



Date de dépôt : 8 octobre 2025

Rapport

de la commission du logement chargée d'étudier la proposition de motion de Amar Madani, Ana Roch, Gabriela Sonderegger, Skender Salihi, Thierry Cerutti, Sami Gashi, Jean-Marie Voumard, Stéphane Fontaine, Sandro Pistis, François Baertschi, Arber Jahija, Gabrielle Le Goff, Christian Flury, Christian Steiner : Moratoire sur la construction de bureaux en réponse à la crise du logement

Rapport de majorité de Stéphane Florey (page 4)

Rapport de première minorité de Philippe de Rougemont (page 81)

Rapport de seconde minorité de Amar Madani (page 84)

Proposition de motion

(3047-A)

Moratoire sur la construction de bureaux en réponse à la crise du logement

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

- que notre canton se trouve au cœur d'une crise du logement sans précédent, le secteur immobilier, asphyxié par une pénurie alarmante de logements abordables, étant en proie à une inflation des prix qui empêche inexorablement nos concitoyens d'accéder à un logement décent ;
- que, face à la rareté signalée de terrains pour la construction de nouveaux logements, Genève se trouve contrainte dans ses possibilités d'expansion immobilière, les rares terrains disponibles étant majoritairement classifiés comme zones agricoles protégées, ce qui entrave significativement notre capacité à développer des solutions résidentielles adaptées ;
- que la réglementation stricte encadrant le déclassement de ces zones agricoles, bien que fondamentale pour la sauvegarde de notre environnement et de notre patrimoine agricole, bride nos efforts pour répondre efficacement à une demande de logements en constante augmentation ;
- que, par ailleurs, l'existence de quelque 400 000 mètres carrés de bureaux inoccupés traduit une transformation profonde de nos besoins en matière d'infrastructures de travail, l'environnement économique et l'irruption des nouvelles technologies de l'information et de la communication modelant de nouvelles pratiques professionnelles caractérisées notamment par la généralisation du travail à distance ou, par exemple, le recours à des espaces de travail collaboratif ;
- que ces mutations minimisent radicalement la nécessité de nouvelles surfaces de bureaux, rendant obsolète la construction de nouveaux espaces de travail,

invite le Conseil d'Etat

à adopter un moratoire immédiat sur la construction de nouveaux bureaux dans notre canton, qui devrait être maintenu jusqu'à ce que :

- une évaluation exhaustive des besoins réels en espaces de bureaux soit menée, intégrant pleinement les implications de la transition vers le télétravail et les mutations des modes de travail ;
- un plan d'action soit élaboré pour réaffecter ou reconvertir les bureaux inoccupés en logements résidentiels ou en infrastructures adaptées aux besoins actuels de la population.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Stéphane Florey

La commission du logement s'est réunie le 11 novembre et le 9 décembre 2024 ainsi que les 6, 13, 20 et 27 janvier, le 10 février et les 3 et 24 mars 2025 sous la présidence de M^{me} Caroline Marti avec l'assistance de M. Stefano Gorgone, secrétaire scientifique de la commission. M^{me} Marie-Hélène Koch, directrice de la direction juridique et administrative de l'OCLPF, M. Francesco Perrella, attaché à la direction de l'OCLPF, et M^{me} Anne-Sophie Monico-Collomb, juriste à l'OCLPF, ont assisté en tout ou en partie à ces séances. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Noa Rakotoarijaonina et M^{me} Caroline Dang. Qu'ils soient tous ici remerciés pour leur collaboration et leur excellent travail.

Présentation de M. Amar Madani, auteur

M. Madani explique que la motion vise à demander au Conseil d'Etat d'adopter un moratoire sur la construction de nouveaux bureaux pour répondre à la crise du logement qui sévit sans précédent dans le canton. La pénurie crée de l'inflation sur les prix, rendant les logements décents inaccessibles. Le canton de Genève étant situé entre la France et le canton de Vaud, sa superficie n'est pas extensible. Le canton fait 280 km², dont seulement le 30% est considéré comme de la surface habitable. L'offre de logements stagne et la demande augmente fortement. Il affirme que, de son point de vue, l'heure est grave. L'idée qu'il propose est un complément des propositions qui sont déjà envisagées pour répondre à cette forte demande, comme l'élévation des immeubles, la reconversion de certains bureaux en logements, des déclassifications, etc. Il constate que, malgré ces mesures, la demande est toujours présente. L'objectif de cette motion est de lancer une discussion sur le sujet qui permettra de développer une stratégie globale, incluant les acteurs concernés de près et de loin. En conclusion, il affirme qu'il faut ouvrir une discussion franche, objective et constructive, dépassant les clivages partisans et faisant preuve d'intelligence collective. Il faut répondre aux concitoyens qui sont dans l'attente de solutions pratiques et concrètes.

Un commissaire UDC estime que, sur le principe, les propos de l'auteur sont relativement justes. Il y a beaucoup de bureaux inoccupés ainsi qu'un manque de logements. Cependant, il se demande si la motion n'est pas anticonstitutionnelle. Elle semble incompatible avec la liberté d'entreprendre.

Un moratoire dans le domaine de la construction qui concernerait le domaine du privé contrevient à la liberté mentionnée. Est-il possible d'empêcher une personne de construire des bureaux et de la forcer à construire des logements ? Il n'en est pas certain. Surtout si l'investissement est fait avec son propre argent.

M. Madani répond ne pas avoir vérifié si le moratoire serait constitutionnel ou pas. Il suppose que l'Etat détient un outil de stratégie de développement nécessaire pour demander ce moratoire. Il précise que la motion inciterait tous les acteurs pertinents à entamer une réflexion sur le bien commun de tous les habitants du canton. Ceci permettrait d'analyser les 400 000 m² vides à Genève. Il ajoute qu'il faut réagir à une situation exceptionnelle avec des mesures exceptionnelles.

Le commissaire répond être d'accord avec le fait qu'il serait souhaitable de transformer les 400 000 m² inoccupés en logements. Mais l'Etat ne peut pas l'imposer. C'est pourquoi il propose d'auditionner le service du département concerné, en transmettant au préalable une demande précise sur la légalité d'interdire à quelqu'un de construire un type de construction.

Un commissaire PLR constate que le sujet n'est pas nouveau. Il a été constaté qu'il y avait souvent des problèmes de bruits et de structure dans les bâtiments de bureaux. Mais, effectivement, la loi permet une transformation. Il demande si les propriétaires de bureaux ont un intérêt à avoir des bureaux vides et quel serait l'intérêt de construire de nouveaux bureaux, si l'on n'est pas sûr de les vendre ou de les louer. Il explique que, si des bureaux sont vides et prêts à être occupés, des entreprises peuvent s'y installer à tout moment. Il se demande si c'est bien à l'Etat d'empêcher de construire de nouveaux bureaux.

M. Madani répond qu'il n'a pas de réponse quant à la rentabilité de bureaux vides, car deux avis opposés sur la question coexistent. Il ajoute qu'aujourd'hui, jusqu'à preuve du contraire, l'économie n'a plus besoin de bureaux au sens propre du terme. Le but de la motion est d'examiner ce qui existe actuellement. Il précise que la motion est une invitation à la réflexion.

Le commissaire demande s'il a connaissance que, depuis la fin du Covid, les entreprises rappellent les employés qui étaient en télétravail pour travailler à nouveau en entreprise.

M. Madani répond avoir lu que le télétravail n'a pas donné le résultat souhaité. Il ajoute que le recours au télétravail demande tout de même moins de bureaux physiques.

Le commissaire demande encore une précision sur l'invitation à réflexion. Il indique que la première invite de la motion est un moratoire immédiat. Selon

ce dernier, le Conseil d'Etat interdirait immédiatement toute construction de bureaux. Il déclare connaître une commune suburbaine avec beaucoup de logements, travaillant dans le but de faire venir de la mixité et de l'activité, en construisant des surfaces commerciales. Il indique aussi qu'il existe des règles très précises en matière de construction de surfaces commerciales et de logements. Il souhaiterait des clarifications sur le fait qu'il ne s'agirait pas d'une réflexion, mais d'une invite à adopter un moratoire ainsi que sur l'utilisation de la surface du sol en ville de Genève.

M. Madani répond que la motion vise à adopter un moratoire immédiat jusqu'à ce qu'une évaluation soit menée. Le moratoire est soumis à deux conditions et celui-ci ne serait donc pas contraignant dans un premier temps. Concernant les plans de gestion du sol, il ne peut pas faire de lien avec la problématique.

Un deuxième commissaire UDC estime compliqué d'indiquer ce qu'il est possible de faire sur les terrains privés. Il mentionne l'exemple des zones industrielles, particulièrement à Satigny. Des hôtels à entreprises, ne contenant que des bureaux, y sont construits par des fonds d'investissement, sans se préoccuper de la réelle demande, car dès leur construction des panneaux « A louer » sont visibles. A la place d'un moratoire, il suggère d'exiger des constructeurs qu'ils démontrent leur capacité à accueillir les collaborateurs dans les bureaux qu'ils souhaitent construire.

M. Madani acquiesce et affirme être preneur de cette idée et que la motion est ouverte. Il est possible d'intégrer implicitement cette évaluation à la motion, pour autant que la demande soit précise.

Un commissaire LJS demande s'il existe des données actuelles concernant la construction de bureaux à venir, sachant qu'il y a déjà 400 000 m² de bureaux vides. Il demande si, finalement, la réponse à cette question n'a pas été apportée par la votation sur le projet de loi concernant la comptabilité des bureaux et des logements.

M. Madani répond à la deuxième question et indique que ce projet de loi n'est qu'une demi-solution. Ce PL s'est basé sur les 400 000 m² de bureaux vides et sur l'évaluation du PL sur la transformation des bureaux en logements. Selon lui, ce PL n'a pas donné les résultats escomptés. Il faudrait poser la question au département, concernant les futurs projets de construction.

Une commissaire socialiste indique que, dans les nouveaux quartiers, le fait d'avoir des surfaces d'activités amène de la vie. Elle demande s'il n'y aurait pas une nuance à apporter à la motion pour s'assurer que, à la construction de nouveaux quartiers, de la vie soit apportée en journée.

M. Madani répond qu'il ne l'a pas précisé, mais que les locaux commerciaux et les arcades ne sont pas du tout visés par cette motion. Seuls les bureaux inutilisés et ne servant donc à rien sont visés. Il rappelle que le canton ne peut pas s'étendre. La population actuelle est de 520 000 habitants et la projection pour 2050 est estimée à 550 000 nouveaux habitants. Gouverner, c'est prévoir ! Il appartient à la commission de trouver des solutions.

Propositions d'audition

Le groupe UDC confirme sa demande d'auditionner le département sur la légalité de la mesure proposée par la motion.

Le groupe PLR demande d'auditionner une personne spécialisée dans l'immobilier commercial afin d'expliquer à la commission comment spéculer sur des bureaux vides. Cela permettrait de répondre aux questions posées.

Le groupe du Centre déclare avoir trois demandes d'auditions : la Chambre genevoise immobilière (CGI), la Fédération genevoise des métiers du bâtiment (FMB), capable de mesurer l'impact d'un moratoire sur la construction à Genève, et la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG).

Le groupe des Verts propose d'auditionner un observateur de l'immobilier, qui n'aurait pas d'intérêt financier, comme le professeur Philippe Thalmann. Il propose aussi d'auditionner le Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL).

Plusieurs commissaires proposent d'auditionner le département en premier et de décider des autres propositions en fonction des réponses obtenues. Cette proposition est approuvée à l'unanimité.

Audition de M. Sylvain Ferretti, directeur général de l'office de l'urbanisme, et M. Carlo Panico, directeur administratif et juridique de l'office des autorisations de construire

M. Ferretti débute la présentation (annexe) par quelques éléments factuels concernant les surfaces vacantes dans le canton. Il affirme qu'il s'agit d'un sujet qui revient régulièrement dans les discussions. Il existe donc des données sur la vacance des bureaux venant d'un questionnaire annuel de l'office cantonal de la statistique (OCSTAT). Ce dernier mène une enquête chaque année auprès des régies afin de déterminer quelles sont les surfaces de bureaux libres du canton. Par bureaux libres, on entend les surfaces dont la construction est récemment terminée et qui ne sont pas encore louées, mais aussi les surfaces terminées et louées, mais pas encore occupées par les locataires.

En 2023, 299 adresses pour 337 000 m² de surfaces vacantes ont été recensées. En 2024, le nombre d'adresses s'élevait à 318 pour 313 000 m² de surfaces vacantes. En prenant en compte les contraintes bruit (OBP) et risques majeurs (OPAM), on obtient la quantité de surfaces que l'on pourrait théoriquement transformer en logements. Les surfaces vacantes s'élèvent ainsi à 99 000 m² en 2023 et 104 000 m² en 2024. Ces deux chiffres représentent théoriquement 1000 logements. L'estimation du nombre de logements est théorique, car il y a d'autres facteurs à prendre en compte comme l'obligation d'avoir des pièces à vivre donnant sur l'extérieur, le respect d'une hauteur de plafond minimale, les structures des bâtiments parfois inadaptées, les normes de sécurités différentes et aussi la Lex Koller qui exige que les propriétaires de logements résident en Suisse.

La slide 3 représente les contraintes OPAM qui sont les zones présentant des risques d'accidents majeurs. Les routes tracées en rouge sont celles sur lesquelles des véhicules contenant des produits chimiques potentiellement dangereux peuvent passer, créant des zones inhabitables aux alentours. Les points rouges représentent les surfaces vacantes.

La slide 4 représente les contraintes OBP liées aux bruits. Les points rouges représentent à nouveau les surfaces vacantes. Le graphique de la slide 5 montre l'évolution des surfaces tertiaires vacantes de 2011 à 2024. On remarque une augmentation de ces surfaces durant ces dernières années. 1/10^e des surfaces vacantes, ce sont des arcades et des magasins. Les locaux transformables en logements sont en augmentation assez forte depuis 2011. Ces dernières années, en prenant uniquement en compte les contraintes OPAM et OBP, la surface brute de plancher transformable a atteint les 100 000 m².

Les slides 8 et 9 montrent les détails du nombre de surfaces vacantes éligibles pour de la transformation en logements par rapport aux surfaces soumises à des risques ou nuisances. 33% des adresses sont éligibles à être transformées en logement. En 2024, 50% des surfaces éligibles à être transformées en logements avaient une taille de moins de 184 m², ce qui représente la taille de deux petits appartements. Il s'agit donc de locaux très petits et dispersés, ce qui n'est pas suffisant pour engager une transformation. Le plan représentant la localisation de la vacance explique certains biais de l'analyse sur le sujet. Il existe beaucoup de surfaces assez faibles, par exemple, à Versoix, il y a une papeterie qui se trouve en zone industrielle. Or, l'affectation tertiaire n'est pas autorisée en zone industrielle, car ce n'est pas compatible avec la zone. Dans le quartier de l'Etang, il s'agit de bâtiments récemment construits qui n'ont pas encore trouvé preneurs. Dans le secteur de Sécheron, les propriétaires essaient de louer des bureaux, mais, à nouveau, cela est incompatible avec la zone.

La slide 12 détaille les raisons de la vacance des différentes zones comme Confédération Centre, la Jonction, Lancy-Pont-Rouge et la zone industrielle de Plan-les-Ouates. Une raison qui explique la vacance de certains locaux est le règlement sur les zones industrielles. Une certaine quantité d'activité tertiaire est tolérée dans les zones industrielles, à condition que l'entité exerce aussi une activité industrielle dans le canton.

Ainsi, si une entreprise qui détenait les deux types d'activités s'en va, elle laisse derrière elle des surfaces des deux types. Il est donc difficile de trouver une entreprise remplaçante ayant exactement les mêmes besoins que celle étant partie. Les résultats de l'analyse de ces chiffres montrent donc que, sur les 300 000 m² de surfaces d'activités tertiaires vacantes en 2024, $\frac{2}{3}$ des surfaces ne sont pas éligibles pour de la transformation en logements. 25% des surfaces se trouvent dans des constructions neuves comme le quartier de l'Etang et de Lancy-Pont-Rouge. Ces 25% seront donc probablement bientôt occupés. 20% de ces surfaces se trouvent en zone industrielle et sont donc difficiles à réaffecter en activité tertiaire.

Les slides 14 à 17 contiennent des exemples d'opérations de transformation de bureaux en logements. Au boulevard Saint-Georges, des bureaux ont été transformés en six appartements et, à la rue de la Coulouvrenière, des bureaux ont été transformés en 29 appart'hôtels. A l'avenue Louis-Aubert, la reconversion des bureaux de l'ancien siège d'Axa est en cours. Il s'agit d'un projet d'envergure transformant des bureaux en 120 logements, en plus d'étendre le bâtiment pour créer 60 logements supplémentaires. D'autres projets allant dans ce sens sont en cours, mais encore confidentiels. Concernant la planification des surfaces d'activités dont des autorisations sont en cours, 465 000 m² d'activité tertiaire, 522 596 m² d'activité secondaire et 87 037 m² d'activité mixte sont prévus. $\frac{1}{3}$ de l'activité tertiaire est prévue dans les quatre grands projets suivants : le PLQ Acacias de la Banque Pictet, le PLQ de la Banque Lombard-Odier, le PLQ des Vernets – PAV et la démolition et reconstruction de l'UIT. Il y a une grande fluidité du marché tertiaire et beaucoup de changements. Il n'y a pas de gros volumes de bureaux inoccupés.

Concernant le moratoire, il explique que le but de l'OU est de construire une ville mixte ; or, si on arrêta de construire des bureaux, la ville ne serait plus mixte. Les crèches, les locaux médicaux et les bureaux d'ingénieurs participent aussi à la mixité de la ville. Si on enlève toutes les activités d'un quartier, il ne reste que du logement. Il y aurait de grandes conséquences à ne produire que du logement pendant un certain temps, car la planification et les autorisations de construire se font toujours en différé dans le temps, car tout cela prend beaucoup de temps.

Un commissaire des Verts affirme que la présentation confirme le fait qu'il est difficile de trouver preneurs pour 300 000 m² de surfaces de bureaux. Il constate que des reconversions en logements existent bel et bien. Il est étonné que l'OU soit satisfait de la situation actuelle alors que des personnes tirent la sonnette d'alarme. Beaucoup de constructions d'immeubles de bureaux ont lieu, car c'est un moyen facile de parquer de l'argent. Il souhaiterait en savoir plus sur les quelques aspects principaux qui rendent un bâtiment non transformable en du logement.

M. Ferretti répond qu'il essayait de démontrer la fluidité du marché. Il explique que les chiffres donnent une impression de gros volume de surfaces vacantes, mais un tiers sera prochainement occupé. La fluidité du marché n'effraie pas le monde de l'immobilier. Un élément expliquant l'augmentation des bureaux intransformables est le cas des bâtiments autour de l'aéroport. Il s'agit de bureaux ayant vieilli, soumis à de grandes nuisances et donc pas transformables en logements.

A Pont-Rouge, les nouveaux bureaux ont été loués avant leur construction grâce aux services de trains, trams, etc., qui incitent les entreprises à être délocalisées dans ce type de constructions. Cela siphonne des adresses moins bien connectées. Une conférence du milieu immobilier ayant eu lieu l'année dernière a démontré qu'une variété dans l'offre des bureaux est essentielle.

Concernant les critères permettant de transformer des bureaux en logements, en plus du fait que les bureaux doivent se trouver dans un secteur non soumis aux réserves de bruit et d'accidents majeurs, il y a la profondeur des bâtiments, la hauteur des plafonds, la sécurité incendie et la composition de l'immeuble. Ces critères ne rendent pas forcément la transformation impossible, mais augmentent la nécessité de travaux. Un autre facteur à prendre en compte est la Lex Koller qui peut rendre la transformation impossible pour certains propriétaires.

Un commissaire UDC rappelle que le Grand Conseil s'était prononcé en faveur de la création de zones industrielles mixtes, permettant d'économiser de la place et de construire des immeubles avec de l'industrie aux rez-de-chaussée et des bureaux dans les étages. Il se demande pourquoi cela ne s'applique pas aux cas mentionnés lors de la présentation.

M. Ferretti répond que cela ne s'applique pas, car il s'agit de nouvelles zones. La première zone mixte est en train d'être créée et s'appelle zone de développement d'activités mixtes (ZDAM). La présentation a fait mention de zones antérieures à ces nouvelles zones, qui ne prévoyaient donc pas d'activité mixte.

Le commissaire demande s'il faudrait donc modifier toutes les zones industrielles avec la même appellation et s'il y a eu des demandes de la part des propriétaires concernés pour effectuer des modifications de zones en ZDAM et s'ils ont été informés de cette possibilité.

M. Ferretti répond que oui, si c'est l'objectif qui est recherché. Cependant, il n'y a pas eu de telles demandes. Il explique qu'il y a une stratégie concernant les zones industrielles. Les zones industrielles existent afin d'y placer des activités incompatibles avec les zones de logements en raison des nuisances. Afin de soutenir l'activité industrielle genevoise, la zone industrielle doit bénéficier des prix aux m² relativement faibles. Le prix en zone industrielle est environ de 150 francs/m² alors qu'il peut s'élever à 300 francs/m², 400 francs/m², voire plus, en zone tertiaire. Si on libéralise la zone industrielle à d'autres activités, il y a un risque de concurrence féroce d'entreprises se logeant à bas prix et bénéficiant d'une meilleure marge. Cela exclurait les entreprises ne pouvant pas se le permettre. Le but est de réserver ces zones aux activités industrielles.

Un commissaire rappelle que les zones industrielles ont été créées afin de conserver de l'industrie à Genève. Il demande si le moratoire provoquerait l'interdiction de toute construction mis à part du logement et si la conséquence serait que la ville du quart d'heure, qui est un des objectifs du Conseil d'Etat pour éviter les longs déplacements, tomberait à l'eau. Il demande aussi si cela créerait à nouveau des cités dortoirs comme cela a été fait dans les années 50.

M. Ferretti répond par la positive à toutes les questions.

Un commissaire MCG précise que le moratoire ne vise pas les constructions sociales ou marchandes. Il ajoute que le but de la motion est dans un premier temps de demander une évaluation exhaustive des besoins, puis un plan d'action afin de reconverter des bureaux. Il affirme que, auparavant, on comptait 15 m² par employé afin de construire des bureaux. Il demande à combien s'élèvent ces chiffres aujourd'hui.

M. Ferretti répond que cela fait partie d'une discussion avec le monde économique afin de vérifier ces ratios. Dans le monde tertiaire, les 15 m² sont toujours la norme, mais il imagine que cela a baissé depuis. Dans les zones industrielles, il faut adapter ces ratios aux activités qui ont peu d'emplois, mais qui ont besoin de beaucoup de surfaces. Les nouveaux chiffres n'ont pas encore été évalués.

Le commissaire demande ensuite à quoi correspondent les 100 000 m² cités dans la présentation.

M. Ferretti affirme que c'est pareil et que cela demande une évaluation, car les 100 000 m² ont été considérés en un seul bloc alors qu'il y a beaucoup d'éléments à prendre en compte. Il s'agit d'ordres de grandeur.

Une commissaire socialiste demande si la Lex Koller s'applique aussi à l'acquisition de bureaux, s'il ne s'agit pas du siège de l'entreprise.

Les auditionnés répondent qu'ils ne savent pas, mais une commissaire PLR explique qu'elle s'applique uniquement aux immeubles de logements et aux immeubles mixtes. Elle ne s'applique pas aux immeubles 100% commerciaux.

Pour la commissaire socialiste, il s'agit d'un bon argument en faveur du moratoire. Elle affirme être choquée par les chiffres de la slide 17 qui montrent que presque la moitié des surfaces planifiées relèvent du secteur tertiaire. Elle demande où sont représentées les crèches dans ce diagramme.

M. Ferretti répond qu'il s'agit de surfaces d'activités en cours d'autorisation par secteur. Il est donc difficile de déterminer exactement quelles seront les activités précises.

La commissaire demande ensuite si les chiffres concernant les surfaces vacantes bougent beaucoup et si la durée de vacance moyenne a été calculée.

M. Ferretti répond que cela bouge beaucoup, mais que la durée de vacance moyenne n'a pas été calculée.

La commissaire affirme alors que cela aurait été une donnée intéressante. Elle déclare comprendre que les entreprises préfèrent des locaux mieux connectés, bénéficiant de meilleurs services et plus neufs. Elle déplore une situation peu rationnelle où l'on continue de construire de nouveaux bâtiments où les entreprises se délocalisent en laissant derrière elles des bureaux inoccupés qui auraient pu être modifiés, en sacrifiant les habitants.

M. Ferretti rappelle qu'il ne faut pas oublier la stratégie de mixité des quartiers, qui donne une prépondérance aux logements. Aussi, la construction de bureaux peut parfois permettre de créer des logements. Il donne l'exemple du quartier de l'Etang où la construction de bureaux a permis de construire des logements juste derrière. Il explique que les bureaux bénéficient d'une paroi blindée du côté de la voie ferrée, permettant de protéger les logements des risques engendrés par les rails du train. Ce système est régulièrement mis en place aussi pour parer aux contraintes de bruits. Dans les projets de nouveaux quartiers d'habitations, en général, il y a environ 15% de surfaces d'activités prévues par rapport aux logements. Ce ratio peut changer en fonction des quartiers et des risques environnants.

Un commissaire des Verts comprend qu'il existe une longue série d'obstacles concernant les zones où il est possible de convertir les bureaux en

logements. Il demande si le département active des leviers réglementaires, incitatifs ou communicatifs.

M. Ferretti répond qu'il a de la peine à répondre. L'OU s'occupe principalement de la planification des constructions et laisse le libre arbitre aux propriétaires une fois que c'est fait. Aujourd'hui, il n'y a pas de stratégie d'incitation, et à l'OCLPF non plus. Toutefois, durant les dernières années, on observe un courant de projets de transformations et une tendance qui se forme. Des opérations de plusieurs dizaines ou centaines de transformations de bureaux en logements pourraient arriver ces prochaines années. Il ne sait pas quel impact auront ces opérations. Il rappelle que, parmi les 300 000 m² vacants, 100 000 m² sont déjà loués mais pas encore investis, ils ne seront donc plus comptés dans les statistiques dans quelques mois. Il donne l'exemple des locaux de Pictet et de Lombard-Odier qui sont sortis de la planification et donc comptés comme vacants, mais qui seront occupés très prochainement.

La présidente demande si les surfaces considérées dans les présentations ne sont que des bureaux ou aussi des surfaces du type arcade et industrielles.

M. Ferretti répond qu'il ne s'agit que de surfaces du secteur tertiaire, y compris les arcades.

La présidente demande alors si les locaux considérés comme non transformables comprennent uniquement les locaux soumis aux contraintes OPAM et OPB ou aussi les locaux dont les propriétaires sont à l'étranger au sens de la Lex Koller.

M. Ferretti que l'OU n'est pas allé plus loin. Sur les 300 000 m² de surfaces vacantes, il y a 100 000 m² qui sont soumis à des contraintes bruit ou accidents majeurs. Concernant les 200 000 m² restants, la transformabilité liée à la Lex Koller ou à la structure des bâtiments n'a pas été vérifiée. La moitié des 100 000 m² restants sont des petites surfaces. Finalement, sur les 300 000 m² de surfaces vacantes, il y a réellement 50 000 m² qui seraient potentiellement transformables à la suite de la vérification de la faisabilité technique et légale.

La présidente demande ensuite quel serait l'impact d'un potentiel moratoire sur la façon de travailler, d'élaborer les PLQ et leur accessibilité, puis leur vie et l'impact sur le quartier, en termes de planification urbanistique.

M. Ferretti répond que cela dépend des conditions précises du moratoire. Si le moratoire ne vise que les bureaux, la vie de quartier ne devrait pas être touchée. L'impact serait sur les 10% environ d'activité tertiaire prévus dans les nouveaux quartiers. Ils pourraient être réaffectés en logements, par exemple. L'OU a l'ambition de créer des villes de courtes distances, il faut donc développer des surfaces culturelles, associatives et économiques dans les

nouveaux quartiers. Il faut garder une marge de manœuvre afin d'éviter de créer des quartiers où il y a 100% de logements.

Ensuite, la présidente demande quelle est la proportion de surfaces commerciales planifiées dans des bâtiments exclusivement commerciaux au sein des PLQ et quelle est la proportion de surface commerciale planifiée dans des bâtiments mixtes (commercial et logement), à l'exception des immeubles affectés à une activité commerciale pour des raisons OPAM ou OPB.

M. Ferretti explique que cela dépend de chaque projet. Parfois, il y a des projets où l'habitation est prépondérante et le ratio sera donc au niveau de la fourchette basse, c'est-à-dire 10%. En fonction du projet, il est possible d'augmenter le ratio. Il n'y a pas de ratio type.

Pour finir, la présidente demande s'il existe une doctrine qui privilégierait les immeubles mixtes aux immeubles 100% commerciaux ou si cela dépend uniquement du projet.

M. Ferretti répond que cela dépend de la mise en œuvre du projet. Un propriétaire souhaitant principalement construire du logement ne va pas forcément vouloir construire du commercial. Le logement est une valeur sûre, due à la demande à Genève qui est tellement importante que l'on trouve systématiquement des locataires. La volatilité est sans doute plus grande sur la partie activité. C'est l'acteur immobilier qui choisit sa manière de faire. L'OU est très intéressé par la mixité, mais cela demande des montages opérationnels plus compliqués pour mélanger au sein d'un même immeuble du logement et des bureaux. C'est toutefois arrivé que des immeubles prévus pour du logement soient colonisés par des cabinets de médecins, par exemple. Ces immeubles pourraient être transformés en logements à nouveau.

Par ailleurs, M. Panico annonce que le département a émis quelques doutes concernant la constitutionnalité du moratoire. L'interdiction prévue par le moratoire implique une restriction du droit de la propriété. Plusieurs conditions doivent être réunies pour mettre en place une telle restriction. Il pense que deux conditions ne sont pas réunies en l'espèce. Il s'agit, premièrement, de la condition de la base légale. Il faut se baser sur une loi au sens formel pour effectuer une restriction du droit de la propriété ou toute autre garantie constitutionnelle ; or, le moratoire ne se base manifestement sur aucune loi au sens formel. Deuxièmement, le principe de la proportionnalité n'est pas respecté. Une interdiction aussi générale, sans définition de zone ou de durée, risquerait de poser des problèmes.

Un commissaire des Verts demande si cela signifie que, s'il s'agissait d'une loi et non d'une motion, cela serait possible. Il demande s'il serait possible que

ce soit une disposition incluse dans une loi existante ou s'il serait nécessaire de créer une loi ad hoc.

M. Panico répond qu'il suffit d'une disposition légale, qui peut être une loi ad hoc, mais pas nécessairement.

Le commissaire demande alors si les limitations à instaurer pour respecter le principe de proportionnalité consisteraient à fixer une limite dans le temps et les types de surfaces concernées. Il demande aussi si, en cas de recours, la décision serait tranchée par le tribunal.

M. Panico répond que ce sont de bons exemples et que la décision serait bien tranchée par les tribunaux. Concernant le respect de la proportionnalité, il faudrait aussi délimiter certains secteurs, car il serait disproportionné d'interdire de construire des bureaux dans des zones qui sont faites pour cela et où il n'est pas possible de construire du logement. Il y a plusieurs éléments à prendre en compte pour rendre le moratoire proportionnel.

Le commissaire demande si, concernant la loi adoptée sur la réversibilité de bureaux qui fait l'objet d'un recours, une réflexion sur le règlement a déjà commencé.

M. Panico répond qu'ils sont en attente de l'issue de la procédure afin de ne pas travailler pour rien.

La présidente demande si la proportion de surface commerciale d'un projet est déterminée lors de l'élaboration du PLQ et si l'OU a le droit de planifier un PLQ avec 100% de logements. Elle demande aussi si le propriétaire a un droit à une certaine quantité de surface commerciale.

M. Ferretti répond que oui, dans le cas où il y a un PLQ. Pour le reste, il répond qu'il doit vérifier, mais qu'il lui semble bien que l'OU puisse le faire.

La présidente affirme donc avoir du mal à comprendre dans quelle mesure le moratoire représente une entrave au droit de propriété, sans prendre en compte les constructions en zone de développement et qui ne font pas partie d'un PLQ.

M. Panico explique qu'elle se réfère à la planification, alors que lui traite des cas de constructions. Son exemple se réfère au cas précis où, une fois qu'un PLQ est planifié avec 10% de surfaces de bureaux et que le propriétaire demande l'autorisation de construire, le moratoire le lui interdit. Dans ce cas-là, le moratoire porte atteinte à la garantie de la propriété.

La présidente demande si le moratoire serait toujours inconstitutionnel s'il visait la planification de bureaux et non leur construction.

M. Panico estime que ce n'est pas sûr, il faudrait toujours revoir des éléments, définir des zones et vérifier le principe de la proportionnalité. Il ne

s'est pas penché sur la question. Il se demande si cela ne poserait pas d'autres problèmes de mixité, de ville du quart d'heure, etc. Il s'est concentré sur la construction.

M. Perrella ajoute que la construction de nouveaux quartiers, avec 0% de m² de vie de quartier, seraient pires que les cités dortoirs. Cela irait contre les tendances pour la ville du quart d'heure et contre les quartiers où il fait bon vivre. Il faut des surfaces d'activités pour être en accord avec les objectifs chiffrés des politiques publiques.

Un commissaire des Verts demande si, avec cette motion, on ne répond pas davantage à la demande de 6000 ménages en attente d'un logement.

Une commissaire PLR se permet de répondre que c'est l'activité qui crée les demandes de logements. S'il n'y a plus d'activité, l'intérêt pour le canton baissera et il n'y aura plus de problèmes liés à la demande de logements. Elle demande ce qu'en pensent les personnes présentes.

M. Perrella répond que l'office cantonal de l'économie et de l'innovation (OCEI) serait plus apte à répondre à cette question.

Pour sa part, M. Ferretti répond que les deux magistrats de l'économie et du département du territoire ont expliqué que leur vision et celle du Conseil d'Etat consistent à soutenir la croissance économique du canton et à offrir un logement à tous les Genevois.

Discussion interne

La présidente ouvre à nouveau la question des auditions. Il avait été proposé d'attendre l'audition du département avant de se prononcer sur les autres propositions d'auditions. Elle rappelle la liste des auditionnés proposés : un spécialiste de l'immobilier commercial, la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG), le professeur Philippe Thalman, le Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL), la Chambre genevoise immobilière (CGI) et la Fédération genevoise des métiers du bâtiment (FMB). Ces deux dernières entités ont déjà demandé leur audition. Elle demande s'il y a d'autres demandes d'auditions.

Un commissaire UDC affirme que le département a été clair et que cette motion présente un problème de constitutionnalité. Il suggère à l'auteur de la retirer ou de voter la motion ce soir afin de ne pas procéder à des auditions. Il ne voit pas l'intérêt de continuer à débattre sur le sujet. Il déclare reconnaître la problématique du logement et des bureaux vacants dont on entend parler depuis 15 ans, mais il estime la réponse du département trop évidente pour ne pas clore le sujet maintenant.

Un commissaire du Centre affirme être d'accord avec ce qui vient d'être dit, avec toutefois une réserve. Lors du projet de réversibilité des bureaux en logements, la commission s'était fait une opinion en une audition et une majorité de circonstance s'est trouvée au Grand Conseil. Il espère que, s'il devait y avoir un renversement de majorité au Grand Conseil, le projet soit renvoyé en commission afin d'auditionner des personnes supplémentaires.

Un commissaire des Verts déclare que l'exemple d'un canton voisin, où l'usage est que le Grand Conseil vote des textes afin de demander au Conseil d'Etat de changer la loi, est pertinent. Il lui semble qu'il s'agit d'un bon mécanisme. Il explique qu'une motion est une demande à l'exécutif qui peut ensuite demander un changement de loi si besoin, en vue de l'appliquer. Il affirme qu'il est respectueux d'entendre les personnes qui ont demandé une audition.

Un commissaire MCG ajoute qu'il serait bon de continuer d'effectuer des auditions, de procéder à des amendements et de trouver des compromis afin de travailler sur la motion de manière approfondie. Il déclare ne pas être en faveur du fait de voter ce soir sur la motion.

Une commissaire socialiste affirme que la motion pose la bonne question, mais que ces invites sont potentiellement extrêmes. Il faudrait donc amender la motion pour la préciser et prévoir des exceptions. Elle déclare être contre le fait de voter ce soir sur l'objet afin de réfléchir à une meilleure manière d'atteindre l'objectif qui lui semble louable.

La présidente met ensuite aux voix le principe de mettre au vote la motion ce soir :

Oui : 7 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC)

Non : 7 (3 S, 2 Ve, 2 MCG)

Abstentions : 1 (1 LJS)

La proposition de mettre au vote la motion ce soir est refusée.

La présidente procède alors aux votes des différentes propositions d'auditions :

Un spécialiste de l'immobilier :

Oui : 5 (1 LJS, 4 PLR)

Non : 2 (1 UDC, 1 Ve)

Abstentions : 8 (3 S, 1 Ve, 2 MCG, 1 LC, 1 UDC)

L'audition d'un spécialiste de l'immobilier est acceptée.

La Chambre genevoise immobilière (CGI) :

Oui : 7 (4 PLR, 1 LC, 1 LJS, 1 S)

Non : 4 (1 S, 2 Ve, 1 UDC)

Abstentions : 4 (1 S, 2 MCG, 1 UDC)

L'audition de la CGI est acceptée.

La Fédération genevoise des métiers du bâtiment (FMB) :

Oui : 12 (4 PLR, 1 LC, 2 MCG, 1 LJS, 2 Ve, 2 S)

Non : 1 (1 UDC)

Abstentions : 2 (1 S, 1 UDC)

L'audition de la FMB est acceptée.

La Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG) :

Oui : 6 (4 PLR, 1 LC, 1 MCG)

Non : 3 (1 UDC, 2 Ve)

Abstentions : 6 (3 S, 1 LJS, 1 MCG, 1 UDC)

L'audition de la CCIG est acceptée.

Le professeur Philippe Thalmann :

Oui : 7 (3 S, 2 Ve, 2 MCG)

Non : 2 (1 UDC, 1 PLR)

Abstentions : 5 (2 PLR, 1 LC, 1 LJS, 1 UDC)

L'audition du Professeur Philippe Thalmann est acceptée.

Le Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL) :

Oui : 9 (2 Ve, 3 S, 1 LJS, 2 MCG, 1 LC)

Non : 2 (1 UDC, 1 PLR)

Abstentions : 3 (2 PLR, 1 UDC)

L'audition du RPSL est acceptée.

Concernant la demande écrite de l'Association des promoteurs constructeurs genevois (APCG) :

L'audition est acceptée sans opposition.

Audition de MM. Mohamed Atiek et Bertrand Konate, membres de la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG)

M. Atiek rappelle que la CCIG est forte de 2600 membres qui rassemblent environ 150 000 emplois dans le canton, à savoir un peu moins de la moitié de

la population active du canton. Il présente M. Konate, responsable de projets chargé des questions d'aménagement du territoire au sein du département promotion et soutien de l'économie de la CCIG, et relève qu'il a la chance d'être lui-même directeur du même département. La mission dudit département est de défendre les intérêts des quelque 2600 entreprises membres, mais plus généralement ceux de l'économie genevoise. Durant le covid notamment, la CCIG s'est illustrée en étant un relais très précieux pour les entreprises.

Sur la M 3047, la demande d'adopter un moratoire immédiat sur la construction de nouveaux bureaux dans le canton part d'une bonne intention. Or, il faut admettre que les effets seront néfastes, mais aussi immédiats, tout comme le sera ce vote par le Grand Conseil. En effet, les charges de loyer pour une entreprise représentent, en fonction de l'entreprise, le 2^e ou le 3^e poste de dépense après les salaires et les charges sociales. Le vote de cette motion avec un moratoire immédiat aurait un effet direct sur les loyers avec une hausse. Ceci pourrait avoir un effet systématique, particulièrement dommageable, avec des conséquences notables qui peuvent se répercuter, *in fine*, sur l'emploi.

Un certain nombre d'entreprises n'ont pas le loisir d'attendre les analyses qui sont proposées par cette motion dans le cadre d'un moratoire et pourraient être impactées directement. Certaines subissent encore les effets de la période covid et assument des charges importantes. Une augmentation de loyer peut potentiellement directement les mettre en faillite. D'autres entreprises ayant plus de moyens pourraient simplement délocaliser un certain nombre d'emplois hors du canton, mais surtout aussi hors de Suisse. En conséquence, les entreprises qui seront le plus touchées seront les PME. Ces dernières sont d'une importance fondamentale pour l'économie genevoise, car ce sont elles qui constituent le tissu économique.

Il évoque le fait d'être sorti un peu plus tôt dans la journée d'une réunion avec un délégué à l'économie d'une grande ville du canton qui a beaucoup d'emplois sur son territoire. Il relate que la plus grande préoccupation qui ressortait des entreprises de la commune est de trouver à se loger dans des locaux commerciaux à des prix abordables. Le vote d'une motion comme celle-ci aurait un impact direct sur ces entreprises qui cherchent à se loger dans de nouveaux quartiers. Il souligne que ces entreprises font en réalité la vie du quartier, et font partie de ces logiques d'aménagement du territoire qui sont celles des circuits courts et de la ville du quart d'heure.

L'objectif de la CCIG est d'abord de faire en sorte que les entreprises puissent se loger dans des locaux adéquats et adaptés à leur activité, mais évidemment qu'elles puissent le faire à des prix abordables.

M. Konate souligne que le taux de vacance est bas à Genève (6%), en comparaison européenne (8,5%). Il est toutefois en dessus de Bâle et en dessous de Zurich. La motion serait néfaste pour les entreprises de la région et ferait augmenter les prix, car il n'y a pas de plafonnement. Evoquant l'exemple du PAV, il explique qu'entre 300 et 400 PME doivent se relocaliser et devraient payer plus cher si ce moratoire entrerait en vigueur. Ces entreprises qui paient entre 200 et 300 francs/m² aujourd'hui risqueraient de devoir payer bien plus, les incitant à aller s'installer ailleurs ou à faire faillite.

Il indique que l'économie a besoin d'une certaine élasticité. Dans les nouveaux quartiers tels que Lancy-Pont-Rouge ou l'Etang, la demande est extrêmement forte, alors que l'offre de locaux commerciaux est très faible. Il est important de conserver le taux de vacance afin que les entreprises puissent accéder à des locaux à prix abordable. Par ailleurs, il mentionne que les entreprises ont des besoins très hétérogènes (bureaux, usines, laboratoire, etc.) et que la diversité est nécessaire. Si le taux de vacance était trop bas, les entreprises seraient dans l'incapacité de trouver ce qu'elles cherchent. Il ajoute encore qu'il n'est pas toujours possible de transformer des bureaux en logements en raison des aspects techniques (normes diverses). Les coûts d'une transformation sont d'ailleurs exorbitants et se répercutent ensuite sur les clients et les locataires. Il relève toutefois que, lorsqu'il est possible de le faire, les entreprises n'hésitent pas à transformer leurs bureaux en logements.

Au niveau du télétravail, il décrit une forte augmentation entre 2020 et 2023, mais une stabilité est observable depuis 2023 et les entreprises gardent en réalité toujours les mêmes besoins en termes de surface. Avec la croissance économique que le canton connaît, les besoins seront croissants et il est important de conserver le taux de vacance actuel.

M. Atiek ajoute que le gel ne favorisera pas la transformation de bureaux en logements. En effet, il rappelle que les constructions sont différentes. Par exemple, il est possible de construire des fenêtres qui ne s'ouvrent pas pour les bureaux alors que c'est interdit pour les habitations. Si, techniquement, certains bureaux sont vides, cela ne signifie pas pour autant qu'ils sont transformables.

Ces obstacles techniques et ce moratoire supplémentaire amèneraient une crispation du marché, alors que les entreprises ont aussi besoin de se loger. Ensuite, des besoins en roulement existent en cas de rénovation d'immeuble, ou d'agrandissement de l'entreprise, et sont essentiels pour l'économie. Citant à nouveau les 300 à 400 entreprises du PAV, il dit qu'il y a une très grande difficulté à les reloger en raison des prix bien plus élevés ailleurs. Un moratoire n'amènera pas de stabilité et surtout pas de diminution des prix. Le PAV est typiquement un exemple où des places sont libérées pour construire du logement. Aussi, il ne faut pas opposer les m² vacants des logements aux m²

vacants des bureaux et il faut voir les choses dans leur globalité. Le moratoire ne résoudra pas la problématique du logement à Genève.

Ensuite, le gel va à l'encontre de la politique d'aménagement des quartiers, car l'on cherche aujourd'hui une mixité dans les nouveaux quartiers, où des bureaux sont planifiés en même temps que les lieux d'habitation. Avec un tel moratoire, une simple épicerie ne pourrait pas exister. Le moratoire va à l'encontre de la logique d'aménagement du territoire qu'on essaie de trouver, notamment pour loger des travailleurs à proximité des endroits où ils travaillent, pour éviter les déplacements.

Enfin, l'économie a besoin de ce taux de vacance pour qu'il y ait un roulement. Les besoins des entreprises sont beaucoup plus divers que les logements. Par exemple, une entreprise industrielle n'aurait pas les mêmes disponibilités qu'un cabinet d'avocat, quand bien même des m² sont disponibles sur le marché. Ces choses doivent donc être prises en compte. La M 3047 fait mention de 400 000 m², mais ce pic s'est fait grâce à la construction de nouveaux quartiers et il répondait à des besoins existants.

M. Konate précise que le taux de vacance est en réalité plutôt aux alentours des 276 000 m².

Un commissaire des Verts compare le taux de vacance des locaux commerciaux (6,2%) à celui des logements (0,4%). Ainsi, une personne qui trouverait un travail à Genève doit s'installer en France. Il s'agit là de la ville des trois quarts d'heure. Cela crée des frontaliers et des problèmes de transport qui impactent aussi l'économie. Il comprend la problématique qui a été présentée, mais souligne que le logement n'a pas du tout été pris en compte. Cette différence entre 0,4% et 6% est insupportable. Il estime que les gens ne sont pas aveugles, et que le rendement qui prime pour l'immobilier est beaucoup plus intéressant avec des immeubles de bureaux (3,15%) que pour les immeubles de logements (2,75%). Il existe de multiples raisons pour justifier le taux de vacance, mais il est évident que le rendement est l'une d'entre elles.

Il demande pourquoi, avec un taux de vacance aussi élevé, les loyers ne diminuent pas. Il entend que le moratoire aurait des effets directs sur les loyers de bureaux, et en déduit que l'inverse serait aussi vrai. Il s'agit des lois du marché, une grande offre devrait faire baisser les prix, or ce n'est pas le cas.

M. Atiek dit que le taux de vacance est resté stable malgré la construction de nouveaux immeubles. C'est la raison pour laquelle les prix sont stables. En réalité, les prix sont très différents en fonction des quartiers, mais aussi en fonction du fait que ce soit une zone industrielle ou non. Revenant sur l'exemple du PAV, il dit qu'il faut voir les choses dans leur ensemble. Les

entreprises du PAV doivent être relogées dans d'autres zones industrielles que l'on a de la peine à trouver. Ces entreprises représentent également des emplois. Il n'est pas raisonnable de dire que pour construire des places de logement il faille biffer des places de travail. Les personnes logées au PAV ont aussi besoin de travailler. Comme les prix du PAV étaient bas, et qu'il faut déplacer des entreprises ailleurs, des effets de balance se font ressentir sur les nouvelles surfaces commerciales.

S'agissant du taux de logements extrêmement bas, il reconnaît que la problématique est grave, mais il ne faudrait pas se retrouver dans une situation de pénurie créée artificiellement pour arriver au même niveau que le logement. En effet, un moratoire n'est pas suffisant pour créer du logement, car les constructions ne sont pas les mêmes et il n'est pas possible de transformer les surfaces d'un claquement de doigts. Lorsque c'est possible, les entreprises le font déjà. C'est la réversibilité des logements en bureaux qui est beaucoup plus facile.

Le commissaire dit ensuite qu'on ne peut pas généraliser cette observation à tout le parc et à tout le territoire qui est propice à la construction de bâtiments. Dans certains cas, ce qui est dit est avéré, mais parfois non.

M. Atiek répond que cela ne représente pas grand-chose, car les bureaux et les logements ne sont tout simplement pas construits de la même manière. La réalité est que les bureaux qui sont transformables étaient souvent déjà des logements initialement. Il rappelle que les plans d'aménagement actuels prévoient les endroits où seront construits les logements et les bureaux. C'est précisément pour pouvoir construire plus de logements et avoir une rentabilité dans le cadre du projet. En revanche, il souligne qu'un bureau vide ne rapporte rien à son propriétaire et que ce n'est donc pas dans leur intérêt.

M. Konate relève que le DT lui-même indiquait que 85 000 m² des surfaces vacantes de bureaux n'étaient pas transformables en logements. Ceci démontre le niveau de difficulté auquel se heurtera la mise en application du moratoire.

Une commissaire LJS entend que les propriétaires font des transformations et qu'il s'agit de quelque chose d'usuel. Elle demande en quoi ce moratoire empêcherait les gens de transformer ; le discours lui semble contradictoire.

M. Konate dit qu'il n'y a aucune contradiction. En effet, lorsque les entreprises sont en mesure de faire les transformations, elles le font. Mais ce n'est pas toujours possible, notamment en raison de la nature des constructions.

La commissaire demande s'il est bien question des surfaces de bureaux et non des espaces commerciaux.

M. Atiek répond que c'est la même chose. En aménagement du territoire, les espaces commerciaux ou de bureaux sont assimilables. Par ailleurs,

lorsqu'il est fait mention des 400 000 m² de bureaux inoccupés, cela représente les espaces de bureaux et commerciaux inoccupés. Aujourd'hui, on se situe plus autour des 276 000 m², comme l'a mentionné M. Konate.

Un commissaire MCG précise qu'il s'agit bien des surfaces de bureaux et non des surfaces à caractère commercial qui sont concernées.

M. Atiek indique que les chiffres mentionnés dans les invites correspondent aux bureaux et aux locaux commerciaux confondus.

Le commissaire explique ensuite que l'invite propose de faire une évaluation de la situation. Aujourd'hui, on se trouve face à une crise du logement sans précédent et à une pénurie. Tandis que, de l'autre côté, des bureaux peinent à être loués et qu'il y a donc un excédent. Il demande ce qu'il faut faire avec ces bureaux vides.

M. Atiek dit que le taux de vacance pour les logements est probablement l'un des plus bas d'Europe. Toutefois, pour les locaux commerciaux, il s'agit également d'un taux extrêmement bas en comparaison européenne. Il ajoute que l'on ne peut pas simplement troquer 1 m² de bureau en 1 m² de logement. Si c'était aussi simple, les transferts seraient faits. Mais il s'agit de défis techniques considérables, raison pour laquelle on ne doit pas stopper la construction de bureaux, car on en a également besoin. Contrairement au logement, une entreprise a très vite besoin de beaucoup de m², cela s'élève rapidement à plusieurs dizaines de milliers de m² pour des entreprises de 200 à 300 employés. Aussi, il rappelle que le roulement est nécessaire.

Un commissaire UDC rappelle que le Grand Conseil a voté un moratoire, sauf erreur adoubé par la population, qui veut que pour toute arrivée à Genève il y ait une carence de 4 ans pour accéder à un logement social. Il demande si cette mesure constitue un frein à l'implantation des nouvelles entreprises si elles n'arrivent pas à loger leurs employés qui viennent avec les entreprises.

M. Atiek dit qu'il ne parlait initialement pas de l'attractivité et des entreprises qui pourraient venir s'installer. Ce qui a été exposé constitue un défi pour les entreprises qui sont déjà sur place. Concernant la mesure évoquée et ses incidences, il propose d'envoyer une réponse écrite décrivant les réels effets.

Un commissaire PLR entend que la comparaison des taux de vacance des logements et des locaux commerciaux ne fait pas de sens. Cela reviendrait à comparer le taux de surfaces agricoles en jachère avec le taux de logements. Il comprend qu'il est nécessaire pour l'économie de disposer d'un taux de surfaces et qu'un seuil est nécessaire pour maintenir les conditions-cadres pour l'économie et répondre aux besoins des entreprises. Il demande quelle est la place de Genève en comparaison intercantonale. C'est-à-dire que les

entreprises pourraient partir dans les autres cantons si elles ne disposaient plus de ces surfaces vacantes.

M. Atiek rappelle que le loyer représente le 2^e ou le 3^e poste de dépense pour les entreprises, c'est donc un élément déterminant. Sachant que certaines entreprises ne font pas de bénéfices et ne paient pas d'impôts, cela peut être déterminant dans le choix de la localisation pour elles. Des loyers trop élevés incitent des délocalisations dans le canton de Vaud, ou à l'étranger pour une moyenne entreprise, là où les loyers et la main-d'œuvre sont moins chers. Ceci peut avoir un effet domino, car les emplois qui vont avec risquent d'être perdus. Il souligne que la concurrence est déjà là à Genève et que la disponibilité relative des surfaces n'est pas suffisante pour l'implantation des nouvelles entreprises.

M. Konate ajoute qu'il n'est pas anodin de constater que le DEE travaille activement sur le marketing territorial afin de cibler des entreprises que Genève pourrait accueillir. L'objectif est de favoriser une croissance de qualité à Genève.

Une commissaire socialiste demande si les 400 000 m² mentionnés comprennent les surfaces industrielles.

M. Konate répond par la négative.

La commissaire relève donc que les entreprises du PAV à relocaliser n'entrent pas vraiment dans cette surface. Il n'y a d'ailleurs pas de moratoire sur les surfaces industrielles.

M. Atiek répond qu'il n'y pas que des entreprises industrielles à déplacer au PAV. Il explique que les 276 000 m² concernent les bureaux vacants, mais il y a aussi 35 000 m² de magasins inoccupés, ce qui représente environ 300 000 m² entre les deux. Certaines entreprises dans le PAV n'ont plus vraiment d'activité industrielle et on essaie parfois de les reloger sur des terrains industriels, car les prix sont plus bas. En effet, les loyers ailleurs sont trop élevés.

M. Konate relève que la FTI aide les entreprises à trouver de nouveaux locaux, mais ce n'est pas le cas de toutes les entreprises. Ce moratoire compliquerait donc davantage leur tâche.

La commissaire rétorque que les bureaux existent pourtant. Le locataire qui perd un logement ne bénéficie pas d'aide pour se reloger non plus.

M. Atiek mentionne que les prix sont différents également. En sortant du PAV, les loyers sont parfois quadruplés et le moratoire n'aidera pas la situation. Par ailleurs, l'entreprise n'est pas autant protégée qu'un locataire sur son loyer, qui est sujet au jeu de l'offre et de la demande. Par conséquent, il ne

faudrait pas créer artificiellement (par un moratoire) une explosion des prix pour les entreprises alors qu'elles cherchent simplement à se reloger pour certaines. Ce moratoire ne favorisera pas la construction de logements.

La commissaire dit qu'il n'y aura pas d'impact direct ni pour l'un ni pour l'autre. Cela se fera sur le long terme, lorsqu'il y aura moins de bureaux dans les plans. Elle dit que le Grand Conseil doit prendre en considération tous les intérêts en présence. Les surfaces constructibles sont rares et, à terme, si l'on favorise les logements au détriment des bureaux, il y aura plus de logements. Comme il a été souligné que les bureaux et les logements sont des constructions différentes et qu'il n'est pas facile de les convertir, il est d'autant plus justifié de limiter la construction de bureaux là où il y a un besoin énorme de logements.

M. Atiek dit qu'il faut voir les choses dans l'ensemble. La mixité permet d'éviter de créer des cités-dortoirs, et c'est la direction que prennent les plans d'aménagement aujourd'hui avec la ville des 5 minutes ou du quart d'heure. De plus, ce sont en général les villes ancrées à gauche qui cherchent cette mixité. Avec le moratoire, plus aucune surface commerciale ne serait construite.

Ensuite, les nouvelles surfaces de bureaux ont été construites afin de répondre à des besoins de certaines entreprises. Il cite Lombard Odier qui n'est pas partie de Genève pour des raisons fiscales, mais en raison de l'insuffisance de locaux commerciaux que pouvait lui offrir Genève pour son développement. Aussi, le choix a été fait de construire des locaux adéquats, à proximité d'une gare qui permet aux employés de se déplacer. Ces grandes logiques existent et il faut pouvoir y réfléchir pour les grandes entreprises à Genève. Le moratoire n'aidera pas à la réflexion de ces grands projets. Il ne faut pas opposer les bureaux aux logements, car il y a des synergies qui peuvent être trouvées, qui sont réfléchies au niveau de l'aménagement du territoire et qui peuvent parfois nous dépasser. Il dit qu'il faut soutenir le développement de ces grands projets qui permettront de garder les entreprises à Genève.

La commissaire explique que, dans un monde idéal, il n'y aurait pas de collusion des intérêts. Or, il y a une pénurie des surfaces constructibles et il faut faire un équilibre. Les taux de vacance ainsi que les bureaux qu'il est prévu de construire dans les nouveaux projets soulèvent des questions. Pour la ville du quart d'heure et la mixité, elle concède qu'il y a un travail à faire sur le moratoire qui devrait se faire sur les bureaux et non sur les surfaces commerciales qui offrent des services à la population.

M. Atiek dit que la logique concerne aussi les employés. Pour rappel, il s'agissait aussi pour Lombard Odier de rapatrier certains employés afin qu'ils

puissent habiter dans la zone. Globalement, il faut construire de manière qualitative. Il serait aussi difficile de revenir à un modèle de cité-dortoir où il y a de très nombreux logements et très peu d'activités commerciales. Une balance économique est à trouver pour les communes et une épicerie de quartier n'est pas suffisante pour cela, d'où la vision d'ensemble autour des grands projets d'envergure. En effet, si ces grandes entreprises doivent quitter certaines communes par manque de surfaces disponibles, les répercussions fiscales sont lourdes.

La commissaire entend que les bureaux vides n'amènent pas d'argent, or les immeubles sont des investissements. Sinon, on ne verrait pas des immeubles se vendre à des prix faramineux, dépassant largement la valeur de rendement. Elle dit que l'investissement des banques, assurances et fonds d'investissement dans l'immobilier démontre bien que les immeubles, même vides, rapportent.

M. Atiek dit qu'un immeuble entièrement vide ne ramène pas d'argent, à part le fait que, sur un bilan, l'immeuble a un prix. Concrètement, cela reste un coût pour celui qui exploite l'immeuble. La construction de bureaux fantômes ne rapporte pas d'argent à un investisseur. L'objectif est d'en obtenir des loyers, ce d'autant plus que l'impôt sur le rendement continue à être payé.

Un commissaire des Verts demande ce que pensent les auditionnés de la loi qui a été votée par le parlement qui demande que, dans les zones du canton où il n'y a pas d'interdiction de faire du logement, les nouveaux immeubles de bureaux puissent être convertibles en logements. Il précise qu'un recours est en cours sur ce PL.

M. Atiek dit qu'il y a eu un amendement à ce PL qui demande la réversibilité. Il explique que c'est aussi un problème, car cela renchérit le coût de la construction de 20 à 30%. Un immeuble de bureaux n'a pas les mêmes besoins qu'un immeuble de logements. Il peut être adéquat de construire un immeuble de bureaux. Par exemple, si les nouveaux bureaux de Lombard Odier devaient être réversibles, il ne s'agirait pas du tout du même projet, et il ne répondrait plus ni à leurs attentes ni à leurs demandes. Le coût serait de 20 à 30% de plus et, dans ce cadre-là, il n'est pas sûr qu'une entreprise construise un nouvel immeuble pour rester à Genève. De plus, il n'y a pas de réel besoin de transformer tous les bureaux à Genève en logements. Il rappelle que le taux de vacance des bureaux reste bas et qu'un roulement est nécessaire. Il s'agirait d'engendrer des coûts disproportionnés qui ne répondraient pas à la problématique.

La présidente entend que le taux de vacance à 6% est bas, et demande quel serait un taux équilibré (en se focalisant surtout sur les bureaux).

M. Konate dit qu'il ne peut pas donner de chiffre exact. Il souligne simplement que ce taux est bas en comparaison européenne. Le taux de vacance est resté stable à Genève, tandis que, dans le reste de la Suisse, ce chiffre a explosé. Il considère donc qu'il faut prendre cet indice en considération.

M. Atiek dit que le taux de vacance dans l'UE se situe à 9% en moyenne. Plus le taux de vacance est élevé, plus il y a un impact sur les prix. Le taux doit rester raisonnable, bien évidemment, mais il est déjà bas pour Genève. Le prix du loyer est un facteur prépondérant pour l'implantation des entreprises. Certaines peuvent être découragées d'y venir et d'autres encouragées à partir. Il souligne que l'important serait de garder un statu quo.

La présidente demande s'ils ont connaissance d'entreprises qui ne trouvent pas de bureaux à Genève, pour des raisons de localisation ou encore de surface.

M. Atiek confirme que c'est le cas, il ne donnera toutefois pas de noms. En effet, les besoins en bureaux et locaux commerciaux ne sont pas les mêmes et il se peut que les entreprises peinent à trouver des locaux qui correspondent à leur activité.

M. Konate ajoute que l'exemple du PAV est très parlant. Les entreprises qui doivent partir n'arrivent pas à trouver des locaux adéquats pour un prix similaire.

La présidente revient ensuite sur la ville du quart d'heure. Elle comprend l'argumentation des auditionnés, où il y a la nécessité de créer des bureaux dans les nouveaux quartiers afin que des entreprises puissent s'installer et que la population puisse y travailler. Or, elle dit que la CCIG ne serait pas favorable à ce qu'on impose une préférence à l'embauche en faveur des personnes habitant à 15 minutes des entreprises.

M. Atiek dit que cela ne serait pas conforme aux conventions internationales qui impliquent une non-discrimination en fonction du lieu d'habitation.

Audition de M. Pierre Alain L'Hôte, président de la FMB

M. L'Hôte rappelle que la FMB est composée de 19 associations professionnelles qui couvrent tout le champ de la construction (gros œuvre, second œuvre et métiers techniques) avec 1400 entreprises et 16 000 travailleurs. La motion, telle qu'elle est rédigée, fait penser qu'il y a un vrai souci par rapport aux besoins de logements, mais la solution proposée n'est pas adéquate. Or, il faut effectivement augmenter l'offre pour satisfaire une demande de logements à des prix décents et abordables.

Il relève que les chiffres de l'OCSTAT ne sont pas les mêmes que ceux mentionnés dans la motion (qui ne cite pas ses sources). En effet, il est plutôt question de 300 000 m² de surfaces de bureaux vacants en y intégrant les arcades commerciales (260 000 m² de bureaux et 40 000 m² d'arcades), ce qui représente 25% de moins que ce qui est mentionné. En comparaison intercantonale, le taux de vacance moyen se situe à 8%, c'est-à-dire moins qu'à Zurich et Bâle. Le marché est relativement dynamique et équilibré par rapport aux besoins et la FMB n'y voit pas vraiment de problème de quantité. En revanche, il y a une question d'adaptabilité aux besoins qui peut se poser. Toutefois, la motion ne répond pas à la préoccupation première qui est celle de mettre sur le marché davantage de logements.

Un commissaire des Verts relève que la demande de logements est environ 40 fois plus élevée que la demande de bureaux, mais que les promoteurs continuent à faire des bureaux, ce qui fait que l'on atteint les taux de vacance que l'on connaît (0,45% pour les logements et 6% pour les bureaux). Par ailleurs, il revient sur le terme de cité-dortoir et dit qu'il n'y a pas de mal-vivre à Onex ou Meyrin. De plus, la motion ne parle que des bureaux, ce qui permettrait d'avoir des commerces, des cafés et des restaurants. Enfin, il relève un grand déséquilibre entre les postes de travail et les logements, ce qui fait qu'à chaque fois qu'il y a une croissance des postes de travail à Genève, cela se reporte en France voisine pour les logements, ce qui équivaut à plus de transports. Il dit que l'on se trouve dans un cycle difficile et il vaudrait la peine d'affecter le plus possible le territoire qu'il reste à Genève à la construction de logements, afin de rapprocher les gens de leur travail. Pour 1 poste de travail, il y a 0,5 logement à Genève. Par conséquent, tout poste supplémentaire aggraverait la situation.

M. L'Hôte relève que, s'il y a la construction de bureaux aujourd'hui, la demande et des besoins existent. D'ailleurs, cela ne touche pas forcément les acteurs exogènes. Il mentionne que Pictet et LODH ont décidé de modifier leurs infrastructures et de définir un nouveau fonctionnement, avec de nouveaux équipements, mais qu'il y avait aussi un vrai souci d'efficacité. La question est de savoir ce que l'on fait des surfaces qui sont libérées. A ce titre-là, il ne faudrait pas leur interdire de construire de nouveaux bureaux, mais peut-être réfléchir à la manière de mieux travailler la réversibilité de certaines de nos décisions.

Si l'offre s'oriente encore sur les bureaux, cela signifie aussi que l'on manque d'opportunités pour développer des logements ou que les autorisations sont délivrées au compte-goutte, ou encore que les déclassements de zone et les démarches prennent trop de temps. Les acteurs du marché saisissent les opportunités qui se présentent. Il dit ne pas être un spécialiste de l'immobilier,

mais relève qu'il n'a pas connaissance de bureaux qui seraient dans un état de vétusté qui poserait un problème de sécurité ou qui mettrait en péril la santé financière de grands acteurs du territoire. Il y a effectivement de nouveaux projets, ce qui réjouit la FMB, car les ouvriers en ont besoin pour travailler. Or, avec la difficulté à construire du logement, c'est une bonne chose que le carnet de commandes soit encore mixte et puisse fournir du travail.

A contrario, une vision de décroissance pourrait être décidée, mais ce n'est pas ce qu'il défend. Cela correspondrait à une économie moins dynamique et à une réduction des capacités d'accueil, et il faudrait également prendre conscience de ce que cela signifie réellement, c'est-à-dire qu'il y aurait les conséquences sur le modèle social, sur les personnes à la retraite, sur le fonctionnement des caisses de prévoyance et sur le système de santé. En effet, la fiscalité actuelle de Genève permet de maintenir un taux nécessaire d'accompagnement et d'assistance.

Concernant le problème de mobilité découlant des personnes qui iraient vivre plus loin de leur lieu de travail, il relève qu'il s'agit d'un problème de logement. Par conséquent, la FMB pourrait plus facilement soutenir une motion qui privilégie le logement, qu'une motion qui souhaite un gel de la construction des bureaux. En effet, il n'y a pas d'effet de vases communicants, car ce sont des marchés différents. Certains espaces de la ville ne permettent pas la construction de logements (bruit, sécurité, etc.), et il faut dès lors les optimiser en construisant pour des activités qui sont propices au développement de Genève.

La réflexion est de considérer que c'est un marché mixte et que les plans de quartier comprennent des surfaces qui ont diverses affectations. La mixité est une volonté affichée par le développeur, par les conditions d'occupation des sols et par les PLQ. Un moratoire sur la construction de bureaux neufs irait à l'encontre de cette volonté de mixité. Il relève que la variété d'offres est souhaitée afin de privilégier ce que le magistrat du DT défend comme étant la ville du quart d'heure. En effet, il devrait y avoir des lieux d'activités à proximité des nouveaux logements afin que ce ne soient pas des cités-dortoirs.

Il considère qu'il faut satisfaire une demande de bureaux adaptés à certains types d'activités. Il évoque deux banques privées qui ont fait le choix de déménager à Carouge ou à Bellevue et de quitter le centre-ville. Il faut retrouver de nouvelles affectations à ces lieux, mais cela représente également des opportunités pour le marché. S'il y avait la préoccupation de faire des transferts d'affectations, il y aurait plutôt une vocation à considérer le retour au logement d'anciens logements qui auraient été affectés à l'autre fonction (études, cabinets, bureaux).

Le taux de vacance des logements est faible (0,46%), mais il était à 0,38% en 2022. Par conséquent, il conviendrait de réaliser le PDCn et de densifier la ville par son centre et de faire une réflexion sur la zone villas. Il souligne qu'il faudrait arrêter de sous-densifier là où il y a du potentiel et éviter de gaspiller les droits à bâtir. Pour illustrer son argument, il évoque Acacias 1 ou encore Belle-Terre. Il estime que la préoccupation du manque de logements doit trouver ses réponses dans les plans d'urbanisme et dans l'exécution du PDCn, mais aussi dans le respect des PLQ, sans qu'il y ait des arbitrages qui soient toujours en faveur d'une sous-densification. Le territoire doit être vivant. L'activité économique doit être dynamique et proposer des bureaux dont les gens ont besoin. Il indique que les acteurs économiques sont rationnels et qu'à défaut de trouver l'offre adéquate à Genève, ils pourraient se déplacer dans d'autres villes plus accueillantes. Il estime qu'il ne faut pas favoriser l'exode de l'activité économique et du contribuable utile. Le point de vue de la FMB est d'avoir une demande qui stimule l'ensemble des secteurs (logements, bureaux, grands projets).

En conclusion, la FMB n'est pas favorable à la M 3047. Celle-ci soulève des questions de fond qui ont besoin d'être traitées dans le débat public. La révision du PDCn sera l'occasion de réfléchir à ces arbitrages, mais ce n'est pas en gelant le territoire qu'on y arrivera.

Un commissaire PLR demande s'il y a un intérêt pour quelqu'un d'avoir des bureaux vides.

M. L'Hôte répond par la négative. Il n'y aurait pas de logique économique à cela. Il estime que toute surface a une vocation à être viabilisée et rentabilisée. Il n'y aurait aucun intérêt à geler des baux de surfaces qui sont adaptés. Il y a parfois un problème d'adéquation entre ce qui est proposé et les besoins. Aussi, du temps est parfois nécessaire pour l'optimisation d'un projet viable. Il arrive que du temps s'écoule avant qu'un immeuble soit à nouveau rempli. Les espaces vides n'ont ni rendements ni états locatifs, ils n'ont que des frais.

Le commissaire demande ensuite s'il est possible d'évaluer les coûts d'une transformation de bureaux en logements et si cela est facile à faire.

M. L'Hôte répond que ce n'est pas chose facile, notamment pour des questions de distribution d'énergie où les contraintes sont différentes. Les espaces sont différents, le confort également. Il est aussi nécessaire d'avoir des salles d'eau supplémentaires. Cette question a été investiguée dans un projet où il s'agissait de concevoir des bureaux qu'il serait possible de transformer en logements, mais cela représente un renchérissement d'environ 20% des coûts de construction. En effet, les structures ne sont pas analogues et nécessitent des aménagements qui ne sont pas forcément utiles, ce qui est

coûteux avant de pouvoir être exploité et être rentable. Il précise que l'état locatif d'un bureau n'est pas le même qu'un logement.

Il souligne qu'il y a toutefois 2 pistes à explorer : le retour au logement pour des espaces bureaux initialement conçus comme des logements et la mutualisation d'espaces de bureaux, en raison du télétravail notamment, ou la multiplication du coworking. Il pourrait aussi y avoir des changements d'usage du lieu de vie, sensiblement différent de celui qui s'apparentait au noyau familial d'après-guerre. Par rapport à la transformation de bureaux en logements, il évoque un projet relativement connu au carrefour du Bouchet, où il y aura la transformation de l'ancien bâtiment Swisscom en logements. Ceci n'est pas neutre économiquement et a un coût. Mais par souci de préservation de l'environnement et de l'empreinte carbone, le choix a été fait de conserver le bâtiment et de l'adapter au mieux avec les éléments qui le constituent. L'adaptation en logement n'est pas impossible, mais demande beaucoup d'investissements et de convictions. Ceci n'est pas transposable dans tous les projets de bureaux vacants, mais cela peut être analysé dans certains cas.

Un commissaire des Verts entend que cela représente un renchérissement approximatif de 20% sur une construction neuve d'un immeuble de bureaux. Il demande à quel moment ce renchérissement est effectif, entre le moment de la construction et celui de la transformation.

M. L'Hôte dit que l'analyse qu'il évoquait indique que cela s'applique au coût de construction nominal. En effet, il faudrait déjà faire les aménagements pour la redistribution de l'énergie, car il ne sera pas possible de casser des dalles ou des encastresments plus tard. En revanche, les cuisines et les baignoires n'auraient pas vocation à être installées avec les bureaux. Les coûts analysés de 15 à 20% supplémentaires le sont sur les coûts initiaux, mais sans les équipements. Ceci comprend les possibilités de recloisonnement ou d'assurer un certain confort thermique plus important. Il précise que l'on imagine les besoins futurs pour un logement selon les standards actuels, mais que l'on ne sait pas si cela sera adapté dans le futur. En effet, les besoins peuvent évoluer et la construction de bureaux ne se fait pas dans le but d'une transformation au bout de 5 ans, ce qui amènerait plutôt une réversibilité après un premier cycle d'amortissement. D'ailleurs, il est difficile d'évaluer si celui qui finance une telle construction aura des gains, car le bien sera peut-être transféré ou sera difficile à évaluer. Il est logique de réfléchir à ces possibilités de réversibilité, mais il est difficile de savoir si cet enjeu vaut la peine et si les 20% supplémentaires seront facilement récupérés, car la temporalité est incertaine (amortissements, engagements financiers, localisation).

Un commissaire PLR relève qu'à une certaine époque, des quartiers ne comprenant que des logements étaient construits, ce qui a abouti à des

problèmes de manque de mixité sociale. Par défaut de terrains sur le canton, on est amené à construire en hauteur, avec des bâtiments qui ne sont plus dédiés aux surfaces de bureaux ou à du logement uniquement, mais qui sont mixtes. Il demande quelle est la tendance dans la construction dans les grandes capitales.

M. L'Hôte répond que c'est en général défini dans les PLQ. Les urbanistes ont conscience qu'une mixité est nécessaire pour faire vivre un quartier. Il relève que la sous-densification dans certains quartiers rend difficile la création d'une vraie vie associative par manque de ressources ou d'échanges entre les habitants d'un périmètre. A Belle-Terre, par exemple, la réduction des gabarits fait que la rue centrale paraît disproportionnée, alors qu'initialement cela faisait du sens par rapport aux ombres portées. Les arcades commerciales ont d'ailleurs du mal à se développer, car le bassin de population est insuffisant. Il pense toutefois qu'avec la suite du projet un équilibre pourra être trouvé.

Les théories architecturales prônent effectivement une plus grande densification, avec une construction en hauteur pour libérer des espaces au sol, pour une meilleure qualité de vie. Cette densification plus élevée doit comprendre des bureaux ainsi que des commerces, de sorte à créer des effets dynamiques pour que la population puisse s'y retrouver. Il concède qu'il n'a pas utilisé le terme de cité-dortoir à bon escient tout à l'heure, car les personnes habitant au Lignon ou à Meyrin ne sont pas malheureuses. En effet, les espaces publics y sont généreux et la densité est élevée. Il relève que les modèles prônés actuellement mettent en avant la mixité. Il évoque l'idée que les écoles ne doivent plus nécessairement être des bâtiments séparés, comme cela se fait déjà à Bâle, où il peut y avoir des échanges avec des personnes plus âgées et les résidents. La mixité est une source de bien-vivre et d'échange.

Il dit qu'il préside un fonds de prévoyance pour les ouvriers et que celui-ci soutient des projets de construction, mais fait aussi l'acquisition de logements. Parmi ces projets, il y a des immeubles qui comprennent des bureaux et des commerces, mais ces locaux ont parfois du mal à trouver preneurs, car il y a une sous-densification. Il suggérerait de mieux densifier, afin de donner un bassin de population suffisant de sorte que ces épiceries puissent fonctionner. Il relève que les bureaux permettent aussi de fournir une clientèle à ces épiceries et à ces cafés.

Audition de M. Christophe Aumeunier, secrétaire général de la CGI

M. Aumeunier explique que la CGI est opposée au moratoire car il ne permet pas d'atteindre le but que souhaitent les auteurs de la motion. En effet,

le moratoire n'amènera qu'une diminution de la construction de logements, ce qu'il expliquera ensuite.

S'agissant des considérants, il relève qu'aucune source n'est mentionnée. En effet, la crise du logement serait « sans précédent », or il indique qu'elle est importante, mais que le taux de pénurie le plus bas était à 0,18% alors qu'on est aujourd'hui à 0,42%. Par ailleurs, il ne serait pas juste de dire que les Genevois « ne peuvent pas accéder à un logement décent », non seulement dans le subventionné, mais aussi dans le privé. Les locataires genevois sont globalement contents de leur logement (sondages effectués par la CGI), même s'il y a une situation de pénurie qui existe. Ensuite, il est fait état de la rareté du sol. Il estime que c'est un mantra que certains bords politiques tendent à faire croire. Il considère qu'il est faux de dire qu'il n'y a plus de marge de manœuvre sur la zone agricole. Le cas échéant, il concède que l'on peut dire qu'il faut déclasser de manière restreinte. En effet, la marge de manœuvre existe en dehors des surfaces d'assolement (SDA). Ce mantra doit être cassé, car il est dangereux et mène à la pénurie de logements. Certes, il n'est pas souhaitable de s'étendre sur la zone agricole, mais le département n'a pas fait en sorte d'avoir d'autres solutions de développement genevois pour pallier la pénurie de logements. Enfin, concernant les 400 000 m² de surface de bureaux qui seraient vacants, le chiffre est erroné, car l'OCSTAT indique qu'on est à 276 802 m² en 2024. Ceci représente 6,2% de taux de vacance, ce qui n'est pas excessif.

Il aborde un point sur l'aspect structurel de l'économie. A Paris, par exemple, ce taux de vacance de bureaux s'élève à 10,8%, tandis que Londres est à 12%. Il ajoute que le taux qui peut sembler élevé à Genève est principalement dû à la mise à disposition de très grandes surfaces qui ont été construites très récemment (Pont-Rouge et l'Etang). Ces deux développements se sont faits alors même que Genève n'accueille plus de très grandes entreprises. En effet, la croissance est observée sur les entreprises déjà présentes sur place. Il ajoute qu'il y a probablement eu un transfert de certaines entreprises vers l'Etang et Pont-Rouge, ce qui doit également nous interpeller, car celles-ci font attention à leur ESG (critères environnementaux, sociaux et gouvernementaux). Ces transferts libèrent parfois des bâtiments en ville qui sont plus âgés, et qui pourraient être rénovés par les propriétaires. Or, il n'est pas facile d'obtenir les autorisations pour ce faire, en raison des normes en vigueur (patrimoine, bruit, etc.). En conséquence, au lieu d'interdire la construction de bureaux, il serait possible d'agir dans le même sens en facilitant les rénovations de surfaces existantes en ville.

Sur ces mêmes surfaces de bureaux en ville, il explique qu'il serait possible d'envisager un retour à la configuration logement pour ceux qui l'étaient

initialement. Il faudrait réfléchir à la manière d'inciter les propriétaires à opérer ces mutations, car ce n'est pas facile à réaliser, notamment sous l'angle des normes de bruit qui ont été modifiées avec le temps. Il rappelle que Genève est probablement le seul canton à ne pas appliquer les normes d'allègement en termes d'OPB (ordonnance sur la protection contre le bruit). En effet, en fonction de l'affectation (commerciale ou logement), l'OPB définit des normes et celles-ci sont bien évidemment plus basses pour les logements. Or, pour les cas à la marge, des mesures d'allègement peuvent être appliquées.

Afin qu'il puisse y avoir une affectation en logement, l'autorité peut indiquer au propriétaire qu'il faut appliquer des mesures spécifiques pour garantir une protection contre le bruit (p. ex. laisser une fenêtre fermée). La motion pourrait songer à cela afin qu'il puisse y avoir des conversions de locaux commerciaux, respectivement de bureaux, en logements.

Toujours s'agissant des aspects structurels de l'économie, il affirme qu'avec un taux de 6% de vacance, il faut considérer que c'est un avantage économique pour la place genevoise. Se référant à la presse internationale, il explique que la démographie des pays européens diminue, que les prévisions démographiques sont en diminution et que les perspectives économiques de l'Europe sont mauvaises pour un grand nombre de pays. Cette motion souhaite que l'on arrête de construire des bureaux et l'invite mentionne qu'il faut répondre « aux besoins actuels de la population ». Or, il demande si les besoins actuels de la population ne sont finalement pas de travailler. Il estime qu'il faut garantir cette prospérité genevoise qui est exceptionnelle par rapport à l'environnement européen.

Il aborde ensuite la problématique de la faisabilité technique. Il évoque l'exemple de Pont-Rouge où de nombreux bureaux ont été construits en raison de la proximité de la gare. Il fait très peu de doute qu'il est nécessaire de construire des bureaux près des gares, car le train est un moyen de transport très puissant, permettant de limiter les transports individuels et de favoriser l'accessibilité. A l'Etang, il existe des normes OPAM, et plusieurs surfaces commerciales et de bureaux ont été construites afin de créer une zone écran contre les risques d'incendie des citernes. A Challendin, des bureaux ont été construits afin de faire un écran antibruit par rapport à la route de Chêne.

Sous l'angle des aspects juridiques, un moratoire est contraire à la garantie de la propriété, une garantie constitutionnelle qui nécessite une base légale pour y déroger. Aussi, avec un moratoire n'ayant pas de base légale (et ce n'est pas ce qui est prévu par cette motion), la garantie de propriété ne peut pas être violée, tout comme la liberté économique qui est aussi une liberté constitutionnelle. Il ajoute que l'art. 14 LAT prévoit que les plans d'affectation régulent l'utilisation du sol. Ceci se concrétise à l'art. 21 LAT qui dit qu'il y a

une force obligatoire des plans d'affectation. Par conséquent, les propriétaires ne peuvent pas faire autre chose que ce qui est prévu sur le PLQ.

Comme on se trouve actuellement majoritairement dans des terrains dits « libres » en zone de développement, et que les espaces genevois impliquent que la construction de bureaux et de logements se fait dans cette zone, mais aussi que la LGZD prévoit qu'un PLQ est obligatoire pour développer, et enfin que les PLQ en force aujourd'hui ne peuvent pas avoir de dérogations, c'est donc en ce sens qu'un moratoire au niveau de la construction de bureaux amènerait l'impossibilité de construction des logements, ce qui ne va pas dans le sens de ce que souhaitent les motionnaires.

Il suggère de revenir sur les invites, qui abandonneraient la question du moratoire, mais qui inviteraient l'Etat de Genève à tenir un monitoring des besoins en bureaux. Il pense que c'est le rôle des services de l'économie que d'y réfléchir. Il ajoute qu'un bon taux de vacance est important pour l'économie genevoise, mais aussi qu'il faut optimiser les choses sur un si petit territoire. Ensuite, il faudrait évaluer avec une très grande rigueur les possibilités de favoriser la construction de logements. Enfin, il faudrait inviter le Conseil d'Etat à appliquer les normes d'allègement en matière d'OPB.

Un commissaire UDC entend qu'il y aurait encore une marge de manœuvre en zone agricole et qu'il serait dangereux de ne pas l'utiliser. Dans la mesure où le taux d'auto-approvisionnement est à 11% (le plus bas de Suisse), il demande s'il n'est pas dangereux d'augmenter la population au détriment de la zone qui est censée la nourrir.

M. Aumeunier dit qu'il faut avoir du respect pour les agriculteurs. Mais qu'il ne partage pas cette vision au XXI^e siècle. L'OU aurait pu prendre des mesures depuis une dizaine d'années en dessinant la revitalisation urbaine, notamment en cassant le tabou de la destruction-reconstruction à Genève, et en imposant des cautions nécessaires, de sorte à permettre la construction de plus nombreux logements. Il aurait été possible de libérer de l'espace au sol et de rendre de l'espace public en créant des zones limitant le trafic automobile dans les îlots de quartier. Il souligne qu'il y a de nombreuses manières pour améliorer la qualité de l'espace public, mais que cela passe par de la densité.

Depuis 6 ou 8 mois, il entend le mantra de l'Etat qui dit que l'on ne doit plus toucher à la zone agricole. Or, il demande ce qu'a réellement fait l'Etat avant qu'il ne soit plus possible de toucher de la zone agricole. Il y a des débuts de plans, mais ils ne sont pas prêts. Pour répondre plus directement à la question, il estime que sans revenir un peu sur la zone agricole, et cela devra être repris dans le PDCn 2050, on se dirigera vers une pénurie de logements majeure. La revitalisation urbaine ne sera pas suffisante pour loger la

population. Il est vertueux d'aller vers la densité et la qualité, mais le dossier n'est vraisemblablement pas prêt.

Un commissaire des Verts souhaite comprendre pourquoi le moratoire impliquerait l'impossibilité de la construction de logements. Il reprend l'exemple sur la mutation des logements que les propriétaires doivent être encouragés à faire. Il souhaite que cela soit fait en masse. Il demande s'il a des idées sur un amendement qui irait en ce sens. Il précise que cela libèrerait des logements en ville et cela permettrait de remplir les locaux commerciaux vides.

M. Aumeunier dit que les PLQ actuels prévoient la construction de logement et de bureaux. Par exemple il y a un véritable mur OPAM qui est constitué de bureaux à Pont-Rouge pour protéger les logements. Ensuite, il y a la réalité économique qui implique que, pour construire un quartier, les plans financiers doivent être équilibrés. Pour sortir des logements à un certain prix, il faut que l'ensemble du plan financier soit viable et qu'il y ait un intérêt économique à construire. Sur la mutation, il estime qu'il n'est pas possible de massifier cela. Or, il rappelle que la CGI a toujours défendu que ce sont les petits ruisseaux qui font les grandes rivières et qu'il faut une multitude de solutions pour régler le problème. Les mutations en ville de locaux qui sont occupés par des activités sont simples à faire. Or, elles ne sont pas nombreuses, mais il s'agit toujours d'une solution supplémentaire. Il dit qu'on lui a rapporté que la non-application des mesures d'allègement sur l'OPB posait un problème.

Le commissaire demande s'il s'agit du bruit du trafic routier ou plutôt de la pompe à chaleur.

M. Aumeunier dit qu'une pompe à chaleur doit être aux normes pour être installée. Il explique simplement que ces mesures d'allègement (comme le fait de ne pas ouvrir certaines fenêtres à certains endroits) permettront de faire des mutations plus facilement. Par ailleurs, c'est appliqué partout en Suisse, et le législateur a estimé qu'il était possible de protéger les gens contre le bruit ainsi.

Une commissaire socialiste entend qu'il y aurait un manque de conformité par rapport aux droits de propriété avec la mise en œuvre d'un tel moratoire. Elle demande si l'application du moratoire sur un PLQ en cours d'adoption irait aussi à l'encontre des droits de propriété et ce qui empêcherait une commune de faire un PLQ sans surfaces de bureaux.

M. Aumeunier répond par l'affirmative. En effet, il n'y aurait toujours pas de base légale. Pour contrer une norme constitutionnelle, la première condition consiste à avoir une base légale. Il explique aussi que rien n'empêche les communes d'élaborer des PLQ sans bureaux, mais que tous les exemples qui ont été donnés démontrent que les bureaux sont fort utiles.

Suite des travaux

M. Gorgone explique que M. Thalmann a décliné l'invitation à être auditionné. Il a estimé qu'il n'avait pas étudié le marché des bureaux depuis très longtemps et qu'il n'aurait pas grand-chose à apporter.

Un commissaire PLR suggère d'auditionner quelqu'un de chez Wüest Partner, qui étudie le marché globalement et qui est relativement neutre. C'est un bureau qui publie régulièrement des études.

Le président relève que Wüest Partner, ce sont des spécialistes de la valorisation immobilière. Il demande alors au commissaire qui a proposé l'audition de M. Thalmann quel était le contexte de la sollicitation de cette audition.

Le commissaire répond qu'il s'agissait d'une personnalité neutre n'ayant pas d'intérêts économiques dans l'activité immobilière. Il s'agit d'un professeur d'université qui observe et qui est en mesure de faire des comparaisons intercantionales.

Une commissaire PLR relève que divers acteurs ont été auditionnés et que l'OU, n'ayant pas d'intérêts économiques, a eu un message similaire aux différentes personnes qui sont venues ensuite. Elle demande s'il faut vraiment multiplier les auditions, sachant que les réactions sont similaires pour chaque interlocuteur. En effet, la nécessité de la diversité des quartiers est systématiquement mise en avant, alors que c'est généralement un argument qu'utilise la gauche, et le moratoire semble trop extrême et bloquant. Cependant, elle rappelle qu'il y a l'Institut d'études immobilières (IEI) à Genève qui est apolitique et est spécialisé dans l'immobilier. Elle suggère de s'y adresser afin de savoir s'ils ont un professeur qui pourrait être auditionné dans le cadre de cette thématique.

Le président constate qu'il n'y a pas d'opposition à cette audition.

Audition de M. Gregory Grobon, spécialiste immobilier

M. Grobon annonce avoir parcouru la motion et propose de relier les hypothèses et constats du texte à des statistiques dans le but d'être le plus pragmatique et rationnel possible. La motion se base sur le fait qu'il y a un trop haut taux de bureaux vacants à Genève. Il explique qu'il est intéressant de comparer Genève avec des villes concurrentes en termes d'attractivité d'entreprises. A Genève, le taux de bureaux vacants oscille entre 5,75% et 6,5%. La médiane de ce taux se situe autour de 6,25% et représente un taux plutôt faible en comparaison à Milan qui est à 10%, Paris qui est à 8% et Londres qui est aussi à 6,25%, comme Genève. Il constate donc que Genève n'est pas une ville avec beaucoup de bureaux vacants. En tant que

professionnel de l'immobilier commercial, il explique avoir expérimenté personnellement l'évolution du taux de vacance de 2005 à 2015. En 2005, le taux était au plus bas, entre 3% et 3,5%. Ce taux ne permettait pas un système de fonctionnement sain pour le canton de Genève. Durant cette décennie, il exprime avoir manqué un grand nombre d'implémentations de société, car il n'y avait rien à leur proposer. Les entreprises se sont donc installées dans le canton de Vaud ou de Zurich et ont renoncé à Genève parce qu'il n'y avait pas de surface adéquate. Il compare le taux de vacance au jeu nécessaire pour que les rouages d'un engrenage puissent fonctionner correctement. Sans un taux de bureaux vacants suffisant, le marché commercial des bureaux ne fonctionne pas, car il faut accompagner les entreprises dans leurs besoins. Il donne l'exemple d'entreprises se développant en open space et ayant besoin de milliers de m² sur un seul étage. Pour répondre à ce type de demande, il est nécessaire que Genève garde un certain taux de bureaux vacants. Il relève que la motion mentionne qu'il est difficile de se loger pour les Genevois à cause des prix élevés des loyers et de la rareté des logements disponibles. Il admet toucher à un tabou en affirmant qu'en raisonnant en termes de taux d'effort et en comparaison avec les autres villes suisses et européennes, les loyers ne sont pas très chers à Genève, si on ne prend pas en compte les classes populaires et défavorisées. Le taux d'effort de Genève est de 20%, il s'obtient en divisant le revenu médian par le loyer médian des Genevois. Il estime que 20% c'est un taux raisonnable et qu'il est intéressant de le mentionner. Il observe que la motion ne contient pas de chiffres liés aux changements d'habitudes liées à la période post-covid, bien qu'il soit mentionné que le télétravail aurait un impact sur le taux de bureaux vacants. Il ajoute que la société dont il fait partie, SPG Partner, spécialisée dans l'immobilier commercial, ne détient pas de statistiques non plus concernant l'impact du covid. Toutefois, il observe qu'après trois ou quatre années post-covid, le taux de vacance n'a changé que de quelques pour cent. La plupart des entreprises permettent à leurs employés d'effectuer un ou deux jours de télétravail par semaine et ceci se fait plutôt dans les grandes entreprises que dans les PME. Il affirme que le fait qu'il existe du télétravail ne signifie pas forcément une réduction des m² pour une entreprise. Les sociétés qui mettent en place du télétravail doivent assurer qu'en cas de pic de fréquentation, il soit possible d'accueillir tous les employés sur site. En tant qu'employé, ne pas avoir de place de travail fixe est désagréable, les entreprises n'ont donc pas réduit leur nombre de m² afin de rester attractives auprès des talents qu'elles recherchent. Le télétravail rend la densité d'employés dans une société moins importante, mais le nombre de places de travail reste fixe.

Un commissaire PLR demande s'il peut être intéressant pour un propriétaire de maintenir des bureaux vides afin qu'ils gagnent de la valeur avec le temps ou afin qu'ils puissent être revendus à prix plus élevés au moment où les bureaux se font rares. Il demande s'il est possible de gagner de l'argent en ayant des bureaux vides.

M. Grobon répond que, dans la plupart des cas, il est coûteux de garder des bureaux vides. Il explique que, depuis 2018, la majorité des propriétaires ne sont plus privés, mais sont des institutions comme des fondations, des caisses de pension, des assurances et des fonds d'investissement qui attendent un rendement de ces immeubles afin de payer des rentes ou des assurés. Ces institutions n'ont aucun intérêt à conserver un bureau vacant. Il ajoute qu'il peut y avoir des effets de bord qui sont minoritaires. Ceux-ci sont liés à la manière d'évaluer les immeubles. Certains évaluateurs peuvent considérer qu'un immeuble vacant conserve un loyer locatif théorique et applique un rendement théorique pour le valoriser. Dans ce cas précis, qui doit représenter 3 ou 4% des évaluations, si le loyer appliqué est plus bas que le loyer théorique, il y aura une dépréciation de la valeur comptable de l'immeuble, mais ce sera décorrélé du revenu. Ceci est une pratique minoritaire sur le marché.

Un commissaire des Verts demande si, du point de vue d'un investisseur financier voulant placer des avoirs dans la pierre à Genève, il est plus intéressant d'investir dans des bureaux que dans du logement.

M. Grobon indique qu'il est important de se rendre compte que le taux de bureaux vacants n'est pas réparti de manière égale sur le territoire cantonal.

Au centre-ville, le taux est presque nul alors qu'autour de l'aéroport, le taux se situe autour de 15%. Genève est une agglomération de micro-marchés avec des dynamiques spécifiques. Les rendements des immeubles sont corrélés au sentiment de risque du marché. Les immeubles de bureaux sont considérés comme plus risqués que les immeubles résidentiels à cause du taux de vacants de 6% contre 1% pour les appartements. Le rendement des bureaux exigé par les investisseurs est donc légèrement supérieur que pour les immeubles résidentiels. Le prix des bureaux est donc inférieur à l'immeuble résidentiel parce qu'un plus grand rendement est exigé. On attend de meilleurs retours de l'investissement dans des bureaux, mais la valeur de portefeuille est moins importante.

Le commissaire précise que sa question porte sur le secteur dans lequel il est le plus important d'investir entre le bureau et le logement. Il admet que Genève est un marché très intéressant pour les entreprises, mais que la population a un certain besoin de logements. Il observe un conflit d'intérêts entre ces deux regards.

M. Grobon indique qu'il faut augmenter la granularité des données évoquées et parler du prix/m² à la location afin de répondre à cette question. En termes de bureaux, les prix varient énormément. Il donne l'exemple d'un immeuble à Versoix, plutôt vétuste et avec peu d'accès aux transports publics dont le prix pourrait être de 150 francs/m². Il compare cet exemple à un bureau écoresponsable au centre-ville bien connecté, qui pourrait aller jusqu'à 1000 francs/m². Le coût de construction pourrait donc être le même, mais le taux de vacance est de 10 à 15% à Versoix et de 0% au centre-ville. Il constate que construire un bureau à Versoix peut être moins onéreux que du logement (dépendant du standing du logement), mais loué 200 ou 250 francs/m² alors qu'un logement pourrait l'être autour de 300 à 380 francs/m² dans la même commune. Il explique qu'actuellement, il n'est pas aisé d'effectuer de meilleures affaires en investissant dans des bureaux à cause de la mauvaise répartition des bureaux vacants.

Le commissaire demande ensuite si Genève ne serait pas en surchauffe économique, ceci en lien avec le fait que le canton soit en compétition avec d'autres villes et qu'il ait raté l'implémentation d'entreprises. Il indique qu'il est nécessaire de construire des conteneurs dans des écoles parce qu'il est impossible de suivre le développement du canton. Il ajoute qu'en accueillant des entreprises, Genève met la pression sur la France voisine qui doit accueillir des collaborateurs alors qu'elle est limitée dans ses possibilités de construction pour des questions d'eau. Il explique que Genève ne peut pas loger les personnes attirées par les entreprises. Il précise qu'il ne parle pas des personnes cherchant refuge, mais des employés des diverses sociétés s'installant à Genève. Il estime que la proportion entre logements et emplois est catastrophique. Il demande s'il partage l'esprit du constat.

M. Grobon répond qu'il s'agit presque d'une question philosophique et que la question fondamentale réside dans le désir de croissance. En tant qu'expert immobilier, il affirme que la question dépasse ses compétences. Il explique que, concernant le fait de loger de nouvelles personnes attirées par les nouvelles entreprises, la solution peut se trouver dans la densification afin d'augmenter la quantité de logements. Il ajoute que la planification, l'organisation et le financement de la croissance incombent aux élus.

Un commissaire MCG partage la constatation concernant le manque de statistiques liées à la situation post-covid. Il estime qu'il est nécessaire de faire une pause afin d'évaluer la situation et indique que c'est le but initial de la motion. Il demande à M. Grobon ce qu'il en pense.

M. Grobon répond qu'avec 6% de bureaux vacants, le marché fonctionne mieux qu'avec 3%. Il indique qu'il est possible que certains de ses confrères estiment compliqué de trouver des locataires avec ce taux de vacance et que

cela rend le démarchage nécessaire. Ça lui semble normal et crée de la compétition entre les propriétaires, ce qui influe sur les prix. Il trouve que c'est une dynamique positive pour les entreprises, car elles obtiennent des loyers à meilleur marché. Il explique qu'en faisant une pause dans la construction à l'aide d'un moratoire de 5 ans, par exemple, il n'y aurait aucune construction de bureaux pendant cinq ans ; or, afin de maintenir les 6% de bureaux vacants, il faudrait mettre à bail entre 100 000 à 150 000 m² de bureaux par année. Les 6% vont donc très vite descendre à 0%. Il trouve qu'une pause est dangereuse, mais cela dépend de notre souhait que des entreprises s'installent à Genève, se développent ou non.

Un commissaire LJS indique que l'on entend souvent parler des 400 000 m² de bureaux vacants à Genève, qu'il serait impossible de transformer en logements. Il demande ce qu'il pense d'un amendement de la motion permettant d'inciter certaines zones spécifiques du canton, comme Versoix, à construire plus de logements que de bureaux, sans effectuer de pause.

M. Grobon répond que la conversion de bureaux en logements est très intéressante. Il explique que, techniquement, tout est possible. Il indique avoir lu des articles témoignant du fait que, très souvent, un immeuble de bureaux peut être transformé en logement et que la question réside plutôt dans le coût.

Il explique que, en plus du coût, il y a divers facteurs qui déterminent la possibilité d'une conversion, comme la proximité avec les grands axes routiers, l'aéroport ou les rails du train qui remettraient en question la qualité de vie des résidents alors que, techniquement, rien n'empêche la conversion.

Il ajoute que les conversions sont encouragées, notamment par une loi qui a pour effet de ne pas imposer aux propriétaires un contrôle des loyers sur une conversion de bureaux en logements. Des conversions ont déjà lieu lorsque ce n'est pas trop onéreux et, si les conditions le permettent, car c'est intéressant pour les propriétaires. Il estime qu'il serait difficile de légiférer une norme rendant les conversions obligatoires alors que celles-ci sont déjà encouragées.

Le commissaire demande ensuite ce qu'il pense d'un moratoire sur certaines zones du canton uniquement.

M. Grobon explique que les constructions de bureaux actuelles ont lieu en périphérie, comme à Blandonnet ou au Grand-Lancy. Il pense que ces bureaux trouveront preneurs dans tous les cas, car le centre-ville est plein. Si l'on ne construit plus dans ces zones-là, cela réduirait la quantité de m² vacants nécessaires par années, ce qui serait dangereux, car il faut un minimum de 100 000 m² de nouveaux bureaux par année. Sans cela, le stock de bureaux vacants se viderait en quatre ans.

Une commissaire socialiste demande quelle est la source indiquant que le taux d'effort genevois est de 20% et qui permet de constater que les loyers sont bas.

M. Grobon répond que ces chiffres viennent de l'office cantonal de la statistique (OCSTAT).

La commissaire se réfère au rapport Immoscope de Wüest Partner de 2024 selon lequel plus de la moitié des personnes logées à Genève, soit 56%, ne peuvent pas se permettre les loyers de l'offre, parce que les loyers de l'offre sont supérieurs à 33% de leur revenu. Elle explique qu'il existe une grande différence entre ce qui est disponible sur le marché et les loyers médians. Elle estime que donner le simple chiffre de 20% en commentant la question des loyers abordables de la motion est trompeur.

M. Grobon répond avoir relevé les chiffres de l'OCSTAT du jour même. Il explique s'être basé sur le salaire médian national et non genevois, car ce chiffre n'est pas à disposition, mais il a estimé que Genève était dans la moyenne supérieure suisse. Le revenu brut médiant est de 9927 francs par mois par ménage au niveau national. Pour apporter une perspective plus fraîche que ce qui se fait d'habitude, tout en se basant sur des chiffres existants, il a admis un taux d'effort de 20% qui est parmi les plus bas de Suisse et d'Europe. Lorsqu'on applique le taux d'effort de 20% au revenu brut médian, on constate qu'un ménage devrait payer 7924 francs par pièce par an. Ceci est 17% de plus que le loyer le plus cher de la zone de développement (ZDLOC) qui monter jusqu'à 6800 francs par pièce et par an. Il existe donc une marge sur tout ce qui se construit de neuf, car la plupart des constructions en zone de développement sont en deçà du taux d'effort médian, en l'estimant à 20%.

La présidente demande quel serait le taux optimal de bureaux vacants à Genève.

M. Grobon répond qu'un minimum de 5% est recommandé par la doctrine européenne. En Suisse, le débat est plus compliqué. Selon lui, le taux idéal se situe autour des 5%, mais les bureaux devraient être mieux répartis sur le territoire pour proposer une offre qui corresponde aux besoins du marché.

La présidente comprend que les entreprises ont besoin de locaux, mais explique que cela implique qu'il faut loger la main-d'œuvre. Elle demande alors comment trouver l'équilibre entre la pénurie de logements et le besoin de bureaux commerciaux vacants.

M. Grobon répond que cela dépend de la densité de logements qu'on est prêt à accepter. Avec une plus grande densité, il est possible de rapprocher les travailleurs de leur lieu de travail. Les transports publics jouent un grand rôle aussi. On peut observer que la répartition des bureaux est liée aux possibilités

de transports publics. Il donne l'exemple de la zone « aéroport » qui a souffert de sa situation éloignée du CEVA. Il explique que, si une ligne de métro allait de la gare Cornavin à l'aéroport avec des arrêts réguliers, les bureaux de cette zone seraient plus attractifs et il y aurait donc moins de bureaux vacants.

Audition de M. Romain Lavizzari, président de l'Association des promoteurs et constructeurs genevois (APCG), M^{me} Valentine Pillet, vice-présidente, et M. Simon Reichen, secrétaire général

M. Lavizzari admet que l'on entend beaucoup parler de bureaux vacants, mais la motion ne lui semble pas une bonne idée. Il explique que ce sont les lois existantes aux niveaux cantonal et fédéral qui légifèrent l'aménagement du territoire et définissent quelles sont les zones où il est possible de construire des logements ou des immeubles d'activités. Le terme « activité » comprend les bureaux, mais aussi les services, les commerces et d'autres activités. Il précise que le terme « commercial » ne comprend pas que des bureaux, mais aussi des magasins. Ce sont les plans localisés de quartiers (PLQ) qui définissent comment les surfaces vont pouvoir être exploitées. Si l'affectation d'une zone est dédiée aux activités, il y est impossible de construire du logement. Cela sans compter les autres règles du développement immobilier qui sont des freins à la construction de logements. Pour aller de l'avant avec la motion, il faudrait faire évoluer le droit. Concernant les quartiers neufs, il est nécessaire d'éviter de créer des cités-dortoirs. La mixité des affectations permet de mettre à disposition des habitants un large panel d'activités, en plus des bureaux. Il donne l'exemple du nouveau quartier du Rolliet, qui est la première étape des Cherpines, où un large panel de services a été créé pour mettre en place une ville du quart d'heure, dans le cadre des enjeux environnementaux et de mobilité actuels.

Le but de cette ville du quart d'heure est que l'on ne s'y déplace pas en voiture et que tous les services comme la conciergerie, les services de santé et les commerces soient proches. Les bureaux du Rolliet comprendront des espaces dédiés aux services communaux, notamment la police municipale de Plan-les-Ouates. Il explique que l'attractivité des bureaux est importante, il faut qu'il y ait des commerces à proximité et qu'ils soient bien desservis en transports publics. Il donne l'exemple du PAV avec de nouvelles surfaces, anticipées et planifiées, proches de grands axes et donc attractives pour les entreprises. Pour un développeur, il y a une réelle demande qui permet de remplir ces bureaux, car les bâtiments sont au goût du jour. Les surfaces qui se libèrent à la suite de départs d'entreprises sont moins récentes et/ou trop éloignées, ce qui les rend moins attractives. Pour un développeur, un projet ne va être créé que s'il a déjà trouvé preneur. Ceci est un aspect important de

l'économie du canton. Les bureaux avec des surfaces suffisantes et récentes vont facilement trouver preneurs. La motion devrait donc plutôt viser les bâtiments existants vides ou libérés plutôt que les projets à venir.

M^{me} Pillet rappelle que les nouveaux quartiers se font en zone de développement et qu'il existe deux types d'affectations : logement ou commercial/activité. L'affectation commerciale/activité regroupe tout ce qui n'est pas du logement. Elle donne l'exemple d'une chapelle dont l'affectation donnée par l'OCLPF est « commerciale ». Elle ajoute que les affectations commerciales et la mixité d'affectations sont importantes pour la vie du quartier, c'est cela qui permet de faire vivre un nouveau quartier durant la journée.

M. Lavizzari ajoute que le côté attractif commercial et administratif des bâtiments joue aussi un rôle important pour les communes et est pris en compte dans leur planification. Il est important pour les communes d'avoir des entrées venant de contribuables qui ne sont pas des personnes physiques. Il propose à la commission d'auditionner l'association des communes genevoises afin de corroborer ses propos.

M^{me} Pillet donne l'exemple des EMS dont l'affectation est « commerciale » et que la motion interdirait.

M. Lavizzari ajoute que l'on est tous concernés par cela. Il conclut en réaffirmant que l'APCG conseille de ne pas adopter cette proposition de motion.

Un commissaire des Verts précise que la motion instaurerait un moratoire sur les bureaux, elle ne comprendrait donc pas les commerces dont la construction serait toujours autorisée. Il demande s'il est possible d'isoler les bureaux des commerces et des autres activités.

M. Lavizzari répond qu'il faudrait effectuer une analyse juridique très détaillée sur les réglementations d'aménagement du territoire. Une spécificité du canton de Genève est d'avoir plus d'une centaine de normes en vigueur régissant l'acte de construire. Une analyse détaillée de toutes ces lois serait donc nécessaire pour s'assurer qu'il est possible de distinguer les bureaux du reste. Il indique qu'aujourd'hui, il existe des normes empêchant de faire cette distinction.

M^{me} Pillet ajoute que la définition en tant que bureau peut être compliquée. Elle donne l'exemple de bureaux d'une administration publique en opposition à des bureaux d'entreprises. Elle affirme ne pas connaître de mécanisme permettant de les distinguer.

Le commissaire demande combien d'années le canton peut tenir en maintenant un taux de bureaux vacants de 5% sans rogner sur les terrains agricoles ni entrer en surchauffe économique. Il demande quand cela arrivera.

M. Lavizzari répond qu'il est difficile de répondre, car cela concerne une vision globale de toute la planification cantonale. Il explique que le plan directeur cantonal définit ce qui peut être réalisé. Concernant l'agricole, le département a indiqué qu'il y avait peu de marge de manœuvre au niveau des SDA. Il donne l'exemple du PAV qui crée une nouvelle centralité. Il ajoute que de nouvelles centralités vont certainement être créées. Pour cela, il est nécessaire de mettre en place des surfaces autres que des logements. Il demande ce qu'il faut faire des surfaces vides inutilisées. Il estime que l'enjeu se situe sur cette question plutôt que sur la remise en question du développement. Il pense que, lorsque la limite de développement sera atteinte, la question se règlera d'elle-même, car le canton cessera d'être attractif. En attendant, il propose d'accompagner Genève dans sa croissance.

La présidente constate que les auditionnés insinuent que le rééquilibrage ne devrait donc pas être effectué entre le commercial et le logement, mais plutôt en se focalisant sur les surfaces vacantes existantes qui devraient être transformées en logements. Elle précise qu'il est connu qu'il s'agit de quelque chose de compliqué à mettre en place à cause des normes de protection et des coûts qui rendent parfois les projets impossibles. Elle demande quelles seraient les opportunités de cette transition.

M. Lavizzari répond qu'il existe différentes strates. Il explique que certaines surfaces ne peuvent matériellement pas être converties en logements sans mettre en place une reconstruction du bâtiment. La première strate est donc liée à un critère technique. Certaines surfaces sont transformables, mais demandent une révision réglementaire, ce qui serait presque impossible. Il reste donc certaines surfaces qu'il est possible de transformer en logements, bien que cela ne se fasse pas du jour au lendemain et qu'il soit nécessaire de mettre en place un diagnostic poussé de ces bâtiments. Il demande ce qu'il adviendrait des surfaces dont le changement d'affectation est impossible.

La présidente demande s'il serait nécessaire de distinguer les surfaces commerciales, au vu des usages très différents de celles-ci. Il y a par exemple l'administratif, les commerces, l'artisanat, la culture, les services publics, etc. Elle demande si, d'un point de vue de l'aménagement et de la construction d'un quartier, il ne serait pas important de les distinguer.

M. Lavizzari répond qu'une réflexion normative sur le sujet est intéressante. Il rappelle que l'immobilier est cyclique et que toute réglementation restrictive et stricte peut être difficile pour le marché.

Aujourd'hui, une PPE est très facile à vendre alors que, dans les années 90, rien ne se vendait. Il préconise donc d'être le moins contraignant possible afin de prévoir les périodes difficiles du marché. Il estime qu'il vaut mieux rester à un degré générique.

M^{me} Pillet ajoute que, de facto, cette distinction se fait dans la planification des nouveaux quartiers où l'on ne spécifie pas qu'une arcade doit être commerciale, mais elle le devient en fixant d'autres critères comme la nécessité qu'il y ait une ouverture au public. Elle donne l'exemple du Rolliet où une nouvelle affectation a été créée pour contribuer à la vie du quartier. C'est donc la planification qui contribue à la différenciation. Concernant l'artisanat et l'industriel, il existe une autre affectation spécifique pour ces activités.

M. Lavizzari explique que, si la situation d'un bâtiment fait qu'il va être destiné à des surfaces d'activités commerciales afin d'empêcher le bruit d'atteindre les logements qui se trouvent derrière, la distinction se fait naturellement lors de la conception du projet.

Une commissaire socialiste demande comment de grands projets comme le quartier de l'Etang ou les Cherpines présentent un tel déséquilibre en termes de m² de surfaces commerciales en comparaison aux surfaces de logements.

M. Lavizzari admet ne pas connaître en détail le projet de l'Etang, il indique toutefois qu'il n'y a pas eu plus de bureaux que la planification ne le prévoyait. Concernant le Rolliet, 15% des surfaces sont dédiées aux activités. Deux bâtiments sont déjà pleins et contiennent une supérette, un EMS, une maison pour seniors, une pharmacie, les locaux de la police municipale de Plan-les-Ouates et d'autres services publics de la commune de Plan-les-Ouates ainsi qu'une maison de santé contenant un conglomérat de médecins, l'IMAD et l'Hospice général.

M^{me} Pillet précise qu'à côté du Rolliet, il y a la route de Base et qu'il était nécessaire de planifier des bâtiments d'activités commerciales le long de celle-ci afin de parer les nuisances sonores.

M. Lavizzari ajoute qu'une future coopérative de quartier sera mise en place. Elle se chargera d'attribuer des surfaces d'activités commerciales soumises à des loyers préférentiels à des institutions associatives et culturelles sur le long terme.

M^{me} Pillet précise que le Rolliet est entouré d'une zone agricole, en périphérie de Genève. Les 10 à 15% de surfaces commerciales représentent une part minime des surfaces en comparaison au pourcentage de logements construits. Le quartier de l'Etang se situe entre les citernes, les rails, l'autoroute

et l'aéroport, certaines affectations sont donc imposées par l'environnement du quartier.

M. Lavizzari ajoute que c'est surtout la planification de « zoning » qui définit les affectations commerciales. Tous les risques majeurs de l'OPAM sont contraignants.

La commissaire admet que, concernant l'Etang, il y a beaucoup de contraintes, mais elle estime tout de même que 56% d'activités, c'est excessif. Elle demande si une solution pourrait être d'instaurer un pourcentage maximal d'affectations commerciales dans un nouveau quartier.

M. Lavizzari indique qu'un quartier au milieu des champs aura moins de contraintes qu'un quartier entre des citernes et une autoroute. Cela dépend donc de l'environnement. Il affirme qu'une règle générale ne prendrait pas l'environnement en compte.

M^{me} Pillet donne l'exemple des Allières dont elle ne connaît pas le pourcentage commercial, mais qui se trouve dans une zone plutôt favorable aux logements. Elle se demande s'il y a un grand pourcentage de commerces.

Un commissaire MCG demande si, objectivement, un moratoire permettant l'évaluation des besoins du canton pénaliserait l'attractivité de Genève, en prenant en compte que le stock de bureaux vacants est satisfaisant aujourd'hui.

M. Lavizzari répond que le stock actuel de bureaux vacants est satisfaisant quantitativement, mais pas qualitativement. Il précise qu'il n'est pas souhaitable que les bureaux soient vides. Il s'oppose à un moratoire d'interdiction générale.

M^{me} Pillet ajoute qu'un moratoire ciblant uniquement les bureaux aurait aussi un impact sur les arcades commerciales qui dépendent notamment de la présence de travailleurs en journée. Le moratoire créerait des cités-dortoirs.

M. Lavizzari précise que le moratoire concernera toutes les affectations commerciales tant qu'il n'y a pas de changement réglementaire.

Le commissaire demande si c'est le besoin de bureaux de qualité qui incite à construire de nouveaux bureaux.

M. Lavizzari répond qu'en termes architecturaux, c'est bien le cas. Il donne l'exemple d'entreprises qui regroupent leurs travailleurs dans de nouvelles surfaces en périphérie, car c'est principalement la localisation qui compte. Il y a donc de nouvelles structures qui sont construites dans ces endroits attractifs.

Un commissaire des Verts constate que c'est la qualité et non la quantité qui compte. Il demande si l'APCG verrait d'un œil favorable le fait de convertir des locaux qui ne trouvent pas preneurs en logements, lorsque cela est possible.

M. Lavizzari répond que oui, sous réserve que toutes les mesures pour faciliter les reconversions au niveau réglementaire et incitatif soient mises en place. Il donne l'exemple du bonus surface, qu'un propriétaire pourrait recevoir en faisant l'effort de convertir des bureaux en logements. Il compare cet exemple à ce qui a été fait dans le domaine de l'énergie : si les développeurs fournissaient des efforts, on leur mettrait à disposition une plus grande quantité de surfaces à construire. Il confirme qu'il faudrait plutôt se concentrer sur cette thématique que sur les bureaux neufs. Il ajoute qu'il existe un projet de loi qui demande que les bureaux soient construits de manière à être transformables en logements. Il trouve cela disproportionné et trop coûteux. Il affirme que ce n'est pas la solution.

Le commissaire indique que l'on entend que la conversion est trop chère et compliquée, même lorsqu'il y a la possibilité légale de le faire. Il est étonné qu'il ne soit pas intéressant de créer des immeubles facilement convertibles. Il demande pourquoi s'opposer à construire de nouveaux bâtiments facilement convertibles alors que l'on regrette que les bâtiments plus anciens ne le soient pas.

M. Lavizzari répond que cela ne serait intéressant qu'avec l'aide de mesures incitatives. Le risque est que le projet ne soit pas du tout mené parce qu'il n'est pas viable économiquement sans incitation, comme ce qui a existé au début des années 2000 pour les incitations énergétiques avec un bonus surfacique de 10% de SBP. S'il y a des incitations réglementaires et économiques, il serait possible de développer cette perspective.

La présidente demande encore quelle est la proportion de surfaces commerciales construites en zone de développement et en zone ordinaire.

M^{me} Pillet répond que, de manière globale, elle ne saurait dire. Elle donne l'exemple des Cherpines où il y a 10 à 15% de surfaces commerciales.

M. Lavizzari indique que cela dépend de la planification qui définit cette répartition. Il explique avoir du mal à imaginer un bâtiment commercial important planifié en dehors d'un PLQ.

M^{me} Pillet précise que c'est même difficilement imaginable en dehors de la zone de développement, car il n'est pas possible de faire de la surélévation commerciale dans les zones ordinaires. Elle ne voit presque jamais passer de projets de démolition et reconstruction d'immeubles commerciaux en zone ordinaire.

Discussion sur la suite des travaux

M. Gorgone annonce qu'il y a encore le Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL) à auditionner.

Une commissaire socialiste demande si le département pourrait répondre aux questionnements concernant le rapport entre ce qui devait être construit et ce qui a été construit.

La présidente suggère l'OU, mais n'en est pas sûre, puisqu'il s'agit de la zone ordinaire.

M^{me} Monico-Collomb annonce qu'elle vérifiera à l'interne et reviendra vers la commission.

La commissaire précise qu'il serait intéressant d'avoir des données sur la proportion de surfaces commerciales construites ces cinq dernières années ainsi que de celles qui sont prévues dans les nouveaux PLQ.

M^{me} Monico-Collomb répond que le département pourrait certainement avoir des données concernant la zone de développement, mais certainement moins sur la zone ordinaire. Elle suppose que l'OU pourrait apporter des réponses. Elle se renseignera également sur le sujet.

La présidente demande si, pour ce qui concerne la zone ordinaire, l'office des autorisations de construire serait pertinent.

M^{me} Monico-Collomb répond qu'elle imagine que oui et confirme qu'elle aura des réponses à donner à la commission lors de la prochaine session.

Audition de M. Romain Gauthier, secrétaire général du Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL)

M. Gauthier souligne qu'un potentiel en matière de nouvelles constructions n'est pas seulement exploitable sur les surfaces occupées aujourd'hui par des bureaux vides. Il s'agit d'une réponse parmi d'autres. Un potentiel existe probablement dans certaines zones du canton, moins densément peuplées que la zone de développement 3.

La motion souligne le nombre important de bureaux vides. Selon les chiffres évoqués par la motion, il y aurait 400 000 mètres carrés de bureaux inoccupés actuellement à Genève. Au 1^{er} décembre 2024, ce chiffre serait de 276 000 mètres carrés selon l'OCSTAT. 276 000 mètres carrés de bureaux vides, c'est un taux de vacance de 4% pour les bureaux. Si l'on prend comme référence 400 000 mètres carrés de bureaux vides, le taux de vacance est de 6%. Dans tous les cas, la vacance en termes de logements est très importante. Cette motion soulève donc à juste titre la question de la surproduction de bureaux à Genève.

La question de la surproduction de bureaux revient souvent dans les débats, et plus généralement des surfaces dévolues à l'activité économique, notamment ceux concernant le développement du périmètre du PAV. Cette

zone est l'un des derniers grands périmètres constructibles, sans déclassement ni modification de zone, où il est possible de construire du logement dans le canton de Genève.

Dans cette zone, un ratio de deux nouveaux logements pour un emploi créé a été déterminé. Cela veut dire que deux logements doivent accompagner la création d'un emploi. L'idée sous-jacente à cela est que, pour endiguer la pénurie chronique de logements, il fallait veiller à ce que le développement de logements suive le développement d'emplois.

La motion invite le Conseil d'Etat à adopter un moratoire immédiat sur la construction de nouveaux bureaux dans le canton. Un tel moratoire pourrait être jugé contraire au principe de la liberté économique si, en cas d'adoption en l'état de la motion 3047, celle-ci venait à être remise en question devant les tribunaux. Le RPSL ne peut donc pas soutenir une telle proposition.

Par ailleurs, le RPSL invite la commission à prendre en compte le maillage territorial. La surproduction de bureaux n'affecte peut-être pas toutes les communes ou zones du canton de la même manière. Certaines peuvent être davantage concernées que d'autres par cette problématique. Un moratoire pur et dur pourrait affecter négativement des communes ou zones du territoire cantonal et les priver de bureaux dont elles auraient peut-être besoin. Il n'existe, à la connaissance du RPSL, pas de statistiques précises sur la répartition géographique des bureaux vides dans le canton, il nous a donc été difficile d'investiguer davantage cette hypothèse.

Pour ce qui est de l'invitation à procéder à une évaluation exhaustive des besoins réels en espaces de bureaux (première invite de la motion), en y intégrant les implications liées aux mutations du monde du travail. Le RPSL y est favorable. En effet, la surproduction de bureaux dans le canton de Genève est un vrai problème, et une étude pourrait être un bon premier pas afin de limiter cette surproduction. Y intégrer les effets des mutations du monde du travail sur la surface dévolue à chaque emploi est également extrêmement pertinent. Une telle étude pourrait questionner la superficie moyenne requise par un emploi, qui est peut-être à la baisse en raison de la tertiarisation du monde du travail et de l'essor du télétravail.

En ce qui concerne l'élaboration d'un plan d'action pour réaffecter ou reconverter les bureaux inoccupés en logements ou en infrastructures adaptées aux besoins actuels de l'économie, le RPSL aimerait attirer l'attention de la commission sur les difficultés techniques à le faire, ainsi que sur les coûts engendrés. De plus, au regard de la LDTR (L 5 20, art. 3 al. 4), il « n'y a pas de changement d'affectation au sens de la présente loi lorsque des locaux à usage commercial, administratif, artisanal ou industriel sont affectés à

l'habitation ». Les locaux ainsi transformés ne seraient pas soumis à un contrôle des loyers au sens de la LDTR. Le RPSL n'est donc pas favorable à l'élaboration d'un tel plan.

En conclusion, le RPSL salue l'intention des auteurs de la motion qui soulèvent un vrai problème, celui de la surproduction de surfaces de bureaux. Cette problématique est d'autant plus préoccupante que la pénurie de logements est, quant à elle, bien réelle. La vacance des logements locatifs s'élève à 0.46%, alors que celle des bureaux est de 4 ou 6%, selon le nombre de mètres carrés de bureaux vides pris en compte.

Toutefois, décréter un moratoire sur la construction de bureaux pourrait ne pas obtenir l'approbation des tribunaux, si la motion venait à être adoptée telle quelle par le Grand Conseil. Cela ne veut pas dire qu'il faut renoncer à agir pour traiter cette problématique. Procéder à une étude sur les besoins réels en espace de bureaux serait un bon premier pas en ce sens.

Enfin, la transformation de surfaces de bureaux en logements pourrait s'avérer techniquement difficile à réaliser et coûteuse. Les surfaces ainsi transformées ne seraient plus soumises à un contrôle des loyers au sens de la LDTR. Le RPSL n'est donc pas favorable à un tel plan d'action. Malgré un constat très pertinent sur la production de bureaux dans le canton, le RPSL n'est pas favorable à l'adoption d'une telle motion.

Une commissaire des Verts affirme qu'il serait pertinent de comparer le taux de vacance des bureaux genevois avec les taux de vacance des bureaux des autres villes européennes et non avec les taux de vacance des logements. En comparaison avec la moyenne européenne qui oscille entre 8% et 10%, le taux de 4% à 6% de Genève est plutôt bas. Selon les statistiques de l'OCSTAT de 2011, les surfaces de bureaux vacantes s'élevaient à 50 000 m², puis, en 2015, elles s'élevaient en dessous des 100 000 m². Les constructions prennent 10 ans à être effectuées, ce qui explique l'explosion de bureaux vacants. Elle précise que la surface de bureaux vacants est en dessous de 300 000 m² et qu'il s'agit d'une réponse à une demande d'il y a 10 ans. Elle n'est pas certaine que le chiffre évoqué durant la présentation concernant des bureaux avec 30 m² de surface par employé est correct. La loi oblige les entreprises à prévoir 10 m² par employé, elles paient des surfaces en fonction de leur besoin et n'ont pas d'intérêt à avoir des espaces inutilisés. Elle affirme que la population souhaite être proche de bureaux, de crèches, de commerces et de surfaces administratives. Elle comprend que le RPSL n'est pas favorable à un moratoire, mais demande comment le RPSL peut soutenir une partie de la motion tout en répondant à la demande des locataires.

M. Gauthier répond que le RPSL est favorable à une étude apportant des données plus objectives en la matière, car les statistiques actuelles sur le sujet ne sont pas légion. Il explique que cette étude se pencherait sur la question de la production ou surproduction de bureaux et sur l'utilisation foncière du canton. Cela permettrait de planifier les constructions en termes de m² par emploi au plus près des besoins réels afin d'éviter la situation actuelle. Il affirme être parti du principe que la motion ne mentionnait que les bureaux, sans comprendre les commerces et les crèches. Il ajoute que les statistiques cantonales concernent uniquement les bureaux.

La commissaire explique que les 300 000 m² de surfaces vacantes de bureaux comprennent les arcades et les commerces.

M. Gauthier répond que les 276 000 m² qu'il a cités ne comprenaient que les bureaux. Il explique que, la motion ne mentionnant que les emplois tertiaires, il s'agit de l'axe adopté par la prise de position.

La présidente indique qu'il a été démontré qu'un certain nombre de surfaces de bureaux sont affectées en tant que bureaux parce qu'elles ne pouvaient pas être construites sous forme de logements, à cause des restrictions liées aux conditions environnantes comme le bruit et les divers dangers. Elle demande s'il serait pertinent de réviser les normes empêchant de construire du logement afin qu'elles soient moins sévères. Elle demande l'avis du RPSL sur la question.

M. Gauthier répond que la planification doit tenir compte des périmètres dans lesquels les logements voient le jour. La proximité des appartements avec l'aéroport et les autoroutes doit être prise en compte. Il faut garantir la qualité de vie des habitants. Le RPSL n'a pas de position figée en la matière, mais estime que, si les zones ont été jugées non adaptées à des constructions de logements, c'est sans doute pour préserver la qualité de vie des habitants. Le RPSL n'est donc pas favorable à l'assouplissement de ces normes, mais n'a pas d'opposition figée sur l'évolution de ces dernières.

La présidente revient sur le fait que la motion ne serait pas conforme au droit supérieur. Elle demande quelles en sont les raisons et si le RPSL aurait une proposition de modification de la motion afin qu'elle soit conforme.

M. Gauthier répond qu'il est certainement possible de la modifier afin qu'elle soit conforme au droit supérieur. Il précise toutefois qu'un moratoire pur et dur ne sera certainement pas conforme à la liberté économique. Il indique ne pas avoir mené d'investigation en détail, mais estime que, si la motion était attaquée devant les tribunaux, elle se révélerait inapplicable. En la reformulant, il serait possible de traiter le sujet de la surproduction, il faudrait toutefois

trouver un meilleur moyen pour aborder le sujet. Le RPSL n'a pas de proposition de reformulation à fournir.

Un commissaire LJS constate que le RPSL est opposé à un moratoire, mais est en faveur d'une étude sur le sujet. Il demande ce que l'étude donnera comme résultat, en sachant qu'il est déjà connu qu'il y a un grand besoin de logements. Il demande à quoi serviront les résultats de l'étude.

M. Gauthier répète s'être basé sur le texte de la motion qui demande une évaluation des besoins réels en espaces de bureaux, ce qui permettrait d'analyser objectivement le sujet et ainsi de trouver une solution. Il affirme qu'une étude n'est pas comparable à un moratoire.

Un commissaire des Verts demande d'expliquer ou de paraphraser le passage de la prise de position concernant la conséquence de la transformation des bureaux en logements.

M. Gauthier répond que, selon la LDTR, une conversion de bureaux en logements ne permet pas un changement d'affectation. Le contrôle des loyers ne serait donc plus en vigueur pour ces nouveaux logements.

Un commissaire MCG indique que l'intention de la motion n'est pas de viser les commerces ni les arcades. Il demande si, en reformulant la motion en tenant compte du droit supérieur, la motion aurait plus de chances d'être conforme.

M. Gauthier répond que le RPSL a analysé la motion en l'état. Pour se prononcer sur une nouvelle version du moratoire, il faudrait soumettre la nouvelle version rédigée au RPSL.

Audition de M. Yves Cretegny, spécialiste en immobilier commercial

M. Cretegny explique être spécialiste en immobilier depuis 20 ans et avoir de l'expérience avec les bureaux, les activités industrielles et artisanales, la logistique, etc. Il indique que personne ne conteste le déséquilibre entre les taux de vacance de l'immobilier commercial et des logements. Il précise qu'un taux de vacance de bureaux entre 6% et 8% est inférieur aux autres villes européennes. Pour offrir des opportunités, il est nécessaire d'avoir une offre élevée permettant aux entreprises de se déplacer à l'intérieur de la ville et du canton. La question d'un taux de vacance excessif ou d'une suroffre se pose. Le premier enjeu est que le terme de « bureau » est une définition large, comprenant des catégories différentes. Chaque entreprise aura sa propre stratégie en se déplaçant. Certaines optent pour un campus en périphérie alors que d'autres visent des locaux en centre-ville ou proche des nœuds de transports comme l'aéroport, la gare ou l'autoroute. Il y a beaucoup de diversité dans les localisations. L'offre actuelle se situe dans certains endroits

en périphérie comme le secteur de l'aéroport ou Plan-les-Ouates. Les espaces vacants au centre-ville sont insuffisants, même si le PAV propose une alternative. Il y a donc une apparence de grande vacance, mais il est important de mener une analyse plus fine afin de prendre en compte la possibilité donnée aux entreprises de s'installer. Le deuxième enjeu est la question de la création de quartiers monofonctionnels qui est à éviter. Le moratoire aurait un impact important sur le développement du PAV par exemple, qui a pour objectif d'être un quartier de vie. Les politiques actuelles visent à rapprocher les logements des lieux de travail et d'aller en direction de la ville du quart d'heure. Il se demande si un moratoire créerait réellement plus de logements, si cela renchérirait la rareté des bureaux au centre-ville et si les entreprises fuiraient le canton. Il explique qu'il s'agit d'éléments préliminaires à prendre en compte.

La présidente demande s'il voit des possibilités de rationaliser l'usage des surfaces de bureaux, en regroupant des entreprises ou en instaurant plus de télétravail par exemple.

M. Creteigny répond que, post-covid, la question de l'impact du télétravail s'est posée. Il s'est révélé que le télétravail ne permet pas d'économiser 40% de surfaces comme il a pu être anticipé. La réduction est plutôt légère, à 5% environ. Les entreprises souhaitent pouvoir réunir tous les employés 3 ou 4 jours par semaine. Il y a donc un besoin moindre de bureaux individuels, mais un besoin accru en espaces communs et sociaux. Une différence de 5% n'est pas significative. Les bâtiments anciens ne s'adaptent pas bien à ce changement de besoins, il y a donc une nécessité de construire de nouveaux bâtiments, mieux adaptés aux besoins actuels des entreprises. Les entreprises n'aimant pas payer de loyers, elles ont tout intérêt à réduire les m² utilisés, même s'il y a moins de besoins dans le secteur tertiaire que secondaire. Le secteur secondaire utilise encore des outils de travail anciens, certains des années 60. Le secteur de l'artisanat est accompagné dans le but de diminuer les m² qu'il utilise. 20 000 emplois sont prévus au PAV et une grande quantité d'espaces ont déjà été tertiarisés. Il s'agit d'espaces qu'on qualifierait aujourd'hui de bureaux.

Un commissaire des Verts indique que le problème se situe dans le logement. Il donne l'exemple d'une famille arrivant à Genève et devant s'installer en France. Il mentionne les conteneurs installés dans les écoles par manque de place. Il explique qu'il y a un besoin de logements et un besoin de bien-vivre en opposition au besoin des entreprises de maintenir le taux de vacance des surfaces de bureaux.

M. Creteigny répond qu'il n'est pas contesté qu'il faut construire plus de logements. Il n'est pas certain qu'en réduisant la construction de bureaux, il

soit possible de construire plus de logements. Il indique qu'il s'agit d'une concomitance et non d'une opposition.

Le commissaire explique que cela vient du fait que la zone constructible est épuisée. Le sacrifice des terrains agricoles ne sera pas possible. Il demande comment il est possible de prioriser le logement dans un contexte de surchauffe économique, en prenant en compte les risques majeurs. Il demande où affecter de la surface aux logements.

M. Cretegnny répond qu'il est nécessaire d'adopter un facteur d'ajustement qui pourrait être la densification. L'usage des terrains dans le secteur tertiaire permet la densification. Il s'agit d'un enjeu majeur qui peut s'appliquer aux logements. La variable a l'air insoluble à terrain constant, il faut donc fabriquer plus avec la même quantité de sols.

La présidente demande comment est arbitrée la proportion logements/bureaux lors de l'élaboration des PLQ.

M. Cretegnny explique que le processus de développement est piloté par le canton ou la commune et que l'équilibre logements/bureaux est déterminé par la politique et non la pression des propriétaires. Il ajoute qu'il est moins risqué d'investir dans les logements et qu'il y a donc un intérêt à construire du logement.

Un commissaire du Centre demande comment expliquer que des quartiers soient prévus avec une grande densité au stade du projet et que, une fois qu'ils sont construits, la densité soit réduite de $\frac{1}{3}$ par exemple. Il donne l'exemple du quartier d'Ambilly. Il demande si cela est dû à la pression des communes étant opposées à la densification.

M. Cretegnny répond que cette pression est observable, car les communes craignent la densité et les changements de la nature de la vie communale. Pour fabriquer un développement désirable, il est nécessaire de mieux gérer les ressources à disposition. Il observe que la résistance des acteurs locaux au développement, opposant centres-villes et communes périphériques, est un débat qui a lieu partout en Suisse et en Europe.

Le commissaire indique que la résistance rend plus difficiles les modifications de zones et que cela empêche de profiter au maximum des terrains à disposition. Il constate une tension entre la volonté communale et les besoins du marché de l'immobilier. Il demande s'il serait nécessaire d'être plus strict par rapport aux exigences de densification. Il demande s'il serait judicieux de réhausser les exigences de densification.

M. Cretegnny répond que ce serait intéressant, dans les lieux où les infrastructures sont suffisantes pour ce faire. Toutes les activités ne se densifient pas bien. Certains secteurs nécessitent une basse densité. Les zones

industrielles et artisanales ont de la peine à cohabiter avec les logements. La question est donc de densifier au bon endroit. Il indique qu'une politique homogène ne serait donc pas souhaitable.

Discussion interne

Une commissaire PLR propose l'audition du département de l'économie pour connaître son opinion sur les éventuelles conséquences économiques d'un moratoire.

La présidente met aux voix l'audition du département de l'économie :

Oui : 14 (3 S, 2 Ve, 2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Non : —

Abstentions : 1 (1 LJS)

L'audition du département de l'économie est approuvée.

M. Perella apporte une réponse à une demande concernant la proportion des surfaces commerciales construites ces cinq dernières années ainsi que celles qui sont prévues dans les nouveaux PLQ. Il a obtenu les réponses de la part de l'office de l'urbanisme (OU). L'OU informe que durant la période 2019-2023 (les données de 2024 seront disponibles dès mars 2025), en zone ordinaire et zone de développement, hors zone industrielle et artisanale, les proportions construites ont été les suivantes : 77% de parts de logements et 23% de SBP (activités tertiaires). Concernant la question sur ce qui est planifié, toujours de dehors de la zone industrielle, l'OU ne prend pas en compte les mêmes données et zones que pour les statistiques sur ce qui a été bâti, car la zone villas n'est pas soumise à une planification. Les données montrent donc, au vu de ce qui est planifié jusqu'en 2028, une proportion de 64% de logements et 36% d'activités tertiaires. Cette proportion sera corrigée par l'ajout des constructions en zone villas, bien qu'il n'y ait pratiquement que du logement en zone villas et très peu d'activités. Concernant les quartiers qui seront produits, on devrait garder une proportion de $\frac{3}{4}$ de logements et $\frac{1}{4}$ d'activités.

Audition de M^{me} Delphine Bachmann, conseillère d'Etat chargée du DEE, et de M. Nicolas Bongard, directeur adjoint DEE

En préambule, M^{me} Bachmann indique qu'il ne faut pas opposer les besoins des habitants du canton aux besoins des entreprises. Le taux de vacance et les espaces commerciaux disponibles représentent un critère d'attractivité pour les entreprises qui souhaitent s'implanter à Genève ou s'y développer. Elle souligne l'importance qu'aurait un moratoire général pour les autres

communes que la Ville de Genève. Elle explique que ces communes sont attachées à la possibilité de promouvoir une certaine mixité et une diversité des possibilités. Les communes souhaitent donc pouvoir créer du logement, mais aussi des surfaces destinées aux commerces et aux entreprises. Cette mixité permet aussi de favoriser les nouveaux emplois, ce qui pourvoit des fonds pour la commune. Elle rappelle que le Conseil d'Etat a répondu à la question Q 3953 en 2023. La réponse portait sur l'évolution des surfaces de bureaux vides, elle invite donc la commission à la consulter.

M. Bongard explique que les principes sont les mêmes qu'en 2023 et qu'il va simplement les remettre dans le contexte actuel. Depuis 2023, la quantité de bureaux vacants a diminué, comme cela a été mentionné lors de l'audition de l'OU. En 2023, il y avait 314 000 m² de surfaces de bureaux disponibles et, en 2024, il y en avait 276 000 m². On observe donc une diminution de 12%. Il explique qu'il a été discuté avec divers acteurs de l'immobilier, dans le cadre des travaux d'actualisation de la stratégie économique cantonale, que le taux de vacance de 6%, mis en relation avec les autres métropoles européennes, ne pose pas de problème et reste dans la moyenne. Le taux de vacance évolue au fil des années et comprend les surfaces disponibles et celles en cours de construction, qui sont comprises dans les calculs. Au niveau du PIB, une croissance a été annoncée par le Groupe de perspectives économiques (GPE). Le PIB était à 0,9% il y a deux ans, puis 1,2% l'année dernière, et il s'élève à 1,7% pour Genève en 2025. La croissance économique tend à soutenir la demande concernant ces surfaces. Il aborde les autres éléments de la motion comme la mutation de la manière d'exercer, influencée par le télétravail et l'intégration des nouvelles technologies telles que l'IA. Il explique que le télétravail, selon les retours des consultations effectuées sous la forme d'une quinzaine d'entretiens de faîtières des domaines de l'économie, de la construction, de la finance, etc., ont démontré que le télétravail a créé un certain attrait pendant un temps. Il explique que certaines grandes entreprises privées comme Nestlé ou Novartis, et d'autres semi-publiques comme La Poste ou les CFF, ont tenté d'instaurer le télétravail. Il donne l'exemple de Loyco, entreprise preneuse de moyens différents d'aborder les choses et de la hiérarchie transversale. La conclusion de la consultation est que toutes ces entreprises reviennent au présentiel. Le distanciel ne permet pas vraiment de développer sa créativité grâce aux échanges sociaux, ni aux nouveaux employés de développer une vraie culture d'entreprise. Il n'y a donc pas de constante au niveau du désir des entreprises de développer le télétravail, contrairement à ce qui avait été envisagé. Il y a toutefois des différences au niveau de la manière de travailler dues aux nouvelles technologies. L'incidence sur les surfaces est qu'un accent plus important est mis sur les espaces

d'échanges informels, les lieux récréatifs et les endroits où l'on mange. L'activité sur sol est vue de différentes manières, à présent. La croissance des technologies n'a pas provoqué de diminution des ETP, mais plutôt une mutation de l'utilisation des espaces. On n'observe pas de diminution systématique des espaces. Le DEE ne suit pas le constat de la motion concernant ce dernier point. Concernant la reconversion des bureaux en logements, comme cela a été mentionné par l'OU lors de leur audition, l'entièreté des 300 000 m² ne peut pas être considérée au même titre. Peut-être qu'un tiers de cette surface serait convertible en logements. Il explique qu'il est déjà exigible de convertir des bureaux non adaptés en surfaces adéquates, convertir des bureaux en logements serait donc encore plus difficile. Il ajoute que le coût de la reconversion est très important, bien qu'il y ait des surfaces disponibles. Le DEE rejoint les motionnaires concernant la réflexion sur les possibles utilisations de ces 300 000 m² de surfaces de bureaux vacants. Bien qu'il ne soit pas possible de les utiliser tels quels, il imagine qu'il y a certainement des possibilités pour rendre les reconversions plus aisées.

M^{me} Bachmann conclut en indiquant que le DEE s'oppose à la motion pour les raisons évoquées. Elle ajoute qu'avec le retour au présentiel, l'aménagement des espaces change. Il y a à présent plus d'espaces communs qu'auparavant, mais la demande est toujours aussi importante en termes de surfaces. Le renouvellement de la stratégie économique est en cours, en collaboration avec l'OU et le DT. L'objectif est de prendre en compte la disponibilité et les possibilités du territoire dans la nouvelle stratégie ainsi que de faire entendre la voix de l'économie dans le renouvellement du plan directeur cantonal.

Une commissaire LJS demande s'il existe des chiffres démontrant que le télétravail n'est plus apprécié.

M^{me} Bachmann répond qu'il est difficile d'obtenir des chiffres précis. Lors des consultations des faïtières économiques, elles ont expliqué qu'il n'y avait pas vraiment de désintérêt pour le concept de télétravail, mais qu'en comparaison avec la période covid et post-covid où tout était en télétravail, les entreprises souhaitent retourner au présentiel. Elle rappelle que la loi interdit aux frontaliers d'effectuer un emploi à plus de 40% de télétravail. Il y a beaucoup de télétravail partiel, mais jamais à 100%. Aucune entreprise consultée ne semble prête à exclure le présentiel. La plus-value du présentiel est trop importante, le fait d'être présent n'est pas la seule différence. Elle ajoute que beaucoup d'articles de journaux font part de la même constatation et présentent des entreprises aux modèles hybrides.

Une commissaire PLR partage sa crainte concernant le fait que les grosses entreprises s'en iraient ou ne s'installeraient pas à Genève à cause du manque

d'attractivité. Elle demande si la baisse du taux de vacance pourrait avoir un impact sur ces départs.

M^{me} Bachmann répond que le moratoire serait un mauvais signal et un mauvais message envers les entreprises. Elle explique que cela leur montrerait que leurs besoins en termes de territorialités ne sont pas pris en compte. Elle rappelle que la disponibilité de bureaux fait partie des conditions-cadres qu'il faut offrir aux entreprises.

La commissaire demande si le DEE développe des mesures pour encourager à s'installer, offrir un panel de choix et des conditions pour favoriser l'implémentation des entreprises dans l'hypercentre qui a perdu en attractivité, notamment pour les banques.

M^{me} Bachmann précise que ce sont les entreprises qui effectuent leur choix concernant leurs implémentations. Le DEE a pour objectif d'offrir un panel de choix et conditions à ces entreprises afin de favoriser leur établissement. Elle explique que les disponibilités sur le territoire genevois ont changé en 30-40 ans. Avant cela, la concentration était au centre-ville. Aujourd'hui, il y a des quartiers externes où des entreprises s'installent lorsque ces nouveaux quartiers sont construits. Elle donne l'exemple d'une banque qui s'est installée dans le nouveau quartier de l'Etang et d'entreprises déménageant sur l'autre rive afin de s'installer dans des locaux plus adaptés avec leurs évolutions. Elle trouve réjouissant que la territorialité se diffuse et que l'ensemble du territoire genevois soit attractif. Ceci est très important pour les communes, qui souhaitent être des lieux d'accueil d'emplois. Le DEE souhaite encourager cet aspect à travers une collaboration avec les communes concernées.

Pour finir, la commissaire demande si les entreprises ont encore un attrait pour les bureaux existants ou uniquement pour les nouveaux, sachant que le moratoire vise les nouvelles constructions.

M^{me} Bachmann ne peut répondre au nom de toutes les entreprises souhaitant s'installer à Genève. Elle explique que cela dépend de leurs besoins. Les différentes typologies d'entreprises, comme les industries, les bureaux et les commerces, ont des besoins différents. Il est important de garder cette diversité d'offre, notamment dans les nouveaux quartiers. Un moratoire général ne pourra pas convenir à toutes les entreprises. Garder des portes ouvertes et un signal positif envoyé à l'économie. Genève a tout d'une mégapole sauf la taille, elle a donc un taux de vacance dans les normes qui permet d'effectuer un tournus d'aménagement, permettant de répondre à la demande sans restreindre les entreprises sur un territoire déjà très dense.

Une commissaire socialiste indique que la prise en compte de la pénurie de logements manque à la présentation. Elle souligne que le taux de vacance de

logements est très bas et que cela affecte aussi les milieux économiques. Elle explique que l'attractivité économique, les entreprises s'installant à Genève et les emplois créés ont aussi pour conséquence un développement démographique. Elle demande l'avis du département sur la pression démographique et la pénurie de logements.

M^{me} Bachmann répond qu'elle a pris connaissance de la présentation de l'OU et ne souhaitait pas répéter tout ce qui concernait les nouveaux quartiers et les perspectives de développement. Elle donne l'exemple du quartier du PAV qui contiendra plus de logements qu'aujourd'hui ainsi que de la délocalisation de la zone industrielle vers d'autres espaces du canton. Elle explique que c'est ainsi qu'elle ne souhaitait pas opposer les besoins des entreprises avec ceux de la population. Au vu de la densité du canton, il faut pouvoir concilier les lieux de vie et les lieux économiques. La proximité des habitants avec leur lieu de travail est aussi un aspect important qui permet de diminuer les déplacements et sur lequel les communes travaillent en partenariat avec le DEE. Elle souligne l'importance de la pénurie de logements, mais explique que le moratoire interdisant la construction de bureaux ne permettra pas de répondre à cette pénurie. La pénurie est clairement identifiée et les nouveaux quartiers comme le PAV et les Cherpines ainsi que les quartiers qui sont en train d'être finalisés comme Belle-Terre, l'Etang et Pont-Rouge visent à aménager pour toutes et tous. Elle répète qu'un tel moratoire serait inefficace, mais admet la nécessité de construire du logement. Elle acquiesce au fait que la disponibilité de surfaces est tout aussi importante que le logement de la main-d'œuvre. Elle affirme qu'il faut concilier les différents intérêts en présence par le dialogue et non les opposer.

La commissaire confirme qu'il s'agit bien d'une pesée d'intérêts différents. Elle affirme que, sur un territoire aussi contraint, la comparaison entre les deux taux de vacance semble choquante. Elle précise que ça l'est d'autant plus lorsque l'on prend en compte qu'il est connu que le rythme de construction actuel des logements n'est pas suffisant pour résorber la pénurie et que, dans le futur, il n'y aura pas assez de constructions en comparaison aux besoins. De plus, le nombre de m² de surfaces commerciales dans certains nouveaux quartiers comme l'Etang est bien plus élevé que celui des surfaces de logements. Elle demande quelle serait une mesure de conciliation plus opportune que le moratoire jugé trop extrême.

M^{me} Bachmann répond que cela est du ressort du plan directeur développé par le DT et elle invite la commission à le leur demander. Elle précise que le DEE travaille en étroite collaboration dans le but de concilier les besoins des habitants pour se loger et les besoins des entreprises qui souhaitent s'installer à Genève. Elle ajoute que tout ce qui concerne la reconversion de bureaux en

logements a déjà été présenté à la commission et elle rappelle que c'est compliqué bien que faisable. Concernant les nouveaux quartiers, pour qu'une activité ait du sens, il faut qu'il y ait une certaine densité de population autour. Les nouveaux quartiers donnent l'impression que des bureaux restent longtemps vacants, mais il s'agit d'une situation normale, car il faut que les habitants soient présents. Idéalement, il faut que la temporalité de remplissage des habitations se fasse en même temps que l'installation des entreprises afin de créer des lieux de vie et une activité économique dont les communes ont besoin afin d'investir dans de nouveaux projets de logements. Elle explique que son rôle est de prévenir la commission que l'adoption du moratoire est un message extrêmement négatif envoyé aux entreprises. Elle rappelle que la prospérité économique n'est jamais acquise et que l'activité commerciale permet aussi de créer des logements, il ne faut donc pas les opposer. Elle ajoute que le taux de vacance n'est pas hors norme en termes de bureaux. Le travail à faire est de bien corrélérer la stratégie de développement économique du canton et la stratégie de développement du canton en termes de lieux de vies des habitants. Ceci est un travail sur le long terme, s'étendant sur les 5 à 50 prochaines années.

La présidente explique que le taux de vacance changerait en fonction de la typologie des locaux commerciaux et de leur localisation. Elle demande s'il existe des typologies de bureaux pour lesquels le taux de vacance est plus bas que les autres et s'il existerait des typologies avec une suroffre.

M. Bongard répond concernant les locaux industriels, car il détient plus d'informations et effectue un suivi plus fin que pour les locaux commerciaux. Ceci est expliqué par le fait que l'industrie demande des surfaces importantes et la Fondation internationale industrielle permet de prendre du recul à ce sujet. Certains acteurs s'adressent parfois à l'office cantonal ou au département lors d'une recherche de bureaux, mais, en règle générale, ce n'est pas le cas. Le DEE a donc moins de visibilité à ce niveau. Au vu de la transformation de la monnaie d'affaires et des comportements de travail, il y a une pénurie de locaux au goût du jour, connectés comme il se doit et ayant des facilités en termes d'espaces. Il a été constaté qu'aujourd'hui les locaux ont besoin d'être plus ouverts, communs, avec une multitude de petits espaces qui n'existaient pas il y a 20 ans. Les locaux pensés il y a 20 ans ne sont plus adaptés, premièrement à cause de leur durée de construction et deuxièmement parce qu'ils ne font pas preuve de réversibilité, de flexibilité et de modularité. Aujourd'hui, les promoteurs et constructeurs doivent anticiper et adapter leurs constructions au gré des évolutions. Le plan directeur cantonal sera révisé tous les cinq ans et non tous les 20 ans afin de s'adapter à l'évolution de l'économie.

M^{me} Bachmann ajoute qu'il serait donc d'autant plus compliqué d'interdire les nouvelles constructions, car ce sont elles qui correspondent le mieux aux besoins des entreprises. Ceci est confirmé par le fait que les entreprises n'hésitent pas à changer de commune afin de s'installer dans des locaux qui correspondent mieux à leurs besoins. Elle explique qu'il y a une plus grande visibilité en zone industrielle, car il s'agit d'un territoire plus restreint et que les entreprises présentent de réelles contraintes logistiques et de taille. Le monitoring est donc plus précis, notamment grâce à la FTI.

La présidente demande ensuite si des entreprises contactent le DEE pour exprimer le fait qu'elles souhaiteraient se développer ou s'implanter à Genève, mais regrettent de ne pas pouvoir le faire à cause du manque de bureaux vacants correspondant à leurs besoins.

M^{me} Bachmann dit qu'il est difficile de répondre, mais affirme qu'il n'est pas simple de se développer pour beaucoup d'entreprises, notamment pour celles du centre-ville.

M. Bongard ajoute que beaucoup de surfaces sont construites selon les besoins actuels et que cela est une manière d'inciter les propriétaires ou les commercialisateurs de surfaces qui ne sont pas à jour. Le but est de les inciter à effectuer une conversion, une rénovation, ou une transition énergétique. Concernant les constructions plus anciennes, il faudrait peut-être commencer à ce niveau, voir s'il est possible de les transformer en logement, potentiellement avec des modes de transformations plus rapides et facilités, afin de les encourager. Empêcher les nouvelles constructions qui sont au goût du jour, c'est se tirer une balle dans le pied.

La présidente demande encore si, au vu de la difficulté de la conversion en logement, une réflexion a été menée concernant des transformations, mais pas en logements. Elle donne l'exemple d'activités économiques moins lucratives ne pouvant pas s'offrir les prix du marché, mais pouvant bénéficier de l'aide de l'Etat afin que des activités culturelles, associatives ou des ONG puissent occuper ces bureaux.

M^{me} Bachmann répond que, concernant la zone industrielle, c'est possible avec l'aide de la FTI. Elle rappelle qu'il y a des entreprises dans des zones qui doivent être déplacées, mais qu'il faut s'assurer qu'elles puissent subsister malgré les loyers plus élevés de la zone industrielle. Accompagner ce type de changement se fait beaucoup au niveau de la zone industrielle. L'Etat ne peut pas subventionner une location de bureaux et il ne s'agit pas d'une demande reçue non plus. Certaines communes basculent dans leur mécanisme et sont prêtes à contribuer à un lancement d'activité ou d'association qui a plus de

peine à démarrer, car cela contribue aussi à rendre la vie d'une commune agréable.

M. Bongard ajoute que, lorsqu'il y a une certaine maîtrise du foncier, cela fait tache d'huile. Selon le plan directeur cantonal et dans le cadre d'un échange avec l'OU, des surfaces inoccupées pendant un certain temps sont mises à disposition, lorsque cela est possible, d'activités culturelles, sportives ou sociales. En zone industrielle, s'il est possible de favoriser ce genre d'acteurs, cela est fait. La FTI met à disposition de l'Hospice ou d'autres activités les villas qui sont vidées à cause d'une mutation de quartier. Cela n'est possible qu'avec la maîtrise du foncier. Certains acteurs privés commencent à s'intéresser à certains avantages financiers et coopératifs, à cause de la densification. Des coopératives industrielles vont ainsi baisser le prix du m² par exemple, montrant qu'il y a d'autres manières de faire les choses. Il est intéressant de voir avec l'OU comment peut évoluer la forme de la construction et de voir s'il est possible d'inciter d'autres acteurs à évoluer dans ce sens. Il n'y a aucune garantie de réussite maximale immédiate, mais le DEE espère inciter les acteurs à changer les choses.

M^{me} Bachmann conclut en expliquant que le DEE souhaite généraliser ce qui est fait en zone industrielle sur les autres zones. Elle donne l'exemple d'entreprises ayant besoin les unes des autres et étant mises côte à côte afin de diminuer les trajets. Ceci est plus facile à faire avec la maîtrise du foncier. Les promoteurs et ceux qui développent l'immobilier ont conscience que ceci doit être intégré à la planification du territoire.

Discussion interne

Le groupe MCG explique qu'il souhaiterait soumettre à la commission un amendement pour tenir compte des nombreuses auditions qui ont eu lieu. Il demande alors un report du vote.

La présidente constate que cela convient à la commission. Elle demande que les propositions d'amendements soient envoyées à l'avance à la commission.

Présentation de l'amendement par un commissaire MCG

Un commissaire MCG explique que le but de sa proposition d'amendement est d'assouplir la motion afin qu'elle ne tombe pas pour cause d'inconstitutionnalité, tout en gardant l'esprit du texte initial. L'amendement est souple et s'adapte aux zones géographiques ainsi qu'aux types d'activités commerciales et économiques. Il indique s'être basé sur les diverses auditions et remarques pour émettre cette proposition.

Un commissaire UDC exprime être étonné et demande dans quelle mesure l'amendement rend la motion constitutionnelle alors qu'il a été mentionné qu'un moratoire sur la construction de bureaux est inconstitutionnel, même s'il est ciblé et limité dans le temps.

Le commissaire répond que le texte original demandait la mise en place d'un moratoire général et systématique, ce qui justifiait la crainte de l'inconstitutionnalité du projet. A travers cet amendement, il explique avoir laissé la porte ouverte à une certaine souplesse.

Le commissaire UDC affirme qu'il ne s'agit pas d'une crainte, mais d'un fait. Il demande à M. Perrella si cibler le moratoire le rend constitutionnel.

M. Perrella se réfère aux propos du représentant de l'Etat qui avait été auditionné. Il explique que les propos semblent conformes à l'opinion du juriste du DT qui avait été auditionné.

Une commissaire PLR demande ce qu'il faut comprendre par « cibler ».

Le commissaire MCG répond que cela correspond à un moratoire mis en place en fonction des besoins.

La commissaire affirme que, selon l'audition du département de l'économie, avec le taux actuel de vacance des bureaux de 6% à Genève, un moratoire n'est pas souhaitable. Elle demande si le moratoire est tout de même adapté à la situation actuelle.

Le commissaire répond que l'amendement est un compromis. Il explique que le moratoire sera ciblé en fonction des besoins économiques et de logements. Il ajoute qu'il ne peut pas se prononcer sur les éléments techniques comme les taux de vacance. Le but de la motion est de trouver un compromis satisfaisant pour les logements et les bureaux.

La commissaire indique, concernant l'évaluation exhaustive, que les auditions de l'OU, du département de l'économie et du département du territoire ont montré qu'une évaluation exhaustive était déjà en place. Elle demande s'il la juge insuffisante ou si la motion proposera une évaluation complémentaire.

Le commissaire explique que l'évaluation exhaustive aura lieu a posteriori de la mise en place du moratoire, afin d'en faire le bilan.

Un commissaire socialiste estime que l'amendement va dans une meilleure direction que le texte original de la motion. Il demande si la nouvelle version du moratoire, ciblé et adapté aux besoins, correspond toujours à la définition d'un moratoire. Selon lui, un moratoire est une suspension d'une activité pour une durée relativement déterminée. Il demande s'il s'agit vraiment d'un

moratoire ou s'il s'agit plutôt d'instaurer une étape de réflexion avant la construction ou la planification de bureaux.

Le commissaire MCG répond que le but de la formulation choisie est d'assouplir le moratoire.

Le commissaire socialiste soulève que, dans la première invite de la motion amendée, tout comme dans la motion initiale, il est mentionné que le moratoire concerne la « construction de nouveaux bureaux ». Il explique que cela implique que les surfaces commerciales planifiées seront comprises dans le moratoire et ne pourront plus être construites, et que les chantiers en cours seront arrêtés. Il demande si cette interprétation correspond à l'intention de la motion. Il propose de remplacer le terme de « construction » par « planification ».

Le commissaire MCG répond que ce n'était pas son intention, que le but est de viser les nouvelles constructions, uniquement. Il ne souhaite pas impacter les constructions en cours.

Un commissaire des Verts demande, concernant la deuxième invite, si l'esprit de l'évaluation exhaustive des besoins en espaces de bureaux consiste en un tri entre les zones où il y a des problèmes de bruit ou d'accidents majeurs et les zones où il est possible de construire, soit un tri entre les zones où l'on peut appliquer le moratoire et les zones où cela n'est pas possible à cause des problématiques citées.

Le commissaire MCG confirme cela. Il explique que cette invite est basée sur les propos d'un auditionné ayant mentionné des bureaux existants, mais inutilisés dans certaines zones, alors que d'autres zones nécessitent plus de bureaux.

La présidente souhaite proposer un sous-amendement qui consiste à remplacer, dans la première invite, le terme de « construction » par « planification ». Elle explique qu'il s'agit d'un point soulevé clairement lors des auditions. Les auditionnés ont indiqué que, si un PLQ prévoit des surfaces commerciales, administratives ou de bureaux dans sa planification qui dure plusieurs années, il est ensuite difficile de les interdire sans modifier l'ensemble du PLQ. Elle estime plus pertinent d'introduire un moratoire au niveau de la planification des PLQ plutôt qu'au niveau de la délivrance des autorisations de construire. Elle propose aussi d'ajouter une troisième invite : « à distinguer, dans les plans localisés de quartier, les différents types de surfaces d'activités (bureaux ; magasins/arcades ; équipements publics) ». Cette invite reprend les catégories de l'OCSTAT, qui distingue ces différentes surfaces d'activités, ce que la loi ne fait pas. Le but est de préciser qu'au niveau des PLQ, il faut planifier des surfaces de bureaux, des surfaces « arcades » et

des surfaces d'équipements de manière distinctes et non uniquement des « surfaces d'activités » comprenant le tout.

Un commissaire des Verts exprime la position de son groupe. Concernant la potentielle anticonstitutionnalité du moratoire, l'histoire récente démontre qu'il peut bien y avoir des recours basés sur ce motif, mais que c'est au juge d'en décider, et ce dernier estime parfois que les textes sont constitutionnels. Il estime que ce n'est donc pas à la commission de juger de la constitutionnalité du texte. Il rappelle aussi qu'il ne s'agit pas d'un PL, mais d'une motion dont le but est de transmettre au Conseil d'Etat un message et de le rendre attentif à un gisement de logements. Il ajoute qu'il existe actuellement un taux de 0,6% de logements vacants à Genève ; or, l'art. 207 de la loi d'application du code civil suisse indique que, en dessous de 2%, il s'agit d'une pénurie de logements. Le canton est donc clairement en situation de pénurie de logements alors qu'il existe un gisement très intéressant situé dans des zones où il est de plus en plus rare d'en construire. Il estime donc qu'il ne faut pas se limiter au risque d'inconstitutionnalité, car il s'agit d'une motion et que tous les partis ont un intérêt à rendre le Conseil d'Etat attentif à la situation, afin que ce dernier travaille, rende un rapport sur le sujet et, dans le meilleur des cas, agisse. Il invite les commissaires à voter en faveur de la motion ainsi que de l'amendement.

Un commissaire du Centre annonce que son groupe ne votera pas la motion, qui partait d'une bonne intention, mais dont l'application aura un impact très négatif. Il indique qu'en cas d'atteinte à un droit fondamental, il est nécessaire de réaliser les trois conditions cumulatives qui sont la base légale, l'intérêt public et le principe de proportionnalité. Dans le cas d'espèce, la condition de l'intérêt public est certainement remplie, mais les deux autres font assurément défaut. En effet, le département a confirmé qu'il manquait une base légale dans la loi genevoise. De ce fait, cette motion ne pourra pas être constitutionnelle. Il ajoute qu'un moratoire ne respecte pas non plus le principe de proportionnalité. Il admet qu'il est important de construire plus de logements, mais affirme que, pour ce faire, il faut construire plus de bureaux. Ces derniers prodiguent des ressources financières et sont essentiels à certaines zones pour faire paravent au bruit, par exemple. Il donne l'exemple du Grand-Saconnex et du projet de la Susette où des écrans créés par des bureaux permettent de construire des logements protégés du bruit. Concernant l'aménagement du territoire, il exprime qu'il n'est pas souhaitable de créer des cités-dortoirs, car la population préfère évoluer dans un cadre sympathique où des activités professionnelles et commerciales sont présentes. Il en conclut que construire du logement à 100% dans les zones de développement n'a aucun sens au niveau de la qualité de vie produite. Selon les raisons économiques évoquées

par M^{me} Bachmann lors de son audition, il existe tout de même un besoin de bureaux. Concernant la transformation de bureaux en logements dans certaines zones, il donne l'exemple de la rue des Tranchées où des bureaux ont été transformés et il souhaite qu'à terme les démarches administratives permettant ces reconversions soient simplifiées afin que ces bureaux trop anciens en comparaison aux besoins actuels des entreprises puissent être transformés en logements. Il affirme que cette problématique sera traitée ultérieurement, mais qu'un moratoire n'a aucun sens.

Une commissaire PLR exprime que les auditions des divers services et spécialistes, qui sont quasiment unanimes à l'exception d'une personne, ont relevé qu'il existe un taux de vacance de logements de 2% en Suisse. Le taux de vacance pour les locaux commerciaux s'élève à 8% en Suisse, à 10% en Europe et à 6% à Genève. Le taux de vacance à Genève n'est donc pas aussi préoccupant que l'on pense. Elle soulève le fait que, il y a 10 ans, il n'y avait pas assez de bureaux et que le canton avait perdu en attractivité et en emploi, ce qui souligne leur importance. De plus, les nouvelles constructions prennent une dizaine d'années à être effectuées. Elle explique que la commission doit transmettre un message sérieux au Conseil d'Etat qui doit se baser sur la volonté du parlement. Elle ajoute que la mission première du Grand Conseil est de respecter le droit et d'en être le garant. Elle indique que les principaux freins à la conversion de bureaux en logements sont les démarches administratives. Elle est favorable à l'idée d'attendre le résultat de la motion transmise il y a quelque temps au Conseil d'Etat sur ce sujet-là avant de s'engager potentiellement dans quelque chose de plus radical. Elle ajoute que des conversions existent et elle donne l'exemple de celles ayant eu lieu à Cornavin et à Champel, où des propriétaires ont fait l'effort d'effectuer ces changements. Elle exprime son inquiétude quant aux villes du quart d'heure qui deviendront des cités-dortoirs si l'on ne construit plus de bureaux dans les nouveaux périmètres. Cela ne correspondrait pas à la volonté d'aménagement du canton ni à celles des familles souhaitant être proches de surfaces d'activités. Elle donne l'exemple de Champel où, à l'exception des supermarchés et des commerces de proximité, les surfaces « arcades » et les restaurants peinent à subsister parce qu'il n'y a personne dans le quartier durant la journée, à cause du manque de bureaux. Elle ajoute qu'au vu des surfaces existantes, la conversion de bureaux ne permettrait même pas de créer un millier de logements. Elle en conclut qu'il ne s'agit donc pas de la solution. Elle est favorable au fait de construire des logements plus qualitatifs pour répondre à la volonté de la population, mais elle estime que bloquer la construction des bureaux n'est pas la solution non plus. Le PLR votera donc à l'encontre de la proposition de motion.

Le groupe UDC annonce qu'il ne changera pas d'avis. Il estime que l'amendement proposé ne change rien à la motion et que cette dernière demeure donc inapplicable. Il ajoute que cibler sans arrêt les bureaux n'a plus d'utilité aujourd'hui, car certains immeubles de bureaux sont transformés en logements malgré la lourdeur administrative que cela représente. Il donne l'exemple d'un article témoignant de la conversion d'un immeuble complet en logements. Il en conclut que cela est possible et fonctionne. Il estime que cibler uniquement les logements n'a pas de sens, car un ensemble, comprenant les bureaux, est nécessaire pour ne pas créer de cités-dortoirs, pour équilibrer les plans financiers et pour une multitude d'autres raisons. Le besoin de bureaux, dans les nouveaux quartiers notamment, est un fait avéré et inévitable. Il ajoute que voter pour un amendement inapplicable fait travailler l'administration pour rien. Il conclut en disant que, la motion étant anticonstitutionnelle, comme confirmé par le département, l'UDC ne votera pas en faveur de celle-ci. Il ajoute qu'elle aurait dû être retirée par son auteur.

Le groupe LJS remercie l'auteur de la motion pour son intérêt concernant la crise du logement, qui est une priorité du groupe LJS. Il indique que, techniquement, dans certaines zones, il n'est pas possible de construire plus de logements. Il est donc nécessaire de construire des bureaux et des arcades dans ces zones-là à cause de diverses raisons comme le bruit et les risques majeurs. Il affirme que, malgré le besoin de construire plus de logements, il ne soutiendra pas cette motion à cause de son inconstitutionnalité.

Le groupe MCG indique qu'il va de soi que le besoin de logements est criant dans le canton et que le besoin de bureaux est présent aussi. Il explique que la motion initiale était rigide et anticonstitutionnelle, menant à un refus certain, comme indiqué par les auditions. Cela a justifié la proposition d'amendement assouplissant la motion, mais conservant son esprit, qui consiste à privilégier le logement et à suspendre la planification de bureaux dans les nouvelles constructions, à l'exception de certaines surfaces d'activités et infrastructures. Il ajoute que, ces derniers temps, il existe une tendance montrant que des immeubles entiers de bureaux sont transformables en logements, prouvant que cela est possible. Il invite l'ensemble des groupes à soutenir cette motion.

Le groupe socialiste indique que cette motion soulève une disparité entre l'offre de surfaces commerciales qui est largement supérieure à l'offre de logements, ce qui représente une réelle problématique. Il explique que la situation de pénurie est sévère et ce depuis des dizaines d'années, ce qui a un impact très négatif sur la situation de logement de la population et l'augmentation des loyers. Il donne l'exemple de personnes restant dans leur logement alors qu'il n'est plus adapté à leurs besoins parce qu'ils n'ont pas la

possibilité de déménager. Dans le domaine de l'activité commerciale, le taux de vacance est bien supérieur à celui du logement, et l'argumentaire concernant ce point ne lui convient pas. Répondre aux besoins des entreprises et de l'économie est compréhensible, tant que les besoins de la population sont comblés, et ce n'est manifestement pas le cas aujourd'hui. Le groupe socialiste est réellement dérangé par cette disparité. Il suggère de ne pas mettre toutes les surfaces d'activités dans le même panier, sachant que l'offre et les taux de vacance diffèrent entre les arcades, les bureaux et les surfaces commerciales. Il indique que la motion vise expressément les bureaux et non les commerces, ni les arcades, ni les équipements et infrastructures publiques, qui doivent évidemment être maintenus afin de faire vivre les quartiers et les rendre attractifs et diversifiés. Ceci justifie la proposition de sous-amendement, invitant à cibler plus précisément la suroffre de bureaux. Il soulève un point intéressant de l'amendement concernant la reconversion des bureaux, qui peut être très compliquée, coûteuse, voire impossible selon la zone, mais qui présente la possibilité de reconversion en infrastructures adaptées aux besoins de la population en général. Cette approche permet de ne pas se focaliser uniquement sur la reconversion en logements, mais aussi en d'autres surfaces d'activités ayant un intérêt public manifeste, comme les activités culturelles. Le groupe socialiste votera en faveur de la motion amendée et du sous-amendement pour ces différentes raisons.

La présidente met aux voix le sous-amendement socialiste :

invite le Conseil d'Etat

- à adopter un moratoire ciblé **sur la planification** de nouveaux bureaux, à adapter en fonction des besoins réels et des spécificités des différentes zones de notre canton ;
- à maintenir ce moratoire jusqu'à ce que :
 - une évaluation exhaustive des besoins en espaces de bureaux soit réalisée en tenant compte des disparités entre les quartiers et des dynamiques économiques locales ;
 - un plan d'action soit élaboré pour favoriser la réaffectation ou la reconversion des bureaux inoccupés en logements ou en infrastructures adaptées aux besoins de la population lorsque cela est pertinent et réalisable.
- à distinguer dans les plans localisés de quartier les différents types de surface d'activités (bureaux ; magasins/arcades ; équipements publics).

Oui : 7 (3 S, 2 Ve, 2 MCG)
Non : 8 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 1 LJS)
Abstentions : –

Le sous-amendement est refusé.

La présidente met aux voix l'amendement général du groupe MCG :

invite le Conseil d'Etat

- *à adopter un moratoire ciblé sur la construction de nouveaux bureaux, à adapter en fonction des besoins réels et des spécificités des différentes zones de notre canton ;*
- *à maintenir ce moratoire jusqu'à ce que :*
 - *une évaluation exhaustive des besoins en espaces de bureaux soit réalisée en tenant compte des disparités entre les quartiers et des dynamiques économiques locales ;*
 - *un plan d'action soit élaboré pour favoriser la réaffectation ou la reconversion des bureaux inoccupés en logements ou en infrastructures adaptées aux besoins de la population lorsque cela est pertinent et réalisable.*

Oui : 7 (3 S, 2 Ve, 2 MCG)
Non : 8 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 1 LJS)
Abstentions : –

L'amendement général est refusé.

La présidente met aux voix la M 3047 (initiale) :

Oui :	7 (3 S, 2 Ve, 2 MCG)
Non :	8 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 1 LJS)
Abstentions :	–

La motion est refusée.

Le débat est proposé en catégorie II (40 min).

Mesdames et Messieurs les députés, compte tenu de l'inconstitutionnalité de cette motion, qui la rend inapplicable, la majorité de la commission recommande de la refuser.

SURFACES D'ACTIVITE TERTIAIRES VACANTES

POTENTIEL LOGEMENT



Sylvain FERRETTI
Directeur général de l'office de l'urbanisme DT

Département du territoire
Office de l'urbanisme

10/12/2024 - Page 1

Commande, source et méthodologie

- Mars 2020, sollicitation du magistrat du DT suite à interpellations demandant la conversion des surfaces de bureaux en logements
- Données OCSTAT : enquête annuelle
 - Questionnaire (volontaire) auprès des régies, chaque année au mois de juin
 - Attention: inclut également les surfaces nouvellement construites et pas encore occupées
- Notion de "vacance" : disponible, utilisable et à louer / vendre
 - 2023: 299 adresses pour 337'000 m2 de surfaces vacantes
 - 2024: 318 adresses pour 313'000 m2 de surfaces vacantes
- Prise en compte de contraintes bruit (OPB) et risques majeurs (OPAM)
 - 2023: env. 99'000 m2 de surfaces vacantes = env. 1'000 logements (théoriques)
 - 2024: env. 104'000 m2 de surfaces vacantes = env. 1'000 logements (théoriques)
- Autres contraintes
 - Habitabilité – morphologie: taille, hauteur sous plafond, profondeur des pièces, aération, etc.
 - Normes de sécurité: incendie
 - Lex Koller



Département du territoire
Office de l'urbanisme

10/12/2024 - Page 2

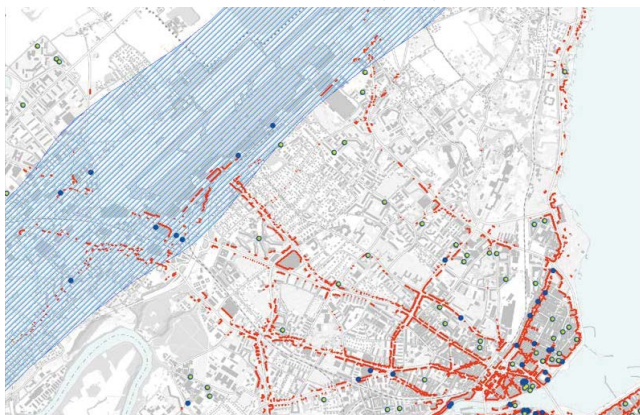
Commande, source et méthodologie

Contraintes OPAM (risques d'accidents majeurs)

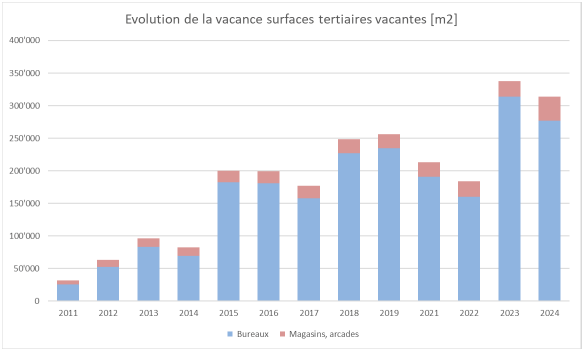


Commande, source et méthodologie

Contraintes OPB (bruit)



Résultats



Données OCSTAT

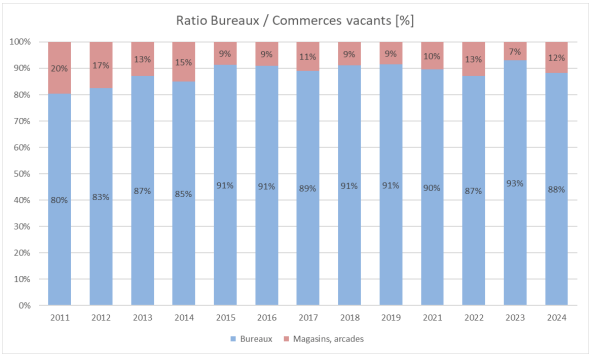
Augmentation constante des surfaces administratives vacantes
Légère augmentation des surfaces commerciales vacantes en 2024



Département du territoire
Office de l'urbanisme

10/12/2024 - Page 5

Résultats



Données OCSTAT

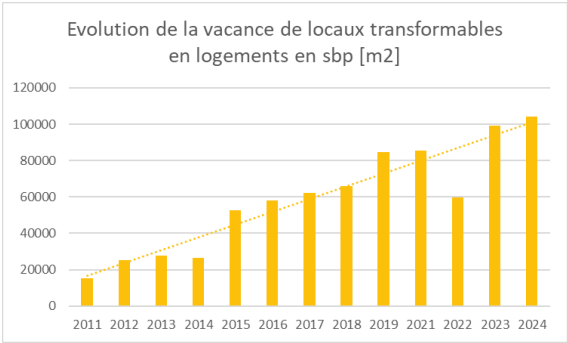
9/10^{ème} des surfaces vacantes sont des bureaux



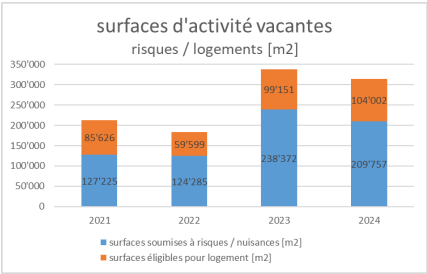
Département du territoire
Office de l'urbanisme

10/12/2024 - Page 6

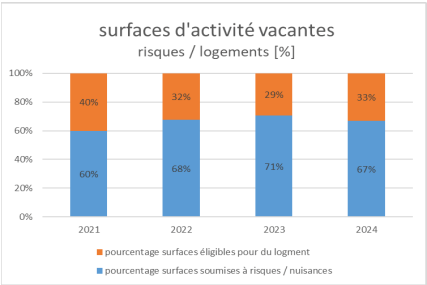
Résultats



Résultats

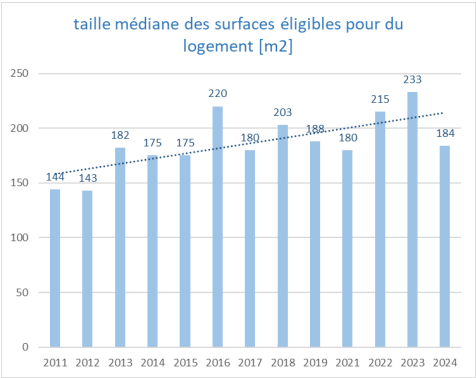


Résultats



En 2024, environ 2/3 des surfaces vacantes ne seraient pas utilisables pour une conversion en logement

Résultats



En 2024, la moitié des surfaces vacantes éligibles pour du logement fait moins de 184 m2, soit la taille de deux petits appartements

Résultats

Localisation de la (sur)vacance en 2024



Résultats

Localisation de la (sur)vacance en 2024

1. **Zone industrielle de Versoix**, en face de Favarger : près de **11'000 m²** sont disponibles après le départ à l'étranger d'une multinationale (cosmétique)
2. **Zone industrielle du Campus Biotech** : **16'500 m²** (sans compter l'immeuble au croisement de l'avenue de la Paix pour 1650 m² supplémentaires) de locaux libres. Périmètre encore lié aux OI mais où il faut avoir une activité dans l'industrie.
3. **Secteur Pré-Bois** : **22'000 m²** situé entre Blandonnet et le bâtiment de l'ICC qui offre près de 7'000 m² vacants. En zone de développement 3 mais sous le bruit des avions.
4. Secteur ouest du quartier de l'**Étang** avec les nouveaux immeubles construits en 2023. **16'000 m²** libres. Secteur est du quartier de l'**Étang** : **29'000 m²** disponibles, dont 17'000 m² sont soumis aux normes OPAM et ne peuvent être transformés en logements
5. L'**hyper-centre** avec Confédération centre (2'400 m²), la pointe de la Rue du Rhône (5'800 m²), la Crédit Agricole (2'300 m²) et toutes les surfaces au sud du quartier de St-Gervais 8'100 m²). L'ensemble représente **>12'000 m²**.
6. **Lancy - Pont-Rouge** : les deux derniers immeubles à l'arrière du projet viennent de finir de se construire et totalisent à eux deux **20'000 m²** sur les 21'000 du secteur. Les immeubles sont de 2023.
7. **Zone industrielle de Plan-les-Ouates**. Plus de **38'000 m²** disponibles. Nombreuses surfaces de bureaux à louer sous mais sises en zone industrielle. Les locaux ne peuvent être loués à une entreprise de tertiaire.

Résultats

Sur les 300'000 m2 de surfaces d'activités tertiaires vacantes en 2024:

- 2/3 non éligibles pour transformation en logements
- > 25% dans des constructions neuves (Étang, Pont-Rouge) → occupation future très probable
- > 20% en zone industrielle → réaffectation tertiaire compliquée

Reconversions de bureaux / commerces en logements



2022
 Rue de la Coulouvrenière
 APA 305201 - Transformation de bureaux en apart-hôtel
 + 29 logements

2023
 Bd Saint-Georges
 APA 317015 - Transformation de bureaux en appartements (1^{er} étage)
 + 6 logements



Pour le moment, opérations de
transformations relativement modestes

Reconversions de bureaux / commerces en logements

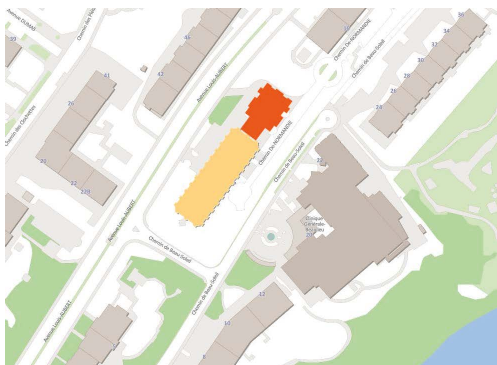


Avenue Louis Aubert

DD 113839 & 320372 - Transformation de bureaux en appartements + extension
+ 121 logements transformés + 60 logements nouveaux

Opérations d'envergures en cours de
transformation / extension

Reconversions de bureaux / commerces en logements

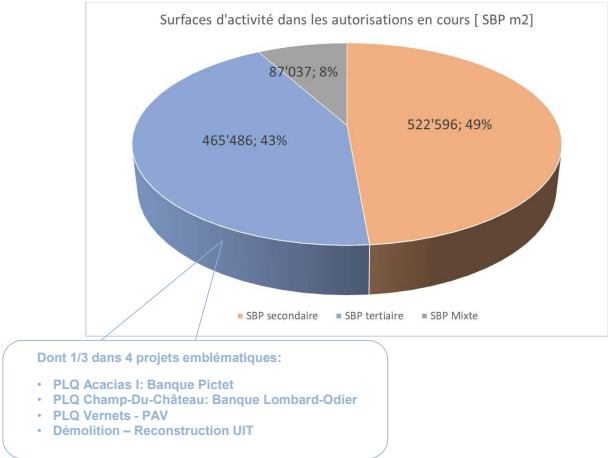


Avenue Louis Aubert

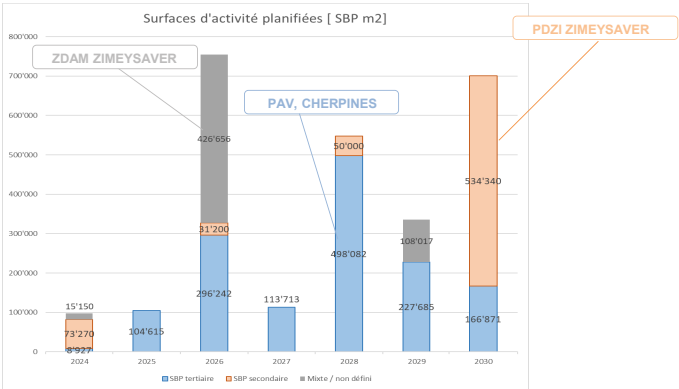
DD 113839 & 320372 - Transformation de bureaux en appartements + extension
+ 121 logements transformés + 60 logements nouveaux

Opérations d'envergures en cours de
transformation / extension

Planification de surfaces d'activité



Planification de surfaces d'activité à 2030



Horizons d'adoption pour les projets en cours.
Planification ≠ construction immédiate surtout dans les PDZI et ZDAM

REPUBLICQUE
ET CANTON
DE GENEVE

10/12/2024 - Page 19

Date de dépôt : 3 juin 2025

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de Philippe de Rougemont

Des commissaires malheureusement minoritaires mais de peu – soit 7 voix contre 8 – ont plébiscité la motion 3047 qui permettrait d’instaurer une pause dans l’ajout de bureaux, en attendant qu’une évaluation des besoins réels en bureaux soit rendue et qu’un plan d’action soit défini pour la reconversion des surfaces vacantes en logements résidentiels.

Voici pourquoi cette motion devrait être adoptée par le Grand Conseil :

Besoin de logements

Selon le rapport annuel des FIDP, 7063 ménages sont répertoriés sur la liste d’attente pour un logement.

Selon l’OCSTAT, le taux de disponibilité des logements sur le marché est de 0,4%. A noter que la pénurie officielle de logements commence lorsque le taux de vacance est en dessous de 2%.

0,4% de taux de vacance des logements, c’est un chiffre à comparer avec le taux de disponibilité des bureaux, 15 fois plus élevé, à 6,2%.

« Le marché s’autorégule en faveur de l’intérêt général », voilà une théorie qui ne résiste pas toujours à l’observation. C’est pourquoi ce Grand Conseil a mis en place de nombreux correctifs du marché pour protéger la population, dans plusieurs secteurs d’activité. Cette motion permet un correctif du marché proportionné pour que la construction de bâtiments dans notre canton réponde au besoin prépondérant de la population.

En continuant à laisser le marché financier décider, sans moratoire, on observe les décisions de construire se diriger là où les rendements financiers nets sont les meilleurs. Les rendements nets pour les immeubles d’habitation sont autour de 2,75%, à comparer avec 3,15% pour les immeubles de bureaux, pour lesquels il n’y a pas besoin de prévoir de salles de bains, de balcons, de fenêtres ouvrantes, de buanderie, etc., là où l’usure des bâtis est le moins à craindre.

L'office de l'urbanisme nous a informés que les constructions prévues jusqu'en 2028 se composaient de 36% de bâtiments d'activités tertiaires. On sait donc que, si on laisse le marché faire, on verra la quantité de bureaux vides augmenter et le déficit de logements continuer.

Préserver la zone agricole

Les terrains se raréfiant en zone constructible, Genève fait face à ses limites territoriales de façon croissante à mesure que la population augmente. Raison pour laquelle il fait de plus en plus sens de faire un meilleur usage du parc bâti existant. Auditionnée, la Chambre genevoise immobilière pointe vers la zone agricole pour répondre aux besoins immobiliers. Cela va à l'encontre des objectifs de législature en matière d'alimentation. Aujourd'hui, nous dépendons à 90% des territoires en dehors du canton pour nous nourrir. Réduire encore ce ratio n'est donc pas une option.

Croissance entretenue

La croissance économique de Genève entretenue par la fiscalité des entreprises est pensée pour maintenir l'attractivité économique. L'économie genevoise dynamique va donc continuer à attirer des ménages qui, nous le savons, ne trouveront – pour la plupart – pas de logements dans le canton. Si nous repoussons constamment les réformes permettant de faire meilleur usage du bâti existant dans le canton, la pression sur la France voisine augmentera, ainsi que le besoin et les nuisances supplémentaires en transports. Un spécialiste de l'immobilier auditionné par la commission déplorait que Genève ait « raté » l'implantation d'entreprises sur son territoire au bénéfice d'autres villes. C'est ce raisonnement tendant à mesurer le succès en termes d'économie privée et pas en termes d'accessibilité à un besoin de base, le logement, qui entretient la pénurie de logements.

Reconversion des bureaux en logements

On nous dit que la reconversion de bureaux en logements est impossible à cause des zones d'exposition à des accidents majeurs ou à des zones trop bruyantes. Soit, mais en appliquant une attitude orientée vers les solutions, on arrive, tout en prenant en compte les obstacles, à reconvertir les bureaux en logements là où la loi le permet. Notamment en maintenant une barre de bureaux en place pour faire écran (contre les risques d'accidents et de bruit) et protéger de nouveaux logements gagnés sur les bureaux vides. Un amendement allait dans ce sens et a aussi été repoussé de peu. On nous dit ensuite que les immeubles de bureaux ne sont pas prévus pour être convertis en logements.

Mais, auditionnés sur le projet de loi (n° 13216) sur la réversibilité en logements des projets de nouveaux immeubles de bureaux, les milieux de l'immobilier se sont aussi opposés allant jusqu'au recours en justice. Auditionnée, l'Association des promoteurs et constructeurs genevois nous a dit que la construction d'immeubles de bureaux pouvant être facilement reconvertis en logements renchérirait fortement la construction de bureaux. Quand la commission demande de nous citer l'étude qui étaye cette affirmation, la commission ne reçoit pas de réponse.

Conclusion

Il est légitime que les entreprises tirant profit de la construction et exploitation de bureaux à Genève veuillent maintenir la situation existante en place et se fassent entendre en commission. Mais lorsque cela va à l'encontre des besoins prépondérants de la population, dans ce cas pour le logement, c'est le rôle du Grand Conseil de mettre en place des conditions permettant de protéger l'intérêt général. C'est pourquoi la minorité de 7 commissaires sur 15 vous appelle à voter en faveur de cette proposition de motion.

Date de dépôt : 2 juin 2025

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de Amar Madani

Notre canton se trouve aujourd'hui au cœur d'une crise du logement sans précédent. Le marché immobilier est asphyxié par une pénurie aiguë de logements abordables, tandis que les loyers atteignent des niveaux tels qu'ils excluent un nombre croissant de nos concitoyens de l'accès à un logement décent. Cette situation est aggravée par la rareté du foncier disponible, la plupart des terrains encore libres étant classés en zones agricoles protégées. Les possibilités d'expansion sont donc structurellement limitées.

Dans ce contexte d'urgence sociale, il est d'autant plus incompréhensible de constater qu'environ 400 000 mètres carrés de bureaux demeurent inoccupés dans notre canton. Ce chiffre interroge profondément nos priorités en matière d'aménagement du territoire, d'autant plus que les usages professionnels sont en pleine mutation : généralisation du télétravail, travail collaboratif, flexibilité des espaces. Ces transformations structurelles remettent en question la nécessité de continuer à construire de nouveaux bureaux, en particulier de manière indistincte sur l'ensemble du territoire.

Face à cette double impasse – pénurie de logements et excès de surfaces tertiaires –, la présente motion vise à introduire un moratoire ciblé, raisonnable et temporaire sur la construction de nouveaux bureaux, afin de réorienter nos choix vers les véritables besoins de la population.

Et, face à ce constat, je regrette la décision de la majorité de la commission de rejeter un texte pourtant fondé sur une réalité que nul ne peut ignorer : la gravité de la crise du logement qui sévit dans notre canton.

Ma démarche n'a jamais été idéologique ni dogmatique. Elle est née d'un constat objectif et d'une recherche partagée par de nombreux acteurs auditionnés : nous construisons encore des bureaux dans un contexte où des dizaines de milliers de mètres carrés restent inoccupés. Dans un territoire exigu, avec des exigences administratives de plus en plus strictes et un manque criant de logements, cela bien évidemment interroge.

Une motion adaptée, fondée sur les réalités du terrain

La motion dans sa version initiale visait à instaurer un moratoire sur la construction de nouveaux bureaux, le temps :

- de mener une évaluation exhaustive des besoins réels, intégrant les nouvelles formes de travail (télétravail, flexibilité) ;
- et de définir un plan d'action pour la reconversion des surfaces vacantes en logements résidentiels.

Face aux objections soulevées, aussi bien des personnes auditionnées que des partis de droite – complexité d'application, diversité des besoins selon les zones, crainte d'un moratoire « général » –, j'ai déposé un amendement. Celui-ci transforme la proposition en un moratoire ciblé, modulé selon les spécificités de chaque quartier ou zone de notre canton, précisément pour répondre aux remarques formulées par la majorité.

Ce geste de compromis, équilibré et raisonnable, n'a malheureusement pas suffi à rallier la majorité de droite, qui a persisté dans son refus.

Un refus fondé sur des arguments discutables

Parmi les arguments avancés pour refuser cette motion :

1. Elle serait anticonstitutionnelle : cette affirmation reste non étayée. D'autres cantons ont adopté des moratoires partiels ou conditionnels dans des domaines similaires sans que leur légalité ne soit mise en cause.
2. Elle porterait atteinte à la liberté individuelle : mais de quelle liberté parlons-nous ? Celle de construire indéfiniment des surfaces vides alors que des personnes dorment dans leurs voitures ou s'exilent de l'autre côté de la frontière ?
3. Elle ignorerait la diversité des quartiers : c'est précisément pour cela que l'amendement introduit la notion de moratoire adapté aux besoins locaux.
4. Elle serait difficile à appliquer administrativement : ce n'est pas une raison pour renoncer à mener une politique ambitieuse. Et encore moins pour renoncer à agir.

Une crise du logement qui exige des réponses courageuses

Personne ne nie la gravité de la crise du logement. Mais au moment de prendre une mesure concrète, même temporaire, on brandit la peur du changement ou la lourdeur administrative comme justification à l'inaction.

Et pourtant, plusieurs institutions ont pris ces derniers temps l'initiative de reconverter leurs propres surfaces de bureaux en logements à Genève. Ces

démarches volontaires ont déjà permis la création de plusieurs centaines de logements supplémentaires dans notre canton. Cela appuie la thèse selon laquelle la mutation des usages professionnels est bel et bien une réalité. Une étude récente à l'échelle suisse menée par la société de conseil en immobilier « Wüest Partner » confirme la pertinence de cette démarche comme piste pour atténuer cette pénurie. Cela démontre qu'il existe non seulement un potentiel réel de transformation, mais aussi une volonté déjà présente chez certains acteurs de s'inscrire dans cette dynamique. La motion propose d'amplifier et de coordonner cet élan plutôt que de le freiner.

Refuser cette motion, c'est accepter la poursuite d'un modèle déséquilibré, où des milliers de mètres carrés de bureaux restent vides pendant qu'on peine à loger nos habitants. C'est tout simplement toute la cohésion sociale qui serait mise à rude épreuve.

Conclusion

Cette motion ne vise pas à bloquer l'économie ni à entraver la liberté, mais à mettre un peu d'ordre, de logique et de justice dans la planification de notre territoire. Elle propose une pause ciblée, raisonnable et, surtout, réversible. Le temps de réfléchir, d'évaluer et d'agir.

C'est une opportunité pour se réinventer durant ces périodes tumultueuses, et pour paraphraser Platon : « La nécessité est la mère de l'invention ».

Je vous invite donc, au nom de la minorité, à faire preuve de responsabilité politique en acceptant cette motion avec l'amendement général ci-dessous.

Amendement général de la minorité

invite le Conseil d'Etat

- *à adopter un moratoire ciblé sur la construction de nouveaux bureaux, à adapter en fonction des besoins réels et des spécificités des différentes zones de notre canton ;*
- *à maintenir ce moratoire jusqu'à ce que :*
 - *une évaluation exhaustive des besoins en espaces de bureaux soit réalisée en tenant compte des disparités entre les quartiers et des dynamiques économiques locales ;*
 - *un plan d'action soit élaboré pour favoriser la réaffectation ou la reconversion des bureaux inoccupés en logements ou en infrastructures adaptées aux besoins de la population lorsque cela est pertinent et réalisable.*