

*Date de dépôt : 27 septembre 2011*

## **Rapport**

**de la Commission du logement chargée d'étudier la proposition de motion de M<sup>mes</sup> Michèle Künzler, Mathilde Captyn et Emilie Flamand : Pas de logement social au rabais !**

*Rapport de majorité de M. Christophe Aumeunier (page 1)*

*Rapport de minorité de M. Roberto Brogginì (page 12)*

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### **Rapport de M. Christophe Aumeunier**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La M 1855 a été examinée par la Commission du logement lors des séances des 5 octobre 2009 et 2 novembre 2009, sous la présidence du présent rapporteur.

Le rapporteur nommé par la Commission le 2 novembre 2009 était M. Pascal Pétroz. Ce dernier a démissionné du Grand Conseil avant de remettre son rapport. A l'occasion de sa séance du 22 novembre 2010, la commission a confié la rédaction de ce rapport au seul membre qui avait assisté à ces travaux soit le soussigné.

Ont également assisté à ces séances M. Mark Muller, conseiller d'Etat, M<sup>me</sup> Marie-Christine Dulong, directrice de l'office du logement, et M. Michel Buergisser, directeur général de l'office du logement. Les procès-verbaux ont été tenus avec rigueur par M<sup>me</sup> Camille Sellegger, nous l'en remercions.

## 1 Présentation du projet de loi par Mme Künzler

M<sup>me</sup> Künzler indique que cette motion est partie d'une directive signée par M. Muller et présentée à la journée du logement 2008. Cette directive posait comme but de ne plus subventionner les HBM et d'arriver à un prix de 3500 F ou 3600 F la pièce par an pour ces logements HBM. Un groupe de travail au sein de FIDP a parallèlement fait diverses propositions afin de diminuer de 20% le prix du logement social. Ces propositions, qui sont au nombre de 27, sont retranscrites dans la motion. Sept de ces propositions sont tout à fait acceptables, certaines sont discutables, comme la diminution des parkings, à laquelle M<sup>me</sup> Künzler est favorable. Il est cependant possible d'en discuter. D'autres sont par contre inacceptables, telle que la diminution de la surface des appartements au minimum légal. On pourrait ainsi arriver à avoir des 4 pièces de 48 m<sup>2</sup>. La suppression des balcons, des ascenseurs et la généralisation du vide d'étage à 2,40 m sont autant d'autres propositions inacceptables. Le problème est que pour arriver au but de 3500 F par pièce par an, soit 1000 F de moins qu'aujourd'hui, on va être contraint de faire du logement de nettement moins bonne qualité. Elle rappelle que le logement social est le logement le plus habité à Genève. En effet, la surface moyenne par habitant pour un logement normal est aux alentours de 50 m<sup>2</sup>. Or, pour un logement HBM neuf ou ancien, cette moyenne tombe à 39 m<sup>2</sup>, car les logements sont plus occupés. Diminuer les surfaces est donc bien plus aggravant que pour d'autres logements. Ce qui semble d'autant plus étonnant, c'est que dans le même temps on continuerait à subventionner les HM, donc une classe légèrement supérieure. On y accepterait des loyers de 4800 F la pièce par an. Il lui semble que l'argent public doit servir en priorité au financement des logements des classes les plus défavorisées. Il faut donc que la commission ait une vraie réflexion à ce sujet et qu'elle auditionne éventuellement quelques personnes. La demande de M<sup>me</sup> Künzler vise à revoir les standards légaux minimaux définis dans le règlement d'utilisation de la LGL, qui n'ont pas été modifiés depuis des dizaines d'années. Il faut également définir une politique crédible du logement.

Un député (PDC) regrette que la question du logement soit prise en otage pour faire du misérabilisme. En fait, il s'agit uniquement d'appliquer strictement la LGL, ni plus ni moins. Il n'a jamais été dit que la grandeur des pièces devait être de 9 m<sup>2</sup>, mais l'interprétation des motionnaires tend à faire penser le contraire. La LGL prévoit que, pour être considérée comme une pièce, celle-ci doit avoir « au minimum » 9 m<sup>2</sup>, ce qui est totalement différent. Il rappelle que dans les années 1994-1995, le Conseil d'Etat avait monté un groupe de travail afin de mener une action pilote à la demande de la communauté genevoise d'action syndicale, notamment le SIT. Ce groupe de

travail regroupait notamment les milieux de la construction ainsi que l'Etat de Genève. L'action avait été menée sur le site de la Gravière à Meyrin. Son but était de trouver des solutions pour construire du logement social meilleur marché.

Il rappelle qu'en Suisse alémanique, on construit des logements HBM de bonne qualité et simples pour des prix plus bas qu'à Genève.

Un député (UDC) soutient la motion. Il déplore le fait que l'on veuille s'en tenir strictement aux standards minimaux concernant la taille des pièces. Il estime qu'il faut revoir les critères prévus dans la LGL ainsi que la LDTR, qui est aujourd'hui une entrave majeure à la construction. Il note que certains investisseurs institutionnels décident de construire au meilleur marché possible afin de tirer un minimum de rentabilité de leurs immeubles.

Un représentant (MCG) estime que cette motion mérite que la commission s'y attelle. Il pense qu'il faut discuter des critères prévus par le règlement d'application de la LGL et donner un cadre précis aux logements HBM, qui sont très importants pour la population genevoise.

Un député (R) indique que d'emblée, son groupe est disposé à visiter des logements HBM et à entrer en matière dans cette discussion. Il ajoute que toutes les décennies, la volonté de définir des critères permettant de construire des logements moins chers et de bonne qualité émerge sont souvent difficiles à mener, car chaque interlocuteur tente d'y défendre sa position. Il est, pour lui, indispensable de trouver une solution afin de faire baisser le coût du logement social tout en garantissant la qualité de celui-ci, et c'est la raison pour laquelle le groupe radical est disposé à vérifier si les standards sont corrects et si les flux financiers sont corrects.

M. Buergisser indique que les préoccupations qui sont au cœur des revendications des motionnaires sont au centre du travail du DCTI et de l'office du logement. Il rappelle que l'origine du débat se situe dans le cadre de l'accord sur le logement. Un accord prévoit en effet que l'Etat va passer d'une politique de subventionnement à l'exploitation à une politique de subventionnement à l'investissement. Par ailleurs, l'objectif du DCTI a toujours été de mettre à disposition de la population des logements à des prix abordables. Les subventions à l'exploitation sont aujourd'hui de 16 à 23% du loyer du prix du loyer hors subvention. L'idée est d'offrir des logements sensiblement moins chers à l'entrée sans subvention, il y a aussi un effet positif pour les locataires, qui n'auront pas à subir une augmentation de loyer suite à la dégression des subventions. Le DCTI a ensuite réfléchi sur la manière de réduire les prix de construction, ce qu'ont fait les FIDP pour leurs immeubles. Il ne s'agit donc en aucun cas de directives du DCTI. Le DCTI a

même écrit par deux fois aux fondations afin de leur rappeler le sens qu'il fallait donner au document qu'il avait rédigé. Ces courriers seront versés en annexe. Le premier courrier, daté du 03 novembre, il avait été précisé que les 27 mesures devaient être mises en œuvre de manière adéquate et en tenant compte de la réalité de chaque projet.

Un député socialiste indique qu'il est complètement favorable au fait de diminuer les coûts de construction tout en gardant la même qualité, mais il est opposé au fait de diminuer la qualité des logements. Il craint en effet qu'à la longue, on se dirige vers un système à la française, où la qualité des logements sociaux est tellement basse que cela engendre des problèmes sociaux. Si c'était le cas, les coûts seraient au final beaucoup plus importants que ce qu'auraient coûté des logements de meilleure qualité.

## 2 Auditions

### A) *Audition de MM. Lorenzini et Devaud des FIDP*

Un député PDC demande si l'assouplissement de notion très restrictive de pièces conduit à une réduction significative de la taille moyenne des pièces.

M. Devaud indique que le prix de revient à la pièce a été réduit à la demande de M. Muller. Certaines mesures du catalogue ressortent du bon sens et il serait dommage d'y renoncer pour la raison que d'autres mesures sont discutées. Les fondations immobilières ont la volonté d'appliquer intelligemment ces mesures pour réduire les prix des logements sans en diminuer la qualité.

M. Lorenzini note que les groupes de travail travaillant sur ces questions sont rapidement arrivés à la conclusion que, de manière générale, la taille des logements allait croissant au fil des années, passant d'environ 20 m<sup>2</sup> par pièce à 26 m<sup>2</sup>. La direction du logement a établi la même conclusion et a affirmé que la taille des pièces ne doit pas dépasser 25 m<sup>2</sup>. Des typologies intéressantes ont été établies en Allemagne et en Espagne, où la conception de pièce est plus large. Il évoque la possibilité qu'une grande pièce (20-22 m<sup>2</sup>) pourrait compter pour 2 pièces. Un autre point d'achoppement est la problématique de la déduction des zones de circulation, qui pourrait être assouplie.

M. Lorenzini explique que l'objectif de 20% d'économies avait été fixé par M. Muller. Le but recherché est de pouvoir construire des logements LUP sans faire appel à des subventions d'exploitation. Le degré d'acceptation des mesures dépend de chaque membre et il est plus ou moins fort selon les tendances des personnes présentes. Par rapport à l'exhaustivité de l'élaboration des règles, il indique que les FIDP élaborent des pistes de

réflexion et étudient quelles mesures peuvent être mises en œuvre. L'idée est de donner des pistes de réflexion à destination des mandataires qui développent les projets. Il montre à titre d'exemple un projet actuellement mené à la Fontenette. Il ajoute qu'il y a des cas de figure où le balcon est un élément indispensable au bien-être des habitants, tandis que dans d'autres cas, il est superflu (par exemple pour un immeuble situé à proximité immédiate d'un grand parc).

M. Lorenzini indique qu'une série de mesures doivent être encadrées dans leur application. Lors de leur dépôt des projets, ceux-ci sont contrôlés par l'office du logement, qui les valide. Les contrôles multiples offrent une certaine garantie contre les abus. Il peut en effet y avoir des abus faciles au sujet de la notion de pièce. Par rapport à l'intégration des WC dans salle de bains, il précise que le règlement sur la notion de logement rend impossible l'application de cette mesure. Cependant, les discussions sont en cours. Il note que la majorité des personnes interrogées ont déclaré préférer que les W.-C. soient intégrés dans la salle de bains. Concernant les ascenseurs, il indique qu'au sein du vaste parc locatif des FIDP, les bâtiments « rez plus 2 » sont très peu nombreux. On peut remédier à l'absence d'ascenseurs dans certains cas en offrant aux personnes à mobilité réduite des logements dans des immeubles équipés. Cette mesure a donc été admise comme une mesure exceptionnelle permettant de réaliser des économies certaines.

L'idée est que le groupe de travail des FIDP puisse suivre les dossiers développés au sein des fondations, valider ces principes au cas par cas et tirer la sonnette d'alarme le cas échéant. Dans ce sens, une lettre a été écrite au Rassemblement pour une politique sociale du logement afin de demander que cet organisme délègue un de ces représentants au sein de ce groupe. Bien que le Rassemblement soit réticent à l'application des mesures prévues, il a accepté.

Un représentant (PDC) estime que le contenu de la lettre du DCTI était très importante et il demande qu'elle soit transmise à la commission afin qu'elle soit annexée au rapport.

Il ajoute que dans les années 1950, on logeait 3 ou 4 personnes dans un 3 pièces. Beaucoup de progrès ont été réalisés, et il ne s'agit pas de revenir en arrière mais d'être raisonnable.

### **B) Audition de MM. Lateo et Comte, représentant la CIA**

M. Comte indique que la CIA est considérée comme le premier propriétaire de logements à Genève avec un parc de 7300 logements et plus de 10 000 logements après la fusion avec la caisse des établissements hospitaliers. La CIA vient d'achever le chantier du Pommier au Petit-Saconnex, qui a permis de mettre 640 logements sur le marché, dont les deux tiers en logements subventionnés. D'autres projets sont en cours à Carouge, Pinchat, Chancy et dans le cadre du PAV. Pour la première fois de son histoire, la CIA ne dispose pas de terrains en réserve à part les projets mentionnés ci-dessus. Par ailleurs, le nombre de places de parking vacantes en sous-sol est très important (550 à 600), ce qui représente un manque à gagner d'environ 1 000 000 F par an. Il faudrait donc être attentif au nombre de parkings à imposer dans les projets. Il indique qu'il a amené avec lui le petit rapport de gestion, dont il distribue des exemplaires aux députés. Celui-ci donne les chiffres les plus importants, dont les prestations et le rendement des investissements immobiliers de la CIA. Les investissements annuels sont de 50 à 80 millions de francs par année.

M. Lateo indique que la CIA avait monté dans les années 1990 des expériences afin de créer des logements économiques en réduisant les subventions. Une étude fut d'abord réalisée, qui fut ensuite mise en œuvre par le moyen de concours. Des architectes ont été mandatés pour tenir compte des aspects constructifs et financiers. En tant que caisse de retraite, la CIA construit des immeubles pour les garder, ce qui exclut toutes les économies conduisant à une durabilité moindre des bâtiments. La CIA se préoccupe en effet de l'habitabilité des logements dans le temps. Toutefois, selon l'orientation du projet primé, on peut imaginer des solutions différenciées. La CIA s'est même demandé s'il lui fallait créer des standards spéciaux. Par la suite, elle a déterminé qu'il lui fallait tout d'abord diversifier l'offre. Par contre, la CIA a transigé sur certains points. Elle a appliqué certaines mesures, comme le fait d'éviter la complexité des bâtiments, par exemple par la suppression des attiques. Par la réduction de la complexité, on peut arriver à quelques économies, mais pas beaucoup, car les normes applicables lors de la construction deviennent plus contraignantes (notamment en matière de sécurité, d'isolation thermique et phonique, en matière énergétique, fiscale...). Cela pose un problème car le prix et les exigences ont augmenté. A ce sujet, l'indice des prix à la construction a augmenté de 30% en 10 ans.

### 3 Discussions

Un député (Ve) estime que les auditions étaient intéressantes et ont permis de démontrer la volonté de construire des logements de qualité, cependant elle note que la motion conserve tout son sens. Comme l'a expliqué un représentant d'une fondation, c'est le DCTI qui autorise ou non les constructions et qui pèse pour ce faire les différents intérêts touchés. La question de revoir les standards minimaux dans le règlement reste d'actualité.

Un député (UDC) note qu'il a bien compris le message de cette motion, qu'il a par ailleurs soutenu. Il cite le courrier de M. Muller daté du 24 avril 2009, qui parle de « la nécessité d'intégrer la réflexion sur les coûts dans une logique d'optimisation. [...] Il ne s'agit donc en aucun cas [...] de recourir de façon simpliste et stéréotypée à telle ou telle mesure comme la suppression générale des balcons. [Il rappelle] que l'effort poursuivi ne pas s'effectuer au détriment de l'habitabilité des logements. » Il s'appuie la présente motion, car il estime que l'habitabilité influe directement sur le bien-être des locataires et indirectement sur la paix sociale. Il indique cependant que la lettre de M. Muller le rassure quant à l'application raisonnable des mesures de maîtrise des coûts.

Un député (PDC) indique que son groupe ne votera pas cette motion. Il ajoute qu'il est étonné de l'intitulé de cette motion et de certaines de ces assertions, telles que les mesures aient été définies par 40 hommes habitant des villas.

M. Buergisser indique qu'il est heureux que les commissaires aient sous les yeux les courriers de M. Muller, qui dissipent les doutes quant au fait que des directives régiraient l'application de ces mesures. La notion de qualité s'apprécie en fonction des caractéristiques de chaque projet. A ce sujet, il note qu'une norme de la LGL fixe la taille minimale pour l'espace conçu sous les évier pour y loger la poubelle. Il affirme qu'aujourd'hui, il y a véritablement une volonté politique de ne pas construire des taudis ni des « clapiers ». Le défi aujourd'hui est de travailler sur la qualité des objets. En effet, un logement lumineux et bien conçu sera plus agréable à vivre qu'un logement plus sombre et moins bien conçu, même si ce dernier est plus grand. Le problème de la qualité des logements ne va pas être résolu par la définition de standards minimaux. Par contre, soumettre les projets à un examen critique par un panel de personnes peut contribuer à en améliorer la qualité. Il cite l'exemple du quartier autour du Musée d'ethnographie de Berlin, où les logements, bien que constitués de pièces très petites, sont extrêmement bien conçus et agréables. Actuellement, la réflexion tourne autour du logement économique, car le but visé est la mise sur le marché de logements avec des loyers plus bas. Ce type de logements répond à une

demande et à des besoins. Il faut maintenant travailler sur la notion de qualité des logements.

Un député socialiste indique que cette motion est la conséquence d'une journée d'information sur le logement, où une personne a exposé les mesures de maîtrise des coûts comme s'il s'agissait de directives strictes.

Un député libéral note que les motionnaires évoquent en préambule la Constitution genevoise. Or, celle-ci prévoit à l'art. 10a al. 4 let. e que « [l']Etat encourage à la recherche de solutions économiques de construction » En outre, la question des parking semble réglée par l'application du nouveau règlement sur les parking sur fonds privés, qui permet au promoteur de faire un choix quant au nombre de places de parking.

La parole n'étant plus demandée, le Président procède au vote de la M 1855.

### **Vote sur la M 1855**

Pour : 3 (2 Ve, 1 S)

Contre : 9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)

Abstentions : –

Ainsi, la majorité de la Commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser cette motion.



## **Proposition de motion (1855)**

### **Pas de logement social au rabais !**

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

- la directive du conseiller d'Etat Mark Muller du 3 novembre 2008 concernant le prix et la qualité des futurs logements HBM ;
- le droit au logement défini par la Constitution;
- la nécessité de construire des logements décents pour toutes les catégories de la population;
- la suppression annoncée du subventionnement à l'exploitation des logements d'utilité publique,

invite le Conseil d'Etat

- à revoir au plus vite les standards minimaux définis dans le règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires notamment ses articles 1, 2 et 4;
- à définir une politique de financement crédible des logements d'utilité publique.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE  
 Département des constructions et des technologies de l'information  
 Le Conseiller d'Etat

DCTI  
 Case postale 3880  
 1211 Genève 3

Commission administrative des  
 Fondations immobilières de droit public  
 A l'att. de M. Gérard DEVAUD  
 Président  
 Case postale 12  
 1211 Genève 8

N/réf. : MM/MBU/mbi

Genève, le 24 avril 2009

**Concerne : Logements d'utilité publique, mise en œuvre du plan de réduction des coûts de construction - qualité des logements mis sur le marché**

Monsieur le Président,

Par la présente, je reviens sur le courrier que je vous ai adressé le 3 novembre dernier dans le cadre du dossier visé sous rubrique. Je rappelais l'objectif poursuivi qui est de pouvoir, à terme, offrir en location des logements HBM sans subvention à l'exploitation. Cette mesure permettra d'éviter l'augmentation des loyers induite par la réduction de la subvention et, par là, de maintenir des bas loyers tout au long de la vie de l'immeuble.

J'invitais dès lors vos fondations à mettre en œuvre de manière adéquate les mesures figurant dans le *Rapport sur la réduction des coûts de construction des logements d'utilité publique* qu'elles ont élaboré.

Il apparaît aujourd'hui que le sens de ce courrier, notamment quant à la mise en œuvre adéquate de ces mesures, n'a pas été comprise.

Mon propos était bien d'insister sur la nécessité d'intégrer, dès l'origine du projet, la réflexion sur les coûts dans une logique d'optimisation. Il ne s'agit donc en aucun cas, comme on a pu le dire de manière caricaturale, de recourir de façon simpliste et stéréotypée à telle ou telle mesure, comme la suppression générale des balcons.

Je tiens d'ailleurs à souligner que l'effort poursuivi ne doit pas s'effectuer au détriment de l'habitabilité des logements. Je rappelle à cet égard que les dispositions légales et réglementaires applicables, notamment celles figurant aux art. 1ss du RGL, n'ont pas été modifiées. En outre, les économies recherchées ne doivent pas davantage conduire à une forme de stigmatisation des immeubles sociaux.

Je suis persuadé que vos fondations partagent largement ces préoccupations. Il me paraîtrait dès lors souhaitable que la commission d'optimisation qui examine les projets soit composée de telle manière que les différentes sensibilités, y compris celles d'utilisateurs ou utilisatrices, y soient représentées.

Avoir pour objectif d'offrir des loyers bon marché sans subvention pour des logements simples mais de qualité représente sans aucun doute une difficulté supplémentaire dans la gestion des projets. Je suis toutefois persuadé que, comme toute contrainte, elle peut aussi être source d'innovation notamment en matière de typologie ou de modes constructifs.

Les services de mon département, en particulier l'office du logement, devront pouvoir vous accompagner dans cette réflexion. Ils devront notamment vous appuyer pour permettre la mise en œuvre de ces mesures, dont certaines figurent dans le rapport précité, qui ne concernent pas la construction et qui ont impact sur le loyer (échelle des projets, mesures financières par exemple).

Tout en sachant pouvoir compter sur la volonté et l'appui de vos fondations pour répondre aux attentes de la population en matière d'habitations bon marché, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Mark Müller

*Date de dépôt : 1<sup>er</sup> décembre 2009*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M. Roberto Brogini**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La motion déposée par les Verts se voulait pro-active. La Commission du logement du Grand Conseil en a décidé autrement. Il convient dès lors de préciser les intentions des motionnaires, qui se veulent constructives et en faveur des locataires, et notamment les plus fragilisés de notre collectivité.

En refusant d'attendre l'entrée en vigueur du nouveau règlement d'exécution de la loi pour la construction de logements d'utilité publique (RUP), I 4 06.01, la Commission du logement n'a pas voulu se laisser la possibilité de pouvoir contrôler les intentions du Conseil d'Etat.

La motion présentée par les Verts demandait que les standards de base des logements d'utilité publique, soit une majorité d'HBM (habitation à bon marché), ne soient pas victimes de diminution. A ce jour ces standards sont déjà extrêmement tenus.

Si des pistes intéressantes peuvent être envisagées, il n'est pas acceptable que se soit déjà les groupes familiaux les plus démunis qui se retrouvent dans des conditions de logement les plus frustrées.

Dans l'exposé des motifs de la motion, les Verts relevaient que se sont les logements sociaux qui se trouvent avoir les taux d'occupation les plus élevés, dépassant souvent dans les faits les normes fixées par le législateur.

Le fait que la commission du logement n'attende pas la publication de la RUP, qui a été effective au 30 novembre 2009, démontre un travail bâclé. Il convient donc de renvoyer cette motion devant la commission du logement pour un réexamen de ladite motion au vu des éclairages nouveaux que peut apporter la publication de la RUP.

Les explications données par les représentants des Fondations immobilières de droit public (FIDP) ne sont pas faites pour rassurer les motionnaires. Une grande pièce pourrait compter pour deux pièces dans le calcul futur du loyer des LUP. Les espaces de circulation se trouvent aussi en

passé d'être considérés comme des pièces, ceci pour alléger les plans financiers, ce qui n'est pas acceptable.

Il convient de redire que les logements HBM LUP sont souvent occupés au taux maximal. Ce n'est pas la même chose d'habiter à deux dans un cinq pièces spacieux que d'habiter à 5 personnes dans un logement subventionné et étiqué.

Par ailleurs, la suppression de subventionnement d'exploitation pénalisera les plus faibles qui auront des logements plus petits et dépouillés de tout agrément tels des balcons, par exemple. Les plus démunis sont punis deux fois.

Les Verts vous invitent, Mesdames et Messieurs les députés, à renvoyer cette motion devant la commission du logement pour réexamen, ou à défaut de la renvoyer au Conseil d'Etat tel que présentée initialement devant le Grand Conseil.