

PR-1020
27 mars 2013

Proposition du Conseil administratif du 27 mars 2013 en vue de l'ouverture d'un crédit de 458 000 francs représentant une subvention d'investissement destinée à la participation de la Ville de Genève aux études d'aménagement liées au développement du quartier Praille-Acacias-Vernets à effectuer par la communauté des communes urbaines PAV

Mesdames et Messieurs les Conseillers municipaux,

A. Préambule

Le Grand Conseil a voté le 23 juin 2011 la loi modifiant les limites de zones du quartier Praille-Acacias-Vernets (PAV) en créant une zone 2, une zone de développement 2 et autres confirmant ainsi les conditions pour une mutation de ce périmètre en quartier urbain comportant du logement, des activités, des équipements et espaces publics en lieu et place de la zone industrielle que nous connaissons aujourd'hui.

Pour accompagner cette évolution, et planifier un aménagement cohérent de ce futur quartier dont l'évolution prendra plusieurs décennies les autorités devront mener un certain nombre de démarches d'aménagement. Ainsi, l'Etat et les communes concernées sont tenus de mettre au point un plan directeur de quartier PAV (PDQ PAV) dans un délai de deux ans après adoption de la loi de déclassement selon les termes de l'article 2 alinéa 4 de ladite loi. Ensuite, toujours selon les dispositions de la loi de déclassement, l'Etat est tenu d'adopter des plans localisés de quartiers, dits PLQ PAV, afin de préciser l'aménagement des secteurs préalablement aux autorisations de construire.

En vue de mettre au point ces documents afin d'étayer la réflexion sur la mise en place de règles d'aménagement l'Etat et les villes de Genève, Carouge et Lancy devront mener de nombreuses études dans les différents domaines concernés.

Il convient de souligner que ces études sont également liées à la nécessité d'anticiper les conséquences du développement de ce quartier et ses importantes répercussions sur l'avenir des villes concernées. En effet, les équipements publics et les infrastructures notamment sont du ressort des communes et ce sera à elles d'en supporter la charge.

Compte tenu du caractère exceptionnel de ce périmètre et des impacts importants pour le devenir des trois communes concernées, les villes de Genève, Carouge et Lancy ont créé une Communauté des communes urbaines (CCU), association au sens des articles 60 et suivants du code civil suisse dont le but est essentiellement axé sur des problématiques

d'aménagement du territoire. Ceci permet aux trois villes d'agir de manière concertée et coordonnée dans ce processus d'aménagement complexe augmentant, par la même occasion le poids de l'échelon communal qui dans les faits n'est que peu reconnu dans le système genevois.

Compte tenu de ce qui précède, les Conseils administratifs des trois villes ont décidé de présenter une proposition de crédit pour l'ensemble des études nécessaires à leurs Conseils municipaux respectifs.

B. Exposé des motifs

Le périmètre déclassé en 2011, situé sur les villes de Genève, Lancy et Carouge, occupe une surface de 135 hectares. Son caractère stratégique, relevé déjà dans le plan directeur cantonal de 2001, sous la forme d'un périmètre d'aménagement coordonné (PAC), a été confirmé par le Grand Conseil, qui a affirmé, par résolution adoptée le 13 mars 2009, le caractère urbain souhaité pour le futur quartier, assorti de quelques-unes des options politiques fondamentales destinées à cadrer l'aménagement du PAV.

Il convient de rappeler qu'un projet de déclassement a été mis à l'enquête publique en 2008. Suite à un référendum, un accord a été signé le 4 mars 2010. Il a conduit à plusieurs adaptations et précisions du projet, notamment en ce qui concerne le rapport entre le nombre de logements et d'activités, la répartition des catégories de logements à l'échelle du périmètre pour les parcelles propriétés des collectivités publiques, le suivi du projet et la mise sur pied de nouvelles modalités de financement et d'entretien des espaces, des infrastructures et équipements publics, entre le canton et les villes.

Voué à une importante mutation, destiné à passer d'une zone industrielle à un quartier urbain, ce périmètre fait l'objet d'études depuis 2006. La conduite du projet, assurée dans un premier temps par la Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI) est passée, depuis 2008 aux mains de l'Etat de Genève et la direction de projet, suite à plusieurs évolutions, s'est considérablement renforcée.

Du point de vue politique, le pilotage est assuré par un comité composé des trois Conseillers d'Etat en charge de l'aménagement, de la mobilité et de l'économie, et des trois Conseillers administratifs représentant les trois villes concernées. Un groupe de suivi composé de représentants politiques et des milieux associatifs est chargé de la supervision politique du respect de l'accord précité.

Du point de vue technique, la conduite du projet est assurée depuis 2012 par la direction opérationnelle de l'Office de l'urbanisme. Ceci coïncide avec l'entrée du projet dans une étape particulièrement dynamique, de par le fait d'élaboration active des instruments d'aménagement prévus par la loi de déclassement - PDQ PAV et PLQ PAV.

Cette nouvelle impulsion nécessite une implication croissante des communes concernées et explique la nécessité de s'organiser de manière efficiente pour répondre à ces défis.

C. Description des principales démarches

1. PDQ PAV

Ce premier niveau de planification, destiné à garantir une vision d'ensemble de ce quartier est en cours d'élaboration par le Département cantonal de l'urbanisme avec une participation active des villes de Genève, Carouge et Lancy.

Parmi les objectifs principaux de ce plan figure l'inscription des principes contenus dans l'accord précité particulièrement pour ce qui est de la répartition des affectations sur le territoire. Il sera ainsi nécessaire de garantir la répartition sur l'ensemble du périmètre, des logements et des emplois telle que déterminée par la loi de déclassement, à savoir 70% de nouvelles surfaces brutes de plancher pour l'habitat et 30% pour les activités. Par ailleurs, à l'instar de ce qui figure dans les documents de ce type, le PDQ PAV localisera les équipements d'intérêt général, à l'échelle régionale et locale, les espaces publics, les voiries et infrastructures.

Il va sans dire que la réussite du futur quartier dépendra fortement du bon équilibre qu'il s'agira de trouver entre les différentes composantes du quartier dont une part importante concerne des éléments dont la planification, puis la réalisation incomberont aux communes concernées. Ceci nécessitera de leur part une approche fine et réfléchie.

Equipements

Ainsi la détermination du nombre d'écoles et leur localisation impliquent un important travail de planification et passent par l'élaboration de scénarios dont la complexité dépasse ce que l'on effectue habituellement dans les périmètres de développement. Cette méthodologie devra également être développée pour l'ensemble des autres équipements de proximité, notamment pour les équipements sociaux et les crèches.

Le développement du futur quartier se fait en partie sur les terrains s'étendant le long de l'Arve. Les développements envisagés demanderaient le déplacement du site de la voirie (François-Dussaud) et interrogent également le devenir des équipements sportifs (Vernets, Queue d'Arve) en même temps qu'ils induisent des besoins nouveaux compte tenu de l'arrivée des nouveaux habitants (environ 23'000 habitants si l'on s'en tient aux termes de l'accord du 4 mars 2010). Une image directrice du développement des équipements sportifs dans le secteur des Vernets & Queue d'Arve sera établie début 2014 conformément à la décision du Conseil municipal du 17 janvier 2013. Il sera donc impératif d'une part de déterminer correctement les besoins actuels et futurs de la voirie et en équipements sportifs et, d'autre part, de procéder à la bonne coordination de cette étude avec l'ensemble des études PAV.

La question se pose également pour les équipements culturels dont le programme doit être établi via la plate-forme pour les lieux culturels. D'ores et déjà, la CCU a demandé la réservation dans le périmètre du concours sur le site de l'Etoile d'un espace de 6000 à 8000 m² destiné à un équipement culturel dont le rayonnement sera à l'échelle de l'agglomération.

D'autres petits équipements ne peuvent pas être inventoriés précisément à ce stade (crèche, poste de police, bibliothèque). Ils pourront cependant être facilement intégrés dans les volumes à construire, notamment au stade de l'élaboration des plans localisés de quartier ou de certains programmes de concours.

Dans le cas d'une planification comme celle du PAV, les villes ne peuvent plus concevoir les équipements scolaires, sportifs, culturels ou sociaux chacune séparément. Les implantations et les modalités de financement de ces équipements devront être recherchées de façon solidaire.

Il s'agit bien entendu de bien tenir compte du fait qu'il s'agit d'une mutation territoriale qui prendra plusieurs décennies et qui, par la force des choses, connaîtra des évolutions en matière de besoins sociaux, culturels et sportifs que nous ne connaissons pas encore à ce jour.

Foncier, infrastructures

Le développement de ce périmètre aura des conséquences importantes sur les infrastructures. Le réaménagement de la voirie actuelle, la création de nouvelles voies, l'aménagement de tracés de mobilités douce, la reprise des infrastructures souterraines sans compter la gestion des eaux à ciel ouvert (en relation avec la remise à ciel ouvert de l'Aire) ont déjà fait l'objet d'un premier chiffrage de la part de la Ville de Genève qu'il s'agira de compléter sur l'ensemble du périmètre.

La plupart des éléments précités, de même que les infrastructures à rénover ou à créer qu'induit la mutation de ce périmètre, auront évidemment des conséquences importantes sur les finances communales. Ces questions doivent être étudiées de manière approfondie notamment en vue de la convention spécifique qui doit être conclue avec l'Etat selon les termes de la convention du 4 mars 2010.

Environnement

Le développement du périmètre du PAV doit également être envisagé du point de vue de l'environnement en général, l'ensemble des domaines relevant de la protection de l'environnement devant être traités. Quelques domaines plus particulièrement touchent aux compétences des communes :

Il s'agit notamment de l'énergie puisque le plan directeur de quartier devra comporter un concept énergétique dont la mise en œuvre nécessitera vraisemblablement la mise en place, dans les voiries existantes, d'une infrastructure de distribution de chaleur.

Il en va de même pour la mobilité qui induit des conséquences importantes sur le quartier en termes de circulation et de nuisances (bruit et pollution de l'air). Ces dernières sont à mettre en relation avec l'assainissement qui incombe au détenteur de l'installation (en l'occurrence les voies publiques). A ce propos, les trois villes ont exprimé clairement une volonté politique de réorienter le travail effectué jusqu'à présent.

Une attention particulière doit être accordée aux mobilités douces (par exemple la Promenade des Crêtes).

La qualité du futur quartier dépendra en grande partie de l'aménagement de ses espaces publics. Ainsi une attention toute particulière devra être portée aux places et parcs, qui constitueront une respiration indispensable à ce quartier urbain et dont l'aménagement sera l'occasion de procéder à la plantation d'un nombre important d'arbres de hautes tiges.

Coût des études à prévoir :

- Urbaniste :	Fr. 100'000.-
- Spécialistes mobilité, environnement, paysagistes, économistes, expert immobilier	Fr. 200'000.-

Total PDQ PAV	Fr. 300'000.-
---------------	---------------

2. PLQ PAV

La réalisation des futures constructions est, en principe, subordonnée à l'adoption des PLQ PAV sur l'ensemble du périmètre. Ceux-ci, contrairement aux PLQ traditionnels, compte tenu du caractère spécifique de la mutation de ce quartier, ne définiront pas avec précision l'implantation des futures constructions de manière à garantir une certaine souplesse dans son évolution.

Hormis ce point particulier, qui les distingue des PLQ usuels, les futurs PLQ PAV détermineront notamment les droits à bâtir des propriétaires, les affectations, le gabarit maximum des bâtiments, les terrains réservés aux équipements publics y compris les parcs, le tracé des voiries, les cessions et servitudes nécessaires, le nombre de places de stationnement, le réseau des eaux usées et des eaux claires.

L'ensemble des dispositions énumérées ci-dessus impacteront directement les communes puisqu'elles ont à leur charge l'aménagement, l'entretien et la gestion des espaces ouverts et des équipements sportifs, culturels et scolaires. Afin de garantir une cohérence entre la planification, les besoins et souhaits des communes, une étroite collaboration avec les services de l'Etat est essentielle.

Les PLQ PAV permettront donc de préciser les dispositions qui impacteront directement les communes, raison pour laquelle l'implication de celles-ci dans la conduite de ces études est primordiale et nécessite des moyens importants.

Il s'agit notamment d'études liées à l'espace public nécessaires à la détermination du tracé et de l'emprise des servitudes et cessions au domaine public.

Coût des études à prévoir :

- Urbaniste :	Fr. 100'000.-
---------------	---------------

3. Autres démarches (concours, mandats d'étude parallèles)

L'aménagement de ce périmètre implique également plusieurs démarches telles que des mandats d'étude parallèles (MEP) ou des concours dont, par exemple, celui de l'Etoile qui demandera une participation financière non négligeable (15% de 1,1Mo, soit Fr. 165'000.-). Il en va de même pour la Caserne des Vernets. Plusieurs autres démarches de ce type sont attendues ces prochaines années même si leur calendrier et leur périmètre ne peuvent pas être déterminés à l'heure actuelle et une participation financière des communes sera attendue comme en cas de participation aux divers jurys et collèges d'experts.

Participation concours Etoile :	Fr. 165'000.-
Autres études sectorielles, concours et MEP :	Fr. 200'000.-

Total PDQ PAV	Fr. 365'000.-
---------------	---------------

4. Concertation et information publique

Ce type de projet doit par définition faire l'objet d'une concertation et d'une coordination entre les différents acteurs concernés.

En particulier, la procédure d'approbation du PDQ PAV doit être accompagnée d'une information publique à la population. Il en sera de même pour les différents PLQ PAV qui nécessiteront une large information.

Des supports et moyens d'information avec, en particulier, la tenue de séances publiques. Pour cela, un budget de Fr. 80'000.- a été estimé.

5. Personnel

Le développement du projet PAV, qui vise à créer une centralité urbaine riche d'équipements et d'espaces publics, et qui nécessite la reconfiguration de nombreuses infrastructures existantes, lui confère un caractère spécifique et exceptionnel. Les trois communes partenaires de la CCU, dans la mesure de leurs moyens, y consacrent actuellement une part prise sur le temps de travail de leurs collaborateurs (ingénieurs, urbanistes, géographes et secrétariat) impliqués dans le processus afin d'assurer le suivi de ces études. Toutefois, la montée en puissance du projet, associée à la participation plus proactive ambitionnée par les partenaires de la CCU ainsi que la complexité des programmes appelés à venir prendre place dans ce territoire implique un besoin de personnel supplémentaire. Cette ressource sera nécessaire pour assurer une coordination étroite de l'action des trois villes afin d'obtenir des solutions pragmatiques et efficaces tenant compte des synergies possibles et des impacts sur les finances communales. Ce besoin est estimé à 1 poste à plein temps (ETP) à durée limitée.

La présente proposition vise une demande correspondant à Fr. 300'000.-

D. Récapitulatif et estimation des coûts

1. PDQ PAV	Fr.	300'000.-
2. PLQ PAV	Fr.	100'000.-
3. Autres démarches (concours)	Fr.	365'000.-
4. Concertation et information publique	Fr.	80'000.-
5. Personnel	Fr.	300'000.-
Total		Fr. 1'145'000

En fonction de la répartition de l'emprise du futur quartier sur les territoires des trois communes, il est proposé d'appliquer la clé de répartition suivante :

- Ville de Genève 40%
- Ville de Carouge 40%
- Ville de Lancy 20%

Par conséquent, le montant assuré par la Ville de Genève s'élèverait à Fr. 458'000.-

La demande de crédit relative aux études précitées sera déposée simultanément auprès des Conseils municipaux des trois communes.

E. Référence au 8^{ème} Plan financier d'investissement 2013-2024

Cet objet n'est pas prévu au plan financier d'investissement.

Au bénéfice de ces explications, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les Conseillers, à approuver le projet de délibération ci-après :

PROJET DE DÉLIBÉRATION

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30, alinéa 1, lettres e) et m), de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition du Conseil administratif,

décide:

Article premier. – Il est ouvert au Conseil administratif un crédit de 458 000 francs représentant une subvention d'investissement destinée à la participation de la Ville de Genève aux études d'aménagement liées au développement du quartier Praille-Acacias-Vernets à effectuer par la communauté des communes urbaines PAV. Ce crédit ne sera ouvert que lorsque les Villes de Lancy et de Carouge auront également voté leur participation aux études d'aménagement liées au développement du quartier Praille-Acacias-Vernets et disposeront définitivement des montants concernés.

Art. 2. – Au besoin, il sera provisoirement pourvu à la dépense prévue à l'article premier au moyen d'emprunts à court terme à émettre au nom de la Ville de Genève, à concurrence de 458 000 francs.

Art. 3. – La dépense prévue à l'article premier sera inscrite à l'actif du bilan de la Ville de Genève, dans le patrimoine administratif, et amortie au moyen de 5 annuités qui figureront au budget de la Ville de Genève de 2014 à 2018.

COMMUNAUTE DES COMMUNES URBAINES

La Communauté des communes urbaines (CCU) a été constituée en février 2012 en tant qu'association au sens des articles 60 et suivants du Code civil afin d'intensifier la collaboration, dans le domaine de l'aménagement du territoire, entre les trois communes concernées par le développement du périmètre Praille-Acacias-Vernets (PAV).

Elle a été constituée suite à plusieurs refus d'entrée en matière de la part de l'Etat de Genève sur les demandes légitimes des communes à pouvoir influencer sur le développement de ce quartier. La CCU a permis aux villes de Carouge, Genève et Lancy de prendre des positions homogènes et cohérentes quant à la mutation du PAV, en particulier dans les domaines qui impactent directement les compétences communales et de faire entendre leurs exigences sur l'intégration de ces éléments dans le PDQ PAV en cours d'élaboration.

Ainsi, alors que depuis le début des études, les communes avaient demandé, en vain, que soit réservé dans ce périmètre un espace vert à l'échelle du quartier, conformément à la résolution votée par le Grand Conseil en 2009, ce n'est que suite à la prise de position publique de la CCU en février 2012 et à l'intervention au comité de pilotage du 7 juin 2012 que le Conseil d'Etat a accepté de réserver un espace de 60 à 80'000 m² destiné à un parc public et chargé la direction de projet PAV d'étudier plus précisément les conditions de sa mise en œuvre.

L'action conjointe des trois communes a également permis de faire entendre leur demande de faire figurer dans le PDQ la localisation des périmètres scolaires alors que, précédemment, l'Etat souhaitait limiter cette question à des principes inscrits dans le PDQ qui, du point de vue des communes ne permettaient pas de mettre en œuvre ces équipements de manière satisfaisante.

Il en va de même pour les équipements sportifs et culturels où les prises de position de la CCU ont conduit l'Etat de Genève à tenir compte des demandes communales dans le programme des mandats d'étude parallèles (MEP) qui seront lancés dans le secteur de l'Etoile.

Par ailleurs, la collaboration mis en place entre les services techniques des trois villes a permis de mettre en place une action conjointe par le biais de mandats communs destinés de définir de manière cohérente et efficiente le nombre et l'emplacement des équipements de proximité.

La collaboration intercommunale s'est avérée particulièrement fructueuse dans le domaine de la mobilité. Alors que jusqu'à présent, les communes ont émis de nombreuses réserves sur les hypothèses de base de l'étude mobilité qui n'étaient pas en rapport avec l'ambition que l'on souhaite se donner pour ce futur quartier et dont les conclusions démontraient que la qualité des vie des habitants actuels et futurs serait insatisfaisante, la collaboration intercommunale a permis de lancer une étude en vue de requestionner les hypothèses de départ et de formuler des propositions.

La collaboration intercommunale permettra également de se positionner de manière cohérente en termes d'infrastructures. En effet, la mutation de ce quartier aura des conséquences importantes à ce niveau. Certaines voiries seront entièrement à réaliser alors que l'existant, prévu et dimensionné pour un tissu industriel devra être adapté. Les coûts, la prise en charge et le calendrier de ces travaux nécessiteront des négociations serrées avec l'Etat et l'approche commune des trois villes est un préalable important.

Depuis la création de la CCU début 2012, ses activités ont été pour la plupart assurées par les services de la Ville de Genève. Ces prestations ont été pour certaines effectuées en interne (cf. estimation des heures effectuées) et d'autre sont en cours sur mandats préfinancés par la Ville de Genève.

La mise en commun des moyens nécessaires aux diverses études au sein de la CCU sera de nature à rationaliser le travail et représente, par conséquent, une source d'économie évidente.

	Nbr. heures	montant
Chiffrage des infrastructures	60	
Coordination des équipements	20	
Planification scolaire (prévision effectifs, étapage)	20	
Conception et mise au point documents graphiques	30	
Secrétariat de la CCU (préparation des séances, pv, courriers)	20	
Préfinancement mandat mobilité		fr. 50'000.-
Préfinancement mandat sports		fr. 15'000.-
Total	150	fr. 65'000.-

Planification budgétaire de la CCU

	2013	2014	2015	2016	Total	dont VG 40%
PDQ mandats	fr. 80'000	fr. 150'000	fr. 70'000		fr. 300'000	fr. 120'000
PLQ mandats		fr. 50'000	fr. 50'000		fr. 100'000	fr. 40'000
concours	fr. 165'000	fr. 100'000	fr. 100'000		fr. 365'000	fr. 146'000
concertation		fr. 40'000	fr. 20'000	fr. 20'000	fr. 80'000	fr. 32'000
personnel	fr. 50'000	fr. 100'000	fr. 75'000	fr. 75'000	fr. 300'000	fr. 120'000
Total	fr. 295'000	fr. 440'000	fr. 315'000	fr. 95'000	fr. 1'145'000	fr. 458'000

Genève 40%	fr. 118'000	fr. 176'000	fr. 126'000	fr. 38'000	fr. 458'000
Carouge 40%	fr. 118'000	fr. 176'000	fr. 126'000	fr. 38'000	fr. 458'000
Lancy 20%	fr. 59'000	fr. 88'000	fr. 63'000	fr. 19'000	fr. 229'000