

Date de dépôt: 7 juin 2006
Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la motion de MM. Gabriel Barrillier, Pierre-Louis Portier, Thomas Büchi, Guy Mettan, Luc Barthassat, Hugues Hiltbold, Alain Meylan, René Koechlin et Florian Barro pour lutter contre la pénurie de logements en utilisant mieux les sites constructibles situés en zone urbaine et périurbaine

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 1^{er} avril 2004, après rapport de la commission d'aménagement du canton, le Grand Conseil a adopté et renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

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

- la pénurie chronique de logements;*
- la difficulté de trouver des terrains constructibles rapidement;*
- la nécessité de revitaliser le tissu urbain construit;*
- l'utilité de construire des logements proches des infrastructures publiques et des transports existants;*

invite le Conseil d'Etat

- à publier l'inventaire de tous les sites urbains et périurbains faisant l'objet de plans d'affectation (PLQ et autres), compte tenu de leur proximité avec des équipements publics de transport et de formation;*

- *à proposer toutes mesures de déclassement et/ou d'initier avec les communes concernées les mesures d'aménagement nécessaires, dans le cadre du plan directeur cantonal, en vue de planifier la réalisation de logements et des équipements nécessaires d'ici à 2010.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Inventaire de tous les sites urbains et périurbains faisant l'objet de plans d'affectation

Il est utile de rappeler en préambule les études de base réalisées dans le cadre du plan directeur cantonal, en particulier celle des « Potentiels à bâtir et besoins en logements » qui a alimenté les hypothèses retenues sur les potentialités constructives dans le canton et les logements à construire d'ici 2015 (cf. fiche n° 1.01 « Politique du logement » du plan directeur cantonal).

Une base de données, intitulée « Synthurba », accompagnée d'une cartographie informatisée, a également été mise en place par le département en charge de l'aménagement (ex-DAEL) et intégrée au système d'information du territoire. Elle permet d'identifier l'ensemble des sites faisant l'objet de plans d'affectation. Elle permet également de suivre tous les projets de construction aux différents stades de leur planification, des plans directeurs de quartier aux autorisations de construire, en passant par les plans d'affectation. Il s'agit d'un véritable outil de gestion et de connaissance du processus d'urbanisation, nécessaire à la conduite de la politique d'aménagement du canton.

Cette base de données dont la plupart des éléments sont accessibles au public par le biais du site Internet « Sad-Consultation » permet d'avoir aussi bien une vision générale de la situation cantonale que des approches ciblées, afin de repérer, de caractériser et d'analyser les sites constructibles dans l'agglomération, ce qui correspond à la 1^{ère} invite de la motion.

Ainsi, par exemple, en plus de l'inventaire des plans localisés (PLQ) adoptés lors d'une période donnée, le système d'information du territoire permet d'identifier le nombre de logements restant à réaliser dans ces plans. Sur cette base, grâce à une analyse plus fine, l'on peut déterminer les différentes causes ayant engendré la non-réalisation des bâtiments et prendre les mesures visant à la réalisation effective de ces logements.

Mise en œuvre de nouveaux périmètres à urbaniser inscrits au plan directeur cantonal

Depuis longtemps, le canton de Genève pratique une politique active de déclassements de périmètres de la zone villas en une zone plus dense. Un inventaire des 100 périmètres déclassés entre 1984 et début 2006 montre que ces densifications ont permis d'offrir quelque 8700 logements supplémentaires. Le fait qu'environ 80% des logements prévus dans le cadre

des modifications de zones approuvées jusqu'en 2000 soit déjà réalisé, en cours de réalisation ou en projet, démontre l'efficacité de cette politique.

C'est pourquoi, parallèlement à l'adoption du plan directeur cantonal, et pour faire face à la crise du logement, le département alors compétent a poursuivi cette politique en lançant, en 2001, un **premier train de mesures** visant à la densification de 11 périmètres de la zone villas répartis sur l'ensemble du canton, représentant initialement quelque 60 hectares et environ 3 000 logements. Les procédures en modification de zone ont été engagées, et 8, ont été adoptées par le Grand Conseil, dont notamment dans le PAC Frontenex-Tulette; elles correspondent à 1 500 logements.

Par la suite, un **second train de mesures** a permis d'engager les études de 4 nouveaux périmètres à urbaniser, dont 3 concernant la zone agricole: de grandes tailles, 100 ha au total, ils permettraient la construction d'environ 6500 logements. Ils font actuellement l'objet de plans directeurs de quartier et de modifications de zones. Il s'agit d'opérations de grande envergure, ambitieuses et complexes, qui nécessitent une planification particulière, sous la forme de périmètres d'aménagement coordonné (PAC), auxquels les communes sont étroitement associées. Une modification de zone, pour une grande partie du PAC La Chapelle-Les Sciens, a été adoptée en 2005, deux autres sont en cours de procédure (Communaux d'Ambilly-Mon Idée, Vergers) et une autre a été mise en suspens (Châtelaine-Villars).

Ainsi, quasiment tous les sites envisagés dans le plan directeur cantonal pour des extensions urbaines, visant la construction de logements, sont engagés dans un processus de planification, à l'exception de ceux de la Plaine de l'Aire (Confignon) et de Vessy (Veyrier), qui sont réservés pour le plus long terme.

Parallèlement, le département a déployé des efforts considérables et constants pour la poursuite de l'urbanisation de la couronne suburbaine (3^{ème} zone de développement), notamment par l'adoption de plans localisés de quartier dans les sites où subsiste un potentiel à bâtir, cela malgré les difficultés croissantes pour obtenir, autour de chaque projet, un consensus entre les différents partenaires intéressés. Il reste encore un potentiel important, mais lentement réalisable, compte tenu notamment de la présence de villas sur les terrains à urbaniser. Après la forte baisse du nombre de plans localisés de quartier adoptés en 2001 (seulement 6 PLQ, soit quelque 150 logements), cette politique s'est traduite par une reprise modérée à partir de 2002 jusqu'en 2005, avec, au total, 48 PLQ adoptés, correspondant à 2500 logements.

De plus, au vu de la pénurie de logements, le département a lancé en 2005 un **3^e train de mesures** correspondant à 28 PLQ permettant de réaliser environ 3000 logements, sur des sites identifiés dans le schéma directeur de l'agglomération.

Aujourd'hui, l'on constate que les zones de développement 3, 4A et 4 B sont dans leur quasi-totalité recouvertes par des plans d'affectation spéciaux (plans localisés de quartier et/ou plans de site), soit adoptés, soit en cours de procédure ou à l'étude.

Par ailleurs, l'application de l'article 11A alinéa 3 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987, relatif à la densification de la zone villas pour densifier les terrains d'une surface supérieure à 5 000 m², a permis de repérer progressivement 6 périmètres supplémentaires, correspondant à 600 logements. Ils sont actuellement soit à l'étude, soit en cours de procédure. En outre, deux périmètres situés en zone industrielle, mais peu adaptés aux contraintes de la zone, vont être déclassés afin d'y construire plus de 300 logements.

Il convient encore de citer les périmètres de valorisation des gares CEVA de Lancy-La Praille, des Eaux-Vives et de Chêne-Bourg, actuellement à l'étude, qui devraient permettre de construire 1500 logements supplémentaires.

D'autres projets de modifications de zone et de plans localisés de quartier à l'étude ou en cours de procédure permettront de rajouter un potentiel à bâtir d'environ 2 000 logements tels que les déclassements récemment votés par le Grand Conseil à Choulex, Puplinge et Meinier.

Ainsi, au total, les périmètres des 3 trains de mesures correspondent à un potentiel à bâtir de 12 500 logements, auxquels se rajoutent les 2500 logements des PLQ adoptés entre 2001 et 2005, les 800 logements encore à réaliser en application d'anciens PLQ et les 4500 logements des divers projets à l'étude, soit un potentiel total d'environ 20 000 logements.

La brochure « Construire pour demain » (janvier 2004) et le site Internet y relatif (www.geneve.ch/construire-demain/) fournissent toute information sur les mesures ressortant du plan directeur cantonal en vue de la construction de logements et sur l'avancement des principaux projets. Force est ainsi de constater qu'une politique cohérente d'ensemble est menée sur la durée, comme le démontre le bilan en cours du plan directeur cantonal. Les mesures évoquées ci-dessus, qui feront surtout sentir leurs effets à moyen et long terme, permettront d'atteindre l'objectif de production de 1'600 logements par an fixé par le plan directeur cantonal. Il est d'ailleurs encourageant de

constater qu'après des années déficitaires, cet objectif a de nouveau été atteint en 2005 et devrait continuer à l'être au cours des prochaines années.

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

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Pierre-François Unger

Annexe :
rapport de la commission d'aménagement du canton M 1493-A

Secrétariat du Grand Conseil**M 1493-A***Date de dépôt: 24 février 2004**Messagerie***Rapport**

de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier la proposition de motion de MM. Gabriel Barrillier, Pierre-Louis Portier, Thomas Büchi, Guy Mettan, Luc Barthassat, Hugues Hiltbold, Alain Meylan, René Koechlin et Florian Barro pour lutter contre la pénurie de logements en utilisant mieux les sites constructibles situés en zone urbaine et périurbaine

RAPPORT DE LA MAJORITÉ**Rapport de M. Olivier Vaucher**

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission d'aménagement du canton, sous la présidence de M. René Koechlin, a étudié cette proposition de motion lors de sa séance du 19 novembre 2003, en présence de MM. Georges Gainon, chef de la division de l'information du territoire et des procédures, Gilles Gardet, directeur et urbaniste cantonal, Jean-Charles Pauli, juriste, Jacques Moglia, chef du service des études et plans d'affectation.

Présentation de la motion

La pénurie de logements est chronique, voire structurelle car elle provient d'une politique d'aménagement du territoire trop restrictive qui limite la mise à disposition de terrains constructibles. Les besoins en logements et équipements (notamment en matière de mobilité et de transports) sont connus.

Quelle que soit l'évolution économique, des efforts de rattrapage doivent être absolument entrepris d'ici à 2010. Après quatre ans d'immobilisme, un plan directeur a été adopté en juin 2001. Ce document trace les grandes orientations en matière d'utilisation du territoire sans toutefois, jusqu'ici, avoir donné les impulsions nécessaires à une véritable politique de concrétisation. Les études sectorielles qui ont été conduites durant une demi-décennie permettent d'identifier les zones et les endroits sur lesquels il serait possible de construire les logements et les équipements nécessaires. Il faut maintenant passer à l'action selon un plan cohérent et concerté. Or, force est de constater que les autorités cantonales se contentent d'agir au coup par coup selon la politique du « timbre-poste », pour reprendre l'expression du président du DAEL lui-même !

La présentation désordonnée de plusieurs projets de déclassements conduit à l'enlisement du processus d'aménagement du territoire au détriment de l'avenir de Genève. Il manque un plan d'ensemble comme l'atteste, par exemple, l'apparition quasi miraculeuse d'un projet de mille logements à la Praille. Cette politique de la « canonnière » ou du « scoop » n'est pas le meilleur moyen de réconcilier les habitants avec l'acte d'aménager et de construire. Au contraire, ce manque de vision débouche sur une certaine cacophonie qui va encore braquer davantage les citoyennes et citoyens qui, en fin de compte, sont appelés à décider.

Un des auteurs ajoute que la motion a été déposée par l'Entente le 15 novembre 2002. L'Entente avait décidé de préparer des actions contre la pénurie de logements. Dans ce cadre, elle avait déposé 4 motions dont celle-ci, dont le but était d'obtenir un inventaire des sites urbains et périurbains constructibles et d'accélérer la construction.

Discussion de la commission

Une commissaire estime que cette motion « enfonce des portes ouvertes » car des déclassements ont déjà été proposés par M. Moutinot et l'inventaire des sites existe déjà. De plus, elle juge l'exposé des motifs insultant pour le DAEL.

Le président note que la deuxième invite parle de travailler avec les communes concernées. Il est aussi relevé que des motions ne suffiront pas à résoudre le problème de la pénurie de logements.

Pour ce qui est de la première invite, il est noté que, si l'inventaire existe, il n'a pas encore été publié. En ce qui concerne la seconde invite, elle invite le DAEL à accélérer le processus. On ne voit rien d'insultant en cela.

D'autres commissaires demandent le retrait de la motion. Un des auteurs rétorque que la motion 1493 n'est plus tout à fait d'actualité et qu'elle mérite des amendements. Néanmoins, il ne souhaite pas son retrait, car elle montre une volonté politique d'aller de l'avant afin de résoudre le problème du logement. Il suggère que la première invite soit modifiée, afin de demander la publication de l'inventaire. Il ajoute que la deuxième invite devrait être votée telle quelle car le DAEL devrait aller trouver les communes.

M. Gardet se réfère à la première invite et s'engage à veiller à ce qu'un inventaire à jour soit publié.

Une autre commissaire suggère que M. Moutinot se déplace dans les communes pour sensibiliser les habitants à l'intérêt général.

Un commissaire se réfère à la deuxième invite et rappelle que M. Moutinot avait déclaré ne pas avoir le temps de se déplacer dans les communes. Au sujet de l'intervention de M. Gainon, il est suggéré que la commission s'assure que les propriétaires souhaitent construire avant de déclasser une zone.

Votre rapporteur a salué le travail des collaborateurs du département. Il rappelle que le plan directeur cantonal a également été étudié au sein de la députation et notamment, de la commission. Il regrette que les périmètres d'aménagement coordonnés (de concertation) n'aient pas été examinés au sein de la commission, et d'ajouter que la motion 1493 est plus que jamais d'actualité, car la situation est grave. Il souligne qu'il est impératif de travailler avec les communes.

Un député relève que M. Moutinot a déposé les projets de déclassement en fonction du plan directeur cantonal et qu'il ne peut être tenu pour responsable des difficultés survenues. Il précise que M. Moutinot reçoit régulièrement les communes.

Un autre rejoint les propos d'une précédente intervenante sur le sens à donner à la motion 1493 : cette motion critique la politique du DAEL, non son travail. Il constate un manque de volontarisme politique. Il note qu'il n'y a pas de divergence de fond entre les préoccupations des commissaires. Il concède que l'exposé des motifs de la motion 1493 manque de délicatesse. Il

estime que le refus des propriétaires actuels de construire ne doit pas faire renoncer la commission à voter un déclassement, pour préparer l'avenir.

Un autre encore se réfère aux débats qui ont eu lieu au cours des derniers mois au sein de la commission. Il souligne que les collaborateurs du DAEL ont démontré aux commissaires que les obstacles auxquels la commission se heurte ne sont pas le fait de la procédure ni de l'immobilisme du département, mais de la volonté des propriétaires. Le but de la motion 1493 est de passer à l'étape suivante du plan directeur cantonal. Il note que de multiples actions doivent être engagées pour que peu se réalisent.

Ainsi, après encore quelques tergiversations, le président met aux voix l'ensemble de la motion, avec l'amendement suivant :

« invite le Conseil d'Etat

– à **publier** l'inventaire de tous les sites urbains (...) »

ainsi la motion est votée par 8 voix (7 Entente, 1 UDC) pour et par 5 voix (3 S, 1 AdG, 1 Ve) contre et 1 abstention (Ve).

Proposition de motion (1493)

pour lutter contre la pénurie de logements en utilisant mieux les sites constructibles situés en zone urbaine et périurbaine

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

- la pénurie chronique de logements ;
- la difficulté de trouver des terrains constructibles rapidement ;
- la nécessité de revitaliser le tissu urbain construit ;
- l'utilité de construire des logements proches des infrastructures publiques et des transports existants ;

invite le Conseil d'Etat

- à publier l'inventaire de tous les sites urbains et périurbains faisant l'objet de plans d'affectation (PLQ et autres), compte tenu de leur proximité avec des équipements publics de transport et de formation ;
- à proposer toutes mesures de déclassement et/ou d'initier avec les communes concernées les mesures d'aménagement nécessaires, dans le cadre du plan directeur cantonal, en vue de planifier la réalisation de logements et des équipements nécessaires d'ici à 2010.

Date de dépôt : 24 février 2004
Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Alain Etienne

Mesdames et
Messieurs les députés,

Cette motion déposée le 15 novembre 2002 demande deux choses : faire l'inventaire des sites urbains et périurbains faisant l'objet de plans d'affectations et proposer toutes mesures de déclassements. Lors de la séance du Grand Conseil du 29 août 2003, nous avons eu l'occasion de dire ce que nous en pensions. A ce jour, nous ne comprenons toujours pas pourquoi elle n'a pas été renvoyée directement au Conseil d'Etat.

En commission, nous avons pu rappeler tout d'abord que l'exposé des motifs est extrêmement choquant – celui-ci ne peut pas être modifié – et que les invites sont en grande partie réalisées. Tous les éléments mentionnés dans cette motion sont déjà en œuvre. Des déclassements ont déjà été proposés. L'inventaire demandé est déjà fait et tous les acteurs de la construction bénéficiaient déjà de ces informations lors du dépôt de la motion. L'inventaire sera mis à jour régulièrement et publié.

Nous l'avons dit en plénière, cette motion est de la pure propagande politique. Cette mauvaise foi ne va pas dans le sens d'une pacification de l'acte de construire. L'Entente porte ainsi une lourde responsabilité dans l'amplification du climat de confrontation actuel. Rappelons ici ce qui s'est passé au secteur de Frontenex-La Tulette. Nous le savons, le vote du Grand Conseil a simplement permis de réaliser quelques villas et pour ce qu'il reste du périmètre, une densité moindre sera demandée. Nous sommes loin du potentiel à bâtir que permet la zone de développement. Une grande partie de ce territoire a été bradée avec un indice de construction plus bas. Le solde du périmètre sera difficile à urbaniser compte tenu de l'arborisation et de la présence de la maison de maître. Au-delà des mots, ce sont des éléments incontournables.

Certes, l'avis des communes est important, mais nous ne pouvons pas admettre cette crainte, souvent exprimée, de l'arrivée des nouveaux habitants dans ces quartiers en devenir. Je remarque ici un double langage de l'Entente qui parle toujours du développement économique mais qui, lorsqu'il faut passer à l'acte en matière de construction, exprime d'extrêmes réserves pour les communes notamment en ce qui concerne des éventuels problèmes sociaux. L'autonomie communale peut s'exprimer dans la mesure où elle prend en compte l'intérêt des communes voisines et où elle rentre dans le cadre des intérêts de la politique cantonale. Sans cette discipline, nous courons le risque de voir se développer des disparités inacceptables.

Nous connaissons les raisons qui font que les projets de constructions sont difficiles à réaliser. Ce sont en général les propriétaires qui font obstacle à la construction. Il existe aussi des servitudes qu'il faut lever. Tout le monde s'accorde pour dire que les difficultés de construire ne sont pas le fait des procédures ni du travail de l'administration mais bien de la volonté des propriétaires qui refusent d'utiliser leurs droits à bâtir.

Le plan directeur existe, il est cohérent, il définit les grands principes de l'aménagement du territoire du canton. Il préserve le centre-ville déjà densément urbanisé, il densifie la couronne suburbaine et prévoit des déclassements exceptionnels de la zone agricole en continuité de l'agglomération. Les secteurs à construire sont clairement identifiés. Nous connaissons les endroits où l'on peut construire. Il n'est pas correct de parler d'une politique au coup par coup. Ce plan directeur est justement le plan de base, le plan de référence qui sert à mener la politique de l'aménagement du territoire jusqu'en 2015. En ce qui concerne la densification de la zone villas, il est possible de pratiquer un urbanisme de qualité en construisant des petits immeubles dans des quartiers déjà bâtis tout en préservant une qualité de vie. Des exemples sont connus dans plusieurs villes de Suisse.

Face à une telle mauvaise foi et compte tenu également d'un exposé des motifs extrêmement démagogique, cette motion doit être refusée. Elle n'apporte rien de nouveau et occupe inutilement notre Grand Conseil.