

Date de dépôt : 17 septembre 2008

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'état de situation de la gestion des zones industrielles du canton

Rapport de M. Gabriel Barrillier

Mesdames et
Messieurs les députés,

Mea culpa, mea maxima culpa.

Bien que non coutumier du fait, le rapporteur tient à présenter ses excuses à ses collègues du Grand Conseil en raison du substantiel retard mis à rendre son rapport. Cela est sans doute dû au fait qu'il a quitté la commission peu après le traitement de ce point et que l'unanimité exprimée à l'issue des débats n'avait pas maintenu son sens du devoir en éveil !

Pourtant, la Commission d'aménagement du canton a auditionné plusieurs personnalités de premier plan et consacré une large discussion au sujet du rapport très complet du Conseil d'Etat sur une problématique importante pour l'avenir de Genève. Lors des séances des 20 juin, 29 août et 12 septembre 2007 ont assisté aux séances en tout ou en partie : M. Robert Cramer, conseiller d'Etat en charge du DT, M^{me} Bojana Vasiljevic Menoud, directrice de l'aménagement du territoire (DT), M. Jean-Charles Pauli, de l'unité juridique de l'aménagement du territoire (DT), M^{me} Karine Salibian, secrétaire adjointe (DT), et M. Frédéric Wuest, chef de projet à la direction de l'aménagement du territoire (DT).

Pour mémoire, le RD 685 avait été renvoyé à la commission par le Grand Conseil lors de sa session du 25 mai 2007 par 53 oui et 3 abstentions.

Les procès-verbaux ont été tenus successivement par MM. Félicien Mazzola, Cédric Chatelanat et M^{me} Nathalie Bessard.

Séance du 20 juin 2007

Auditions de M. Philippe Moeschinger, directeur de la Fondation des terrains industriels (FTI), et de M^{me} Karine Salibian, secrétaire adjointe au DT

Ils précisent que ce rapport a été rédigé conjointement par le DCTI, la FTI et l'OCM à la suite d'une motion pour favoriser la création de l'emploi dans les zones mixtes (M 1684-A).

Le Conseil d'Etat s'était engagé à procéder à un inventaire exhaustif des zones en vigueur, de leurs capacités d'accueil ainsi que des possibilités de densification, voire de reconversion et de création de nouvelles zones. Les deux représentants de l'administration soulignent que ce rapport recense toutes les parcelles potentielles à moyen et long terme permettant une excellente représentativité de la situation. Sont également recensés les emplois et les demandes de terrain, donnant ainsi un outil de gestion très précieux au moment de lancer des projets importants comme celui de Praille-Acacias-Vernets (PAV). Il est rappelé que la FTI gère 60 % des zones industrielles et que les terrains « disponibles » concernent uniquement des terrains nus, soit seulement 3,4 % sur plus de 400 hectares (chiffres 2007). La FTI s'active dans la recherche de débouchés par d'autres démarches (densification, relocation, extension).

La commission se montre très intéressée par la problématique de l'extension-intensification des zones industrielles disponibles afin de répondre à l'évolution de la demande (activités classiques, artisanales, à haute valeur ajoutée, recherche, besoins commerciaux, etc.). Rappelant que la taille du canton est limitée, les auditionnés mentionnent différentes mesures visant à mieux utiliser les zones industrielles, par exemples des rocade entre entreprises avec des besoins moins extensifs, une réflexion au sein du CRFG dans le cadre du projet d'agglomération avec possibilité de bi-location d'entreprises (administration, recherche et développement à Genève et production en France voisine), l'augmentation des surfaces de planchers et le partage des activités sur un même site avec d'autres entreprises. Plus généralement, la tendance est de concentrer les activités à forte valeur ajoutée près du centre ville et celles plus gourmandes en surface à la périphérie. La FTI est consciente des déséquilibres qui existent encore entre certaines zones industrielles à très forte valeur ajoutée (pôle horloger) et d'autres zones plus traditionnelles et moins riches en facteur travail de haute performance. Toutefois, ce déséquilibre tend à s'estomper en raison de la transformation des activités qui se tertiarisent et se spécialisent. Il n'est pas moins indispensable d'offrir des zones industrielles pour des activités plus

« lourdes » (traitement des déchets, recyclage divers, etc). L'extension aboutie du Bois-de-Bay répond à cette demande.

En plus des déséquilibres qualitatifs entre zones (forte et faible valeur ajoutée), plusieurs commissaires s'inquiètent du sort qui sera réservé à des activités indispensables dans les zones habitables et à l'entretien du domaine bâti (métiers de la construction, artisans divers, fournitures diverses, etc.). La politique de gestion des zones, la densification, voire l'extension, ne devraient pas aboutir à l'exclusion de ces activités ou leur éloignement excessif par rapport aux besoins courants. La FTI – qui ne pratique qu'un droit de superficie – est consciente de cette problématique mais son action est limitée et basée sur le dialogue plutôt que des incitations fortes. Sur ce point, la responsable de la FTI conclut que le projet PAV est indispensable à moyen terme pour répondre à la diversification des activités et à un déploiement intelligent aux portes de la ville dans la mesure où il juge que l'extension est vraiment très limitée et qu'il faut essentiellement travailler avec l'existant.

La question de la coordination entre les services économiques du Département du territoire, de la FTI et du groupe CRFG (projet d'agglomération) intéresse plusieurs commissaires. Selon les représentants du département (DT), une étroite collaboration existe entre ces entités. La FTI, auparavant intégrée au Département de l'économie jusqu'en 2005, reste très proche des préoccupations économiques et travaille en relation très étroite avec la promotion économique. Le directeur de la FTI précise à ce sujet que la collaboration entre les deux fonctionne d'ailleurs bien, « même si les deux entités n'ont pas toujours les mêmes désirs ». Cette approche un peu différente ne provient pas d'un désaccord sur les questions structurelles, mais sur le fait qu'il n'existe pratiquement plus de friches industrielles à Genève et qu'il est donc beaucoup plus difficile de répondre dans les délais très brefs à des demandes d'implantation exogène et que, pour 40 % des terrains, la FTI n'est pas la maîtresse du jeu. Il est encore précisé qu'en zone industrielle, les normes de la zone 3 avec 21 mètres à la corniche sont appliquées et que dans la zone PAV, on dépassera de loin ces normes (densification).

Séance du 29 août 2007

a) audition de M. Robert Cramer, conseiller d'Etat, DT :

D'emblée, le magistrat recadre le rapport sur la problématique de la **mixité en zone industrielle** (logements, activités de nature tertiaire ou commerciale) suite aux interrogations et propositions du groupe démocratique-chrétien et partiellement du groupe radical et aussi aux changements de perspectives dus à l'élaboration du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Il rappelle la priorité du Conseil d'Etat de résoudre la crise du logement qui a aussi contribué à promouvoir la réflexion sur l'avenir des zones industrielles. Il note que plus de 90 % de ces zones sont occupées et qu'il est nécessaire de répondre à l'évolution des besoins et des activités économiques de nature industrielle. S'agissant de la **mixité**, le chef du département déclare être opposé à la présence de logements dans ces zones en raison du bruit dégagé par des activités souvent bruyantes. Il n'est pas favorable non plus à une cohabitation entre activités industrielles et tertiaires en raison du manque de place et du risque de surévaluation du terrain qui ne ferait que complexifier le régime foncier des zones industrielles. Il informe les commissaires de la création d'un groupe de travail chargé de trouver des solutions pour pallier le trop-plein des zones industrielles selon les pistes énumérées dans le rapport, soit : densification en hauteur pouvant convenir à des entreprises n'ayant pas besoin de trop gros volume d'infrastructure tels que les entrepôts et autres installations de traitement et de recyclage qui trouveront leur place dans l'extension des zones industrielles comme le Bois-de-Bay, Bernex est. Il apparaît qu'une bi-localisation entre France et Suisse pourrait être envisageable dans la mesure où les autorités fiscales françaises semblent d'accord de faciliter le traitement fiscal de ce redéploiement. Il attire l'attention et insiste sur la définition des activités admises en zone industrielle dont l'énumération détaillée figure au point 4.1 du rapport soumis à la commission en précisant que les exceptions prévues (point 4.1.3) permettront à l'avenir une certaine adaptation à l'apparition et à la cohabitation entre activités principales et services connexes. Par exemple, le régime d'exception pourra être accordé en faveur de tea-rooms, cafés, restaurants, brasseries, agences de distribution de tabacs et journaux, guichets bancaires, fitness, offices postaux, garderies d'enfants, épiceries, self-service, etc. Cette plus grande souplesse dans les exceptions – de l'avis du magistrat – répondra aux besoins en rendant inutiles les propositions de modifications figurant dans le projet de loi 10037 traité par cette commission. Il se refuse à admettre un centre commercial afin d'éviter toute distorsion de concurrence, car toute activité tertiaire se situant dans une zone industrielle serait favorisée en raison d'un prix du terrain très avantageux. Il défend ensuite le master plan du

PAV. Des inventaires ont été réalisés concernant les valeurs patrimoniales à préserver, les activités qui se déroulent dans le périmètre et son fonctionnement. Le système de dégradé urbanistique retenu tient compte – à son avis – du fait que la mixité en zone industrielle n'est pas gérable et procède donc au moyen d'une transition progressive depuis une zone complètement industrielle aux abords des voies de chemin de fer jusqu'aux futurs logements proches de Carouge.

b) questions des commissaires :

S'agissant du statut de plusieurs centres commerciaux situés en zone industrielle, voire agricole, le magistrat concède qu'il existe des activités non conformes « en raison peut-être de pratiques trop laxistes ». Les erreurs du passé ne doivent pas se reproduire, notamment en appliquant strictement le système. En cela, il marque à nouveau son opposition au projet de loi 10033. Il montre beaucoup d'hésitations sur la nécessité d'avoir de nouveaux centres commerciaux à Genève, en tout cas sans une sérieuse planification en matière d'aménagement du territoire. Le Conseil d'Etat est plutôt favorable à une revitalisation du centre ville qui possède déjà toutes les infrastructures, du moins en matière de transports publics et d'accès routiers. Le chef de département concède toutefois que la question des parkings en ville se révélera complexe !

Le magistrat n'est pas opposé à la possibilité de maintenir l'égalité de traitement entre les entreprises ayant des activités différentes en zone industrielle en fixant des loyers différenciés en fonction du type d'activité exercée, tout en mettant en garde contre la création de distorsion de concurrence dans un système de dérogation.

Un commissaire (S) pose la question du prix des terrains pour les artisans afin d'éviter leur exclusion du centre de ville et de l'inégalité des recettes fiscales entre les communes au vu de la localisation des entreprises (péréquation) et l'avenir de SOVALP. S'agissant du périmètre PAV, les loyers resteront accessibles en fonction du type d'activité et ce, malgré les fortes pressions attendues et ce sont les statuts des zones qui permettront d'éviter de repousser vers l'extérieur les artisans et l'activité utile à la population. La péréquation entre les communes s'est traduite par un projet de loi sur les transferts de charges et de compétences non accepté par le Grand Conseil d'une part, et par un délai fixé au 1^{er} janvier 2010 pour aboutir à la réalisation du modèle d'une nouvelle péréquation financière, inspiré par ailleurs de la RPT. Le projet SOVALP (600 logements) est lié à la revitalisation de la gare Lancy-Pont-Rouge et, dans un premier temps, à la réalisation du CEVA.

Séance du 12 septembre 2007

a) audition de M. Jean-Charles Magnin, directeur à la direction générale des affaires économiques DES

Le DES a tenté de répertorier les besoins d'ordre économique, d'une part en fonction de l'arrivée d'entreprises et, d'autre part, par rapport au relogement ou l'agrandissement des entreprises ; le fil rouge de ces travaux a été le constat qu'il ne reste plus que 3 % de terrains industriels vacants. Les friches industrielles, nombreuses en 1996, sont toutes remplies. Le recensement fédéral des entreprises de 2001 a montré une reprise importante des emplois industriels à Genève, en grande partie due au développement du secteur horloger. Le haut fonctionnaire confirme l'identité de vue dans l'analyse entre les départements concernés dans les solutions qui se présentent pour répondre à la demande future (densification, meilleure localisation, délocalisation ou bi-localisation). S'agissant de la zone industrielle de Planles-Ouates, il note que ces terrains devaient être réservés à des entreprises ayant une plus forte valeur ajoutée que des centres commerciaux. Cette vision claire et cette prudence ont permis l'implantation d'un pôle horloger performant. Fort de cet exemple, le DES n'est pas enclin à l'ouverture des zones industrielles ou technologiques à des projets commerciaux. Il confirme que les relations avec la FTI sont quotidiennes et excellentes et que chaque fois qu'un projet d'implantation répond aux critères d'une zone industrielle, un contact immédiat est pris avec la Fondation, la question de savoir sur quelle commune l'implantation aura lieu étant secondaire. Vu la pénurie d'espaces disponibles, il n'y a plus de solution immédiate, car il faut d'abord déclasser les terrains. Il se veut rassurant quant à l'avenir des PME pour lesquelles le département recherche des possibilités de logements en accord avec la FTI.

S'agissant des exceptions et dérogations à la zone industrielle, M. Magnin confirme que l'on peut admettre des entreprises de services dans les zones industrielles à l'attention des usagers de ces dernières et pour éviter un trop fort trafic pendulaire. Seule l'ouverture totale des zones industrielles à des centres commerciaux destinés à toute la population est interdite.

b) audition de M. Michel Balestra, président de la CCIG

M. Michel Balestra relève que le RD 685 est « un rapport factuel très intéressant » qui constate que les demandes sont chaque année plus nombreuses, que les capacités d'offres sont nulles, que les zones de réserve sont occupées par des villas. Il attire l'attention des commissaires sur le fait que si l'économie ne trouve pas des conditions cadres favorables à son développement, elle sera contrainte d'aller ailleurs. Aujourd'hui déjà, la croissance est en train de se faire hors frontières pour des raisons de manque

de logements et de surfaces pour l'industrie. M. Balestra milite en faveur de la mixité dans les zones industrielles et se déclare favorable au projet de loi 10033 qui permettra de réduire substantiellement les déplacements « internes », soit ceux qui ont lieu à l'intérieur de Genève entre le lieu de travail et le lieu d'habitation. Il précise à l'attention d'un commissaire (S) que l'économie a tendance à se développer ailleurs à cause du manque de logements car 60 % du produit cantonal correspond à la consommation privée. En exportant 80 000 postes de travail sur 270 000 appartenant à la classe moyenne supérieure, on diminue d'autant le potentiel de développement de l'économie intérieure, démontre le président de la CCIG. Il se déclare en outre favorable à un déclassement « pratiqué de manière harmonieuse et négociée avec les agriculteurs » de la zone agricole. Enfin, il se déclare opposé à l'exportation du savoir-faire et de la richesse du canton en France voisine car ce serait un mauvais choix politique dans la mesure où l'économie est reliée à des marchés et que la politique est rattachée à un territoire commun qui, dans le cas de la politique régionale, n'est pas encore réalisé. D'ailleurs, il note qu'aujourd'hui ce sont les entreprises françaises qui viennent s'implanter en Suisse pour plusieurs raisons.

Conclusions de la commission

On l'aura compris, le retour en commission de ce rapport a permis – et c'était son but – de procéder à une analyse détaillée de la situation actuelle à la lumière de l'évolution et des mutations économiques et territoriales extraordinaires qu'a connus notre canton depuis le début des années 90, puis de la reprise économique depuis le début de récession de la décennie 2000 qui a vu se développer des activités nouvelles et se concentrer à Genève des industries de très haute valeur ajoutée du secteur secondaire telle que l'horlogerie de luxe. La commission a pris conscience de plusieurs données incontournables, telles que l'exiguïté du territoire cantonal, les mutations profondes des activités économiques, la nécessité de maintenir vivantes des activités de proximité, d'équilibrer les valeurs ajoutées entre les communes et les différentes parties du canton et la nécessité de prévoir un redéploiement régional en fonction des progrès enregistrés par le projet d'agglomération franco-valdo-genevoise. Sur ce dernier point, les perspectives sont réelles mais la patience s'impose car il y a encore une dichotomie entre le développement économique et l'organisation politique de la région.

Le rapporteur citera en conclusion la déclaration finale d'un commissaire (S), actuellement président de la commission d'aménagement cantonal : Il souligne que « chacun aimerait que le canton dispose de davantage de place ». Il tient à dire que « ce rapport se réfère à l'état actuel de la

situation ». Il relève d'ailleurs la qualité du dossier qui a été préparé. La préoccupation du manque de terrain figure dans ce rapport... Il juge le rapport satisfaisant, que le travail de l'administration a été excellent et que les auditions effectuées étaient utiles. Il constate que « la préoccupation relative aux besoins d'un territoire plus important existe aussi bien au niveau du Conseil d'Etat que des partis ».

La commission a pris acte du rapport à l'unanimité par 3 L, 2 R, 1 PDC, 1 MCG, 3 S, 2 Ve, 2 UDC.

Le rapporteur vous invite, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les députés, à suivre les conclusions de la commission.