

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 29 octobre 2004

Messagerie

Projet de loi sur les logements locatifs économiques pérennes (I 4 20)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Chapitre I Principes et définitions

Section 1 Buts

Art. 1 Socle de logements locatifs économiques pérennes

¹ Afin de répondre aux besoins des ménages les moins favorisés sur le plan économique, il est créé un socle permanent de logements locatifs économiques pérennes, représentant 20 % au moins du nombre total de logements locatifs, dans un délai de quinze ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Cette dernière définit les conditions et les moyens en permettant la constitution.

Art. 2 Qualité des logements économiques

¹ La réalisation de nouveaux logements et l'intégration dans le socle permanent de logements existants satisfont à des critères économiques et de durabilité.

² Le logement doit répondre par son confort et son équipement à un standard minimal défini par le règlement d'application ; la typologie est diversifiée de manière à répondre à une demande multiple en matière d'habitat.

Art. 3 Implantation des logements économiques dans le canton

La qualité architecturale du bâti doit répondre aux objectifs urbanistiques fixés par le plan directeur cantonal et au principe de mixité sociale sur l'ensemble du territoire cantonal.

Art. 4 Participation des communes

Les efforts des communes en vue de la réalisation du socle sont encouragés, l'Etat veille notamment à une répartition équitable des coûts, dont ceux des équipements réalisés par les communes.

Section 2 Définitions**Art. 5 Logement économique pérenne**

Est un logement économique pérenne, le logement dont le loyer est durablement raisonnable et correspond aux ressources financières des ménages les moins favorisés sur le plan économique.

Art. 6 Durée de pérennisation

Ne peut entrer dans le parc de logements pérennes que le logement qui va répondre pendant au moins cinquante ans aux conditions fixées dans la présente loi. Cette durée peut être ramenée à trente ans pour le logement d'un immeuble existant qui est intégré dans le socle permanent.

Art. 7 Loyer raisonnable

¹ La détermination du loyer raisonnable est fixée par le Conseil d'Etat.

² S'agissant des immeubles neufs, est raisonnable le montant du loyer qui, dans la règle, oscille dans une fourchette de 10 à 15 % inférieure au loyer moyen au mètre carré des logements neufs.

³ S'agissant des immeubles existants, le loyer raisonnable est fixé annuellement en fonction d'un pourcentage du revenu des destinataires.

Art. 8 Socle de logements économiques pérennes

Le Conseil d'Etat détermine au début de chaque législature le nombre de logements économiques pérennes à créer ou à intégrer dans le socle de façon à atteindre l'objectif visé à l'article 1.

Section 3 Moyens

Art. 9 Acquisition foncière

Afin de satisfaire aux objectifs poursuivis par la loi, l'Etat mène une politique active en matière d'acquisition de terrain. Il exerce au besoin le droit de préemption.

Art. 10 Droit de superficie

L'Etat peut octroyer des droits de superficie aux fondations immobilières de droit public ou aux coopératives. Il peut également octroyer de tels droits à des institutions de prévoyance professionnelle ou à des organismes qui entendent proposer des logements économiques pérennes pour la durée du droit de superficie.

Art. 11 Partenariat

¹ L'Etat travaille en partenariat public-privé pour constituer le parc de logements pérennes. Il contribue notamment à mettre en place les conditions permettant à des fonds de placement de procéder à des investissements dans le domaine.

² Le Conseil d'Etat pourvoit à une mise en œuvre efficace des objectifs de la loi ; il veille à la mise en place de procédures adéquates et simples.

Art. 12 Expropriation

Pour favoriser la réalisation d'immeubles comportant des logements économiques pérennes, l'Etat peut procéder à l'expropriation, dans le respect des conditions fixées aux articles 6A et suivants de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 et dans la loi sur le remembrement foncier urbain, du 11 juin 1965.

Chapitre II Conditions et procédure

Section 1 Conditions relatives à l'immeuble

Art. 13 Proportion de logements pérennes

¹ Pour un immeuble neuf destiné à abriter du logement pérenne, 60 % au moins des logements sont destinés, lors de la première location, à des locataires pouvant bénéficier d'une subvention personnalisée au sens de l'article 17; en cas de relocation, la priorité doit être donnée à un locataire respectant les conditions fixées à l'article 17, si les 60 % au moins des

logements ne sont plus occupés par des locataires bénéficiant d'une subvention personnalisée.

² Pour un immeuble existant, le ratio visé à l'alinéa premier peut être ramené à 20 %.

Section 2 Conditions relatives au locataire

Art. 14 Limites de revenu

¹ Les limites de revenu sont déterminées par un barème d'entrée qui s'obtient en divisant le loyer effectif du logement (à l'exclusion des frais de chauffage et d'eau chaude) par le taux d'effort.

² Les éléments constituant le revenu déterminant sont fixés dans le règlement.

Art. 15 Taux d'effort

Les taux d'effort sont les suivants :

- | | |
|---|-----|
| a) pour l'occupation d'un logement d'une pièce de plus que le nombre de personnes | 20% |
| b) pour une occupation supérieure à celle visée à la lettre a) | 18% |
| c) pour une occupation inférieure à celle visée à la lettre a) | 22% |

Art. 16 Occupation du logement

Lors de l'accès au logement

¹ Les logements ne peuvent en principe comporter qu'une pièce de plus que le nombre de personnes.

² Pour les familles monoparentales ou les communautés de majeurs d'au moins trois personnes, cette limite est fixée à deux pièces de plus que le nombre de personnes.

Pour les locataires en place

³ Une occupation de deux pièces de plus que le nombre de personnes peut être admise.

⁴ Il y a sous-occupation lorsque le nombre de pièces du logement dépasse de plus de deux unités le nombre de personnes occupant le logement.

Art. 17 Conditions personnelles

Peuvent accéder à un logement soumis à la présente loi les personnes assujetties à l'impôt sur le revenu à Genève et ayant, en principe, résidé à Genève pendant deux années continues dans les cinq dernières années.

Art. 18 Subvention personnalisée

¹ La subvention personnalisée au logement est accordée aux locataires proportionnellement à leur revenu, afin de ramener leur taux d'effort au niveau de ceux fixés à l'article 15.

² Elle est versée au bailleur.

³ Le cumul entre la subvention personnalisée au logement et l'allocation de logement est exclu.

Section 3 Mesures d'encouragement**Art. 19 Droits de superficie**

Le Conseil d'Etat peut fixer des conditions avantageuses pour les rentes des terrains remis en droit de superficie en vertu de l'article 10.

Art. 20 Cautionnement

Le Conseil d'Etat peut se porter caution de crédits de construction et de prêts hypothécaires.

Art. 21 Prêts hypothécaires

Le Conseil d'Etat peut accorder des prêts hypothécaires en 2^e ou 3^e rang.

Art. 22 Subvention personnalisée

Le montant maximal de la subvention personnalisée en F/m² est fixé par le Conseil d'Etat ; il est indexé périodiquement à l'indice des loyers.

Art. 23 Garantie de loyer

L'Etat garantit pendant une durée maximale de douze mois le paiement des loyers abaissés par la subvention d'exploitation en cas de défaillance du locataire et pour autant que le bailleur ait pris avec diligence toutes les mesures requises par les circonstances.

Art. 24 Régime fiscal

¹ Le Conseil d'Etat peut exonérer les propriétaires de l'impôt immobilier complémentaire.

² Le Conseil d'Etat peut accorder aux propriétaires des crédits d'impôts dans le cadre de l'imposition du revenu et de la fortune.

³ En cas de vente d'un immeuble, le Conseil d'Etat peut exonérer le vendeur de l'impôt sur le gain immobilier et il peut exonérer l'acquéreur des droits de mutation.

Art. 25 Subvention à la rénovation

Aux conditions fixées par le règlement, le département chargé de l'application de la présente loi (ci-après le département) peut accorder une aide à la rénovation dès la 30^e année suivant la mise en exploitation de l'immeuble.

Art. 26 Durée des aides

Les aides peuvent être accordées tant que les conditions relatives aux logements et aux locataires définies aux articles 12 et suivants sont respectées.

Section 4 Procédures et mesures d'exécution**Art. 27 Requête du propriétaire**

Sur requête du propriétaire, le département détermine si le logement projeté peut bénéficier des mesures d'encouragement prévues dans le cadre de la présente loi. Tel est le cas notamment si :

- a) les qualités d'habitabilité du logement satisfont aux standards définis dans le règlement d'application ;
- b) sa localisation satisfait aux efforts de solidarité cantonale ;
- c) le loyer prévu avant subvention n'excède pas un montant de référence défini annuellement par le Conseil d'Etat ;
- d) l'immeuble, s'agissant d'un bâtiment existant, a fait l'objet d'une évaluation de son état selon une méthode reconnue par le règlement.

Art. 28 Convention de pérennisation

¹ La pérennisation des logements d'un immeuble fait l'objet d'une convention passée entre le propriétaire et le département ; elle est annotée au registre foncier. La convention établit notamment :

- a) la durée de pérennisation des logements ;
- b) les objectifs quant au nombre de logements économiquement pérennes de l'immeuble ;
- c) les modalités de l'aide accordée ;
- d) la nature et le planning des travaux d'entretien et de rénovation qui sont prévus.

² La convention peut être renouvelée selon les modalités fixées dans le règlement d'application.

Art. 29 Travaux de rénovation

Les dispositions en matière de fixation de loyer ou de prix de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996, ne s'appliquent pas au moment de la réalisation de travaux conformes à ceux qui ont été prévus, quant à leur nature et à leur échéance, dans la convention de pérennisation.

Art. 30 Dépassement des limites de revenu et sous-occupation

¹ En cours de bail, le non-respect des conditions fixées aux articles 15 et 16 entraîne la suspension de la subvention personnalisée prévue à l'article 18.

² Au surplus, le département peut renoncer à mettre le propriétaire au bénéfice de la garantie de loyer prévue à l'article 23.

Art. 31 Résiliation de bail

En cas de non-respect des pourcentages prévus à l'article 13, le propriétaire de l'immeuble peut être requis par le département de résilier le bail du locataire en cas de sous-location, de sous-occupation ou de défaut d'une autre condition légale ou réglementaire permettant d'occuper le logement ou lorsque le locataire n'a pas constitué son domicile civil et fiscal dans le canton.

Art. 32 Autres mesures

¹ Si les objectifs de la convention de pérennisation, notamment quant au nombre de logements économiques pérennes, ne sont pas atteints dans un délai raisonnable, ou lorsque le propriétaire manque à d'autres obligations fixées par la loi, le département peut suspendre ou révoquer les mesures d'encouragement accordées.

² Le département renonce à ces mesures lorsque le propriétaire propose une mesure de compensation, telle que la pérennisation d'un logement équivalent.

Art. 33 Dispositions supplétives

Les dispositions de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, s'appliquent à titre supplétif.

Chapitre III Dispositions finales

Art. 34 Dispositions d'application

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi.

Art. 35 **Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 36 **Dispositions transitoires**

Les immeubles au bénéfice d'une mesure prise en application de l'article 16, alinéa 1, lettre b, de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, dans sa teneur du 13 octobre 1995, peuvent bénéficier des mesures prévues dans la loi et l'arrêté définitif y relatif.

Art. 2 **Modifications à une autre loi**

¹ La loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (I 4 05), est modifiée comme suit :

Art. 16, al. 1, lettre b (abrogée)**Art. 17, al. 1 (nouvelle teneur)**

¹ Pour les logements des catégories 1 et 4, le Conseil d'Etat peut, si les conditions du marché des capitaux l'exigent, se porter caution simple de prêts hypothécaires, pour autant qu'ils soient primés par des prêts de rang préférable atteignant au moins 60% de la valeur de l'immeuble, à dire d'expert.

Art. 21, al. 1, première phrase (nouvelle teneur)

¹ Pour les immeubles des catégories 1 et 4, le Conseil d'Etat peut, si les conditions du marché des capitaux l'exigent, et après une analyse du risque et du refus des organismes prêteurs, accorder des prêts hypothécaires en 2^e ou 3^e rang, avec ou sans intérêt, lorsque le propriétaire est :

Art. 23, al. 1, lettre a, première phrase (nouvelle teneur)

- a) pour les immeubles de la catégorie 1, la subvention peut atteindre, pendant une première période de quatre ans, 5% de 80% de la valeur de l'immeuble, à dire d'expert.

Art. 23A, al. 2 (nouvelle teneur)

² Peuvent bénéficier de cette mesure, tous les immeubles de la catégorie 1 HBM exploités en la forme de foyers par des institutions sans but lucratif pour le logement des étudiants, apprentis ou jeunes travailleurs et des personnes âgées ou handicapées.

Art. 24, lettre a (nouvelle teneur)

- a) pour les immeubles de la catégorie 1, l'exonération n'excédera pas vingt ans;

Art. 30, al. 1, première phrase, al. 4 (nouvelle teneur)

¹ Les logements visés à l'article 16, catégorie 1, sont destinés aux personnes dont le revenu, à la conclusion du bail, n'excède pas le barème d'entrée et dont le revenu, en cours de bail, n'excède pas le barème de sortie.

⁴ Les logements situés dans les immeubles visés à l'article 16, catégorie 1, doivent être impérativement offerts à des candidats locataires dont le revenu déterminant n'excède pas un certain pourcentage du barème d'entrée fixé par le règlement et situé entre 75% et 95% dudit barème.

Art. 31A, al. 2, première phrase (nouvelle teneur)

² Le Conseil d'Etat peut autoriser le propriétaire d'un immeuble de la catégorie 1 à renoncer, pour un certain nombre de logements, aux prestations de l'Etat.

Art. 31B, al. 2, première phrase (nouvelle teneur)

² Les logements des immeubles visés à l'article 16, catégories 1 et 4, sont destinés aux personnes dont la fortune n'est pas manifestement excessive.

Art. 39, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Le produit de la surtaxe est destiné exclusivement, et en sus des moyens mis à disposition par le budget de l'Etat, à financer la construction de logements de la catégorie 1 (HBM), en particulier des logements prévus par la loi pour un plan d'urgence-logements, du 21 juin 1991.

Section 2**du chapitre IIIA Conditions particulières dans les immeubles autres que les HBM et HCM (nouvel intitulé)**

* * *

² La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (LDTR), du 25 janvier 1996 (L 5 20), est modifiée comme suit :

Art. 15, al. 2 (nouvelle teneur)

² Lors de travaux de rénovation, le propriétaire peut demander à bénéficier des subventions prévues pour les immeubles des catégories 1 et 4 (HBM et HM), de l'article 16 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, si les loyers après travaux correspondent aux besoins prépondérants de la population.

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat avait autorisé le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement à mettre en consultation un projet de loi constitutionnel fixant des axes de la politique sociale du logement. A l'issue de cette consultation, ce projet qui visait notamment la création d'un parc de logements sociaux pérennes, a fait l'objet d'un rapport de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC). Ce dernier a été présenté et discuté au sein de la Commission du logement du Grand Conseil.

Afin de permettre une mise en œuvre aussi rapide que possible, il a été prévu de procéder par la voie du changement législatif de préférence au changement constitutionnel. Le projet qui vous est soumis tient largement compte des idées et réflexions qui ont surgi du débat. Il s'appuie en particulier sur les quatre axes qui ont été retenus dans le rapport de la FPLC, à savoir :

l'ampleur du socle de logements LLSP, soit 20% du parc locatif représentant environ 40 000 logements ;

la détermination d'une durée minimale de pérennisation pour un immeuble LLSP d'au moins cinquante ans ;

le principe d'un loyer raisonnable en relation avec le taux d'effort et d'occupation ;

l'objectif d'atteindre le socle dans un délai de quinze ans.

Le projet de loi repose pour le surplus sur un certain nombre de principes qui semblent largement partagés, au premier rang desquels figure celui de la mixité. Le projet de loi propose de donner corps à ce principe de la manière suivante :

à l'échelle du canton, il réaffirme la nécessité de répondre au principe de mixité sociale sur l'ensemble du territoire cantonal, tant il est vrai qu'il n'est pas acceptable que certaines communes ne participent pas ou peu à l'effort collectif en la matière ;

à l'échelle de l'immeuble, ensuite, le projet de loi propose une diversité de types de logements, puisqu'il suffit pour un immeuble neuf que 60% des logements – 20% pour un immeuble existant – satisfassent aux critères définis par la loi pour permettre d'engager les mécanismes prévus ;

à l'échelle du temps enfin, puisque le projet permet de tenir compte de l'évolution de la situation des locataires, que ce soit sur le plan économique ou dans la composition du groupe familial, par le biais d'un mécanisme de compensation. Il est à souligner que le projet permet ainsi de satisfaire les besoins de propriétaires institutionnels – caisses de pension ou fondations communales – puisque le système retenu permet, comme on le verra, d'attribuer des appartements dans un immeuble comportant des logements économiques pérennes à des sociétaires ou à des comuniers.

Les instruments utilisés pour répondre aux objectifs fixés dans le projet de loi sont largement connus, puisqu'ils sont pour la plupart d'ores et déjà mentionnés, sous une forme parfois différente de celle qui est retenue ici, dans la législation en matière de logement social. C'est ainsi que le modèle retenu dans le projet emprunte largement aux dispositions de la loi générale sur le logement et la protection des locataires régissant la catégorie HM. Le mécanisme de subvention à l'exploitation propre à cette catégorie, qui est une forme mixte entre la subvention à la pierre et la subvention à la personne, est ainsi repris, avec la nouveauté de prévoir un versement en main du propriétaire, comme c'est le cas aujourd'hui pour les subventions à la pierre. On retrouve également dans le projet des instruments d'incitation qui sont connus, comme le cautionnement par l'Etat, l'octroi de prêts hypothécaires ou des avantages fiscaux. Il est proposé également une évolution dans les mesures existantes, comme la fixation de conditions avantageuses pour les droits de superficie, ce qui pourrait être concrétisé par une rente foncière basée sur des taux réels. Ce projet introduit aussi des nouveautés comme les garanties de loyer accordées par l'Etat.

Le mécanisme de pérennisation s'inscrit, cela étant, dans une perspective différente de celle qui est connue aujourd'hui, puisqu'elle repose sur une convention. Il s'agit en d'autres termes de fixer pour chaque immeuble des objectifs propres, dans le respect bien entendu des conditions fixées par la loi. Sur le plan administratif, cette évolution se traduira notamment par une modification du contrôle qui s'exercera avec toute la rigueur nécessaire, mais sans doute davantage dans une logique de sondage.

Le projet de loi constitutionnel, qui a été mis en consultation en 2002, rappelait que le régime HLM était parvenu à ses limites. Le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui propose en conséquence la suppression de cette catégorie d'immeubles subventionnés.

Le projet soumis vise un renouvellement dans l'approche du logement social à la fois modeste dans ses outils et conséquent dans sa perspective. Il rompt avec certains clivages qui ont trop souvent marqué le débat en la

matière, dans l'espoir de permettre une mobilisation de toutes les énergies vers ce qui est attendu de nos concitoyens : la mise à disposition d'un nombre suffisant de logements accessibles au plus grand nombre.

Commentaires des dispositions

Ad 1

Cette disposition rappelle l'objectif de constitution dans un délai de quinze ans d'un socle de logements pérennes. Le terme économique a été préféré à la notion de social ; il s'agit par là d'éviter toute stigmatisation et de souligner que, dans notre société, des groupes familiaux peuvent avoir des ressources limitées sans pour autant être des cas sociaux.

La hauteur du socle à 20 % a été considéré comme un plancher nécessaire par la FPLC, dans le rapport joint au présent projet, la moitié de ce pourcentage devant être obtenu par la construction de logements neufs. Pour la FPLC, ce pourcentage représenterait environ 40 000 logements.

Si l'on s'en tient aux données du recensement fédéral 2000, cela représente une référence de 182 114 logements (OCSTAT, *Annuaire statistique 2003*, tableau T 09.33, total des logements moins les logements occupés temporairement), soit un objectif projeté de 36 423 logements LLEP à obtenir en quinze ans. Il est prévu que cette valeur – qui impliquerait la construction de 1214 logements par an – soit ajustée périodiquement par le Conseil d'Etat (cf. art. 8).

Ad 2

Il s'agit de rappeler que l'effort commun ne peut pas s'éparpiller et qu'il doit être ciblé. Cela étant, des adaptations doivent demeurer possibles.

Ad 3

Le logement économique pérenne doit dans la règle être d'abord un logement produit de manière économique. La volonté de maîtriser les coûts de production doit cependant être affirmée et en parallèle, une réflexion architecturale menée, de manière à garantir des logements de qualité. La diversité envisagée ici répond aux besoins sociaux qui sont eux aussi plus variés ; si la tendance observée est l'augmentation des surfaces par personne et une spécialisation des lieux de vie par tranche d'âge, on observe dans le même temps l'expression de besoins de partage, de modularité autour de la possibilité d'accueillir un grand-parent ou de répondre aux contraintes d'un groupe familial recomposé.

Ad 4

L'effort de production de logements doit résolument s'inscrire dans le cadre du plan directeur cantonal. Il s'agit, à partir des objectifs qui ont été décrits et approuvés, de mettre en œuvre les planifications nécessaires. Dans ce contexte, il faut rappeler que les grands projets – tels que les périmètres d'aménagement coordonné (PAC) – s'ils sont menés par définition à des endroits particuliers du territoire, doivent être un effort partagé par l'ensemble des communes. Celles qui ne peuvent pas contribuer à édifier un nombre raisonnable de logements économiques pérennes sur leur territoire communal, doivent les réaliser ailleurs, par exemple en contribuant à la création ou au développement de fondations intercommunales de logement, et en aidant d'autres communes.

Ad 5

Cette disposition rappelle le lien entre le logement économique pérenne et les ressources des ménages.

Ad 6

Il ressort de la consultation sur le projet de loi constitutionnelle que la pérennité en matière de logements économiques ne peut pas être l'éternité. La durée de cinquante ans – qui peut bien entendu être renouvelée – représente néanmoins un effort significatif par rapport à la situation actuelle, puisque la durée de contrôle est plus que doublée.

Ad 7

La définition du loyer raisonnable ne peut pas être la même selon que l'on est en présence d'un logement neuf ou existant : dans le premier cas, il est en effet possible de se référer au prix de revient de l'immeuble, qui est nécessairement connu, ce qui permet de réaffirmer l'objectif d'une maîtrise des coûts de production, alors que dans le second cas, il est plus expédient de faire référence à l'objectif d'un taux d'effort mesuré.

Ad 8

Compte tenu des échéances de la planification directrice, plus de dix ans, il paraît nécessaire de préciser à échéance régulière les objectifs quantitatifs de développement du socle de logements économiques pérennes, afin de réaffirmer régulièrement la volonté de poursuivre cet effort, tout en tenant compte du contexte. A cet égard, il est à noter que la loi ne fixe pas de ratio entre le logement LLEP neuf et celui qui est tiré du parc d'immeuble existant. Cette souplesse permet notamment de tenir compte de l'ampleur des dépenses en matière de construction, étant précisé qu'elles ne sauraient raisonnablement être dévolues exclusivement au LLEP. C'est le lieu de

préciser que la pratique actuelle de veiller à une répartition de deux tiers d'immeubles subventionnés pour un tiers d'immeubles en régime libre dans les zones de développement, pratique qui connaît au demeurant une application circonstanciée, sera nécessairement assouplie par le projet puisque les immeubles neufs ne doivent, à teneur du projet, comprendre qu'un minimum de 60% de logements subventionnés (cf. art. 13).

Ad 9

Il s'agit d'un moyen d'ores et déjà existant dont il faut rappeler le rôle crucial dans la maîtrise des coûts de production des immeubles.

Ad 10

Cet article a le mérite de préciser que, dans la mesure où la création de logements économiques pérennes n'est pas l'apanage des fondations immobilières de droit public, il est nécessaire de mettre potentiellement l'ensemble des acteurs actifs dans ce domaine au bénéfice de droits de superficie, dans des conditions qui sont reprises plus loin (cf. art. 18).

Ad 11

Si les collectivités publiques ont aujourd'hui des difficultés financières, il est frappant de constater que d'un point de vue plus général, les ressources à disposition sont importantes. On songe ici plus particulièrement à celles à disposition des fonds de prévoyance. Il convient en conséquence de trouver des solutions et des cadres d'action qui permettent en particulier aux caisses de pensions d'investir dans la création de logements économiques pérennes. Les garanties de rendement, la sécurité du placement et les perspectives à long terme de ce type de placement ne peuvent que répondre aux intérêts des cotisants de caisses de retraite.

Ad 12

La poursuite de l'intérêt général peut commander le recours à des moyens qui, tout en satisfaisant aux règles en vigueur dans une démocratie libérale, renvoi étant fait ici en particulier aux dispositions existantes, permettent la satisfaction de cet intérêt.

Ad 13

Le socle de logements pérennes ne peut pas être constitué des seuls logements nouveaux. D'une part, il serait impossible de construire autant de logements nouveaux dans l'échéance souhaitée ; d'autre part, le coût du logement neuf est trop élevé pour pouvoir répondre à l'ensemble des besoins. Il convient en conséquence d'inciter les propriétaires à placer des logements existants dans le socle. Afin d'être le plus incitatif possible, il est ainsi possible de pérenniser à l'échelle de l'immeuble existant un nombre plus

limité de logements. Parmi les propriétaires d'immeubles existants qui pourraient être les plus concernés par la démarche, on peut songer à ceux qui ont des immeubles HLM, aux fondations communales ou à des propriétaires dont les immeubles, en raison de leur date de construction, offrent des loyers raisonnables.

Ad 14

Il s'agit de principes repris de la loi générale sur le logement (LGL) et qui, partant, n'appellent pas de commentaires particuliers.

Ad 15

Les taux d'effort sont plus élevés ici que ceux prévus actuellement dans la LGL.

Ad 16

A l'image de la règle prévalant aujourd'hui pour les HM, le ratio entre pièces et occupants pour les locataires en place est plus généreux que ce qui prévaut pour d'autres catégories d'immeubles. Ce même ratio est cependant aussi admis pour l'accès au logement, non seulement de familles monoparentales, mais aussi d'autres groupes de majeurs. On pense ici aux couples avec un parent ou aux communautés de personnes en formation (la *Wohngemeinschaft* bien connue en Suisse alémanique).

Ad 17

Cette condition est reprise de la LGL.

Ad 18

Le principe est repris de la LGL qui prévaut pour les HM.

Ad 19

S'agissant des conditions avantageuses du droit de superficie, on songe notamment à la possibilité de fixer des rentes foncières basées sur des taux réels (indexés).

Ad 20 et 21

Il s'agit là des mesures classiques de soutien qui n'appellent pas de commentaires particuliers.

Ad 22

L'idée d'une fixation de la subvention au mètre carré est de permettre de tenir compte de la particularité du logement considéré ; ainsi, pour un logement dont la surface locative est supérieure à celle qui est généralement admise dans les logements économiques neufs, la subvention sera-t-elle modulée.

Ad 23

La garantie loyer permet de tenir compte de l'effort particulier fourni par le propriétaire qui contribue au développement du socle de logements pérennes et du risque accru qui peut en résulter sur le plan économique. La demande d'une telle garantie est exprimée depuis longtemps par les milieux concernés. Cette mesure d'incitation est toutefois limitée dans le temps et subordonnée à une obligation de diligence du bailleur.

Ad. 24

Ces mesures sont connues et n'exigent pas de plus amples développements.

Ad 25

Le principe d'une aide à la rénovation est connu. Celle-ci peut prendre la forme d'un soutien direct ou indirect (notamment dans le rendement admis). Il est à relever qu'une telle aide s'inscrit dans une démarche de gestion à terme de l'immeuble, ce qui permet d'assurer une saine allocation des ressources.

Ad 26

La condition posée ici s'explique d'elle-même, tant il est vrai qu'il ne serait pas concevable de fournir une aide lorsque les conditions fixées ne sont plus respectées.

Ad 28

Les modalités de pérennisation doivent faire l'objet d'une convention qui traduit à l'échelle de l'immeuble les objectifs et conditions fixées dans la loi, à l'instar de ce qui est pratiqué aujourd'hui par le biais des décisions qui définissent état locatif et aides apportées. Le champ de la convention est toutefois plus large, tant dans la période considérée que dans les éléments pris en compte. C'est ainsi par exemple que les obligations d'entretien sont définies. Cet instrument contractuel, qui continue bien entendu de relever du droit public, permet d'inscrire également le contrôle exercé par l'administration dans une logique de confiance, de suivi cohérent, rigoureux tout en étant centré sur l'essentiel.

Ad 29

Les dispositions en matière de fixation de loyer prévues dans la LDTR répondent à la volonté de ne pas faire supporter aux locataires le surcoût économique des travaux somptuaires ou résultant d'un entretien différé. Dans la mesure où les travaux portant sur un logement économique pérenne s'inscrivent dans un contexte dans lequel l'immeuble est connu et son

entretien suivi sur une longue période, il ne se justifie plus de prévoir dans ce cas une surveillance spécifique.

Ad 30

La suppression des avantages économiques est une conséquence adéquate du non-respect des conditions fixées par la loi.

Ad 31

La résiliation du bail est une mesure rigoureuse qui ne doit pas être adoptée à la légère. Elle peut néanmoins s'imposer lorsque, durablement, le locataire ne satisfait plus aux conditions notamment de revenu ou d'occupation. A noter toutefois qu'il est possible d'éviter cette conséquence en sortant le logement économique du socle occupé par ce locataire et en le remplaçant par un autre logement équivalent, par le type et l'emplacement.

Ad 2 souligné

Ces dispositions permettent la suppression de la catégorie HLM.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexe :

Rapport de la FPLC

FONDATION POUR LA PROMOTION DU LOGEMENT BON MARCHE ET DE L'HABITAT COOPERATIF

LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX PÉRENNES (LLSP)

Rapport d'activité de la Fondation concernant la mise en œuvre d'un projet de loi pour les logements locatifs sociaux pérennes

Par courrier du 14 février 2003, Monsieur Laurent MOUTINOT, Président du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL) a mandaté notre Fondation pour rédiger la synthèse des propositions suite à la large consultation qui avait été entamée en 2002 auprès des milieux intéressés et dégager une convergence de vues.

Le présent rapport couvre l'activité déployée par la Fondation durant l'année 2003 concernant ce mandat.

Notre conseil s'est réuni en 2003 les 26.2, 26.3, 9.4, 16.4, 30.4, 21.5, 28.5, 11.6, 19.6, 25.6, 6.8, 20.8, 10.9 et 24.9.

D'une manière générale, les membres ont assisté régulièrement aux séances.

Ont été auditionnés :

- 21.5 : Messieurs HUG et RUTSCHE de l'Association des Communes Genevoises (ACG)
- 11.6 : Messieurs BLONDIN, expert-comptable, et TANNER du Département des finances et contributions (DFC)
- 19.6 : Messieurs CONTE et LATEO (CIA), Messieurs ROSSET et BLANC Société des régisseurs (SR)
- 10.9 : Messieurs ALBERT et PAGE, Madame DULON (OCL)

REPONSES AUX 11 QUESTIONS

Dans un premier temps, le conseil s'est attaché à dégager des convergences de vues sur les 11 questions qui ont été posées lors de la consultation. Il en ressort les éléments suivants :

1. Au niveau des principes, quel rôle les communes devraient-elles assumer ?

- Répartir l'effort sur l'entier du canton. Le pourcentage de logements LLSP doit s'appliquer à chaque commune.
- Les communes doivent s'impliquer proportionnellement à l'importance de leur population, du nombre total de logements existants et de leur surface constructible.
- Favoriser la création de fondations communales ou intercommunales, envisager une obligation à partir d'une certaine importance de la commune.
- Doter régulièrement les fondations communales ou intercommunales de moyens.
- Favoriser un financement mixte Etat et communes pour la réalisation des LLSP.
- Offrir aux communes la possibilité de localiser elles-mêmes les zones à bâtir pour recevoir ces logements (plans directeurs communaux).
- Développer les synergies et rapports entre l'Etat, les fondations de droit public, les communes et le GCHG (Groupement des coopératives d'habitation genevoises)
- Pérenniser les logements qui sont déjà propriété des communes ou des fondations communales.

FONDATION POUR LA PROMOTION DU LOGEMENT BON MARCHE ET DE L'HABITAT COOPERATIF

2. Comment garantir la mixité des types de logements sur l'ensemble du territoire cantonal ?

- Respecter l'effort déjà entrepris par les communes qui ont un parc important de logements subventionnés.
- Recenser tous les logements à vocation sociale sur chaque commune, inciter leurs propriétaires à les pérenniser, tenir compte de l'inventaire dans l'effort LLSP à fournir par la commune.
- Recenser les équipements communaux existants tels que voiries, canalisations, écoles, équipements sociaux et leur potentiel d'utilisation complémentaire.
- Agir contre la thésaurisation du sol des terrains disposant de droits à bâtir par une modification de la fiscalité.
- Favoriser la mise à disposition de terrains en droit de superficie à des coopératives d'habitation ou autres organismes sans but lucratif construisant des habitations mixtes (HM)

3. Comment prendre en compte, sur le plan financier fiscal, les charges particulières assumées par les communes ayant un fort taux de logements sociaux, ainsi que la situation inverse, soit celle des communes n'ayant que peu ou pas du tout de logements sociaux ?

- Révision de la péréquation intercommunale.
- Création d'un fonds cantonal dans ce but ou mise à contribution du Fonds d'équipement communal réalignement (p.ex. par deux tiers, voire la totalité du droit sur les adjudications, ventes, etc.).
- Ne pas retenir la solution d'un bonus malus financier qui avantagerait les communes disposant de moyens financiers et ne contribuerait pas à répartir l'effort sur tout le canton.

4. Quelles mesures imaginez-vous pour encourager les bailleurs, répondant à 3 critères des LLSP, à se soumettre au 4^e critère manquant ?

- Agir sur la fiscalité différenciée selon les niveaux des loyers.
- Donner un statut d'utilité publique aux LLSP avec avantages fiscaux progressifs selon la durée de pérennisation contractée.
- Pour les logements existants : fixer un rendement lors de rénovations, tenir compte des charges d'exploitations réelles, donner des avantages fiscaux en fonction des critères respectés et de la durée du contrat LLSP.
- Pour les logements neufs : donner des avantages fiscaux en fonction des critères respectés et de la durée du contrat LLSP, fixer un rendement net attractif.

5. Les LLSP doivent-ils être sans limitation aucune de durée, ou une durée de 99 ans apparaît-elle préférable ?

- Une limitation de durée apparaît nécessaire.
- Prévoir une période longue d'un minimum de 50 ans, renégociable.
- Déconnecter le système HLM, HM des LSSP.

FONDATION POUR LA PROMOTION DU LOGEMENT BON MARCHE ET DE L'HABITAT COOPERATIF

- 6. Quel niveau de loyer retenir pour qu'il soit considéré comme modéré au sens de l'art 10b al 3 Cst?**
- Fixer un plafond en différenciant le neuf de l'existant : prix de revient brut HBM à Fr. 4'350.- la pièce d'un logement neuf (révisable par l'OCL), prix de revient brut Fr. 3'225.- la pièce pour l'existant, non-subsventionnée selon LDTR (révisable par le Conseil d'Etat).
 - La valeur du loyer à la sortie des immeubles contrôlés HLM, HBM et HM avec l'indexation des fonds propres constitue les plafonds spécifiques de logements subsventionnés d'occasion.
 - Poursuivre les références au taux d'effort et au taux d'occupation. Assouplir l'application, à l'entrée, des taux d'effort et d'occupation pour les jeunes couples en âge de procréer.
- 7. Faut-il augmenter l'aide de l'Etat en faveur des LLSP ou simplement transférer les montants actuellement dévolus aux subsventions LGL sans en augmenter le volume ?**
- Transférer et augmenter le cas échéant l'aide.
 - Améliorer et cibler la subsvention à la rénovation.
 - Couffissement de l'aide personnalisée vers une dotation à la rénovation pour les immeubles LLSP.
 - Indexer les rendements d'exploitation.
 - Prévoir des allègements fiscaux pour les LLSP, liés à un statut d'utilité publique durant la durée du contrat LLSP.
 - Prévoir des droits de mutation et de création de cédules réduits pour les immeubles HLM, HBM, HM et LLSP
- 8. Le délai de 15 ans est-il réaliste ?**
- Le délai de 15 ans nous paraît être un objectif difficile à réaliser mais obligeant à une dynamique. Cet objectif serait d'autant plus facile à atteindre par commune que le nombre de logements à vocation sociale « pérennisés » avec contrat LLSP serait élevé. La réalisation de ce délai dépend donc des moyens incitatifs mis en place pour encourager la pérennisation de ces logements.
- 9. Le chiffre de 20 % est-il réaliste ?**
- 20 % constitue le plancher nécessaire.
- 10. Faut-il renoncer à terme aux HLM ?**
- Les HLM devraient être maintenus pour les constructeurs d'utilité publique ou aux investisseurs signant les conventions de longue durée avec l'Etat.
 - HLM autorisés pour les privés, mais en prévoyant une vente avant leur terme ou passage dans le régime LLSP ou poursuite du contrôle au-delà des 20 ans de contrôle.
- 11. Faut-il renoncer à terme aux HM ?**
- Les HM doivent être maintenues (coopératives).

FONDATION POUR LA PROMOTION DU LOGEMENT BON MARCHE ET DE L'HABITAT COOPERATIF

AUTRES CONSIDERATIONS

Divers

- Revoir la problématique des AIMP, notamment leur influence sur les coûts de construction et le montage des opérations clés en mains, introduire la préoccupation économique et architecturale au niveau du PLQ, ainsi qu'une analyse économique du nombre d'étages prévu pour les bâtiments, procéder à des analyses de projets sur les rapports des surfaces selon SIA 416 (surface brute, surface utile, surface nette).
- La CAFI (fondations HBM) étudie actuellement une révision du descriptif HBM en termes d'équipement.
- Notre conseil considère, que dans les prix de revient des opérations, une attention particulière de l'Etat doit être apportée sur les prix de terrains admis tout au long du processus (prévision d'achat, plan financier initial, plan financier définitif), de la valorisation des temps d'attente et des intérêts sur fonds propres et intercalaires et de la qualité des équipements intérieurs (sanitaires, ascenseurs, parkings, etc.). Cette dernière pourrait être réduite dans le cadre d'immeubles répondant d'une manière durable (plus de 50 ans) aux normes LLSP.
- Introduire la notion de politique transfrontalière.

Aspects fiscaux

- Agir sur la fiscalité de la fortune, du revenu et de l'impôt immobilier complémentaire.
- Négocier le statut d'utilité publique pour les coopératives, membres du Groupement genevois.
- Exonérer les Fondations communales de fiscalité pour leurs logements à vocation sociale, y compris celles disposant d'immeubles à loyers non subventionnés.
- Exonérer plus rapidement les coopératives avant l'arrêt du Conseil d'Etat.
- Etudier une fiscalité allégée des droits de succession pour les objets LLSP.
- Modifier la LCP (art. 76 à 78 impôt immobilier complémentaire)
- Modifier la LGL (art. 24A impôt immobilier complémentaire)
- Exonération des frais de mutation et de création de cédules
- Calquer la fiscalité des HLM pour les LLSP
- Prévoir le statut d'utilité publique pour les HBM
- Améliorer le rendement sur les fonds propres HLM, notamment en ce qui concerne les opérations à 20 % et à 100 % de fonds propres. Son insuffisance induit actuellement une résistance des acquéreurs finaux de ce type d'immeubles, y compris les caisses de pension.
- Etablir une promotion de l'acquisition des immeubles subventionnés par des étrangers.
- Assouplir et accélérer les pratiques administratives de l'OCL (OFL et OLS), remplacer les 20 % de logements OLS par 5-10% de logements réservés pour des services sociaux (communaux et cantonaux) avec fonds de garantie de loyer.

FONDATION POUR LA PROMOTION DU LOGEMENT BON MARCHÉ ET DE L'HABITAT COOPÉRATIF

Concrétisation du projet de loi

Un projet de loi cadre au niveau législatif définissant les bases et objectifs des LLSP doit être élaboré. Nous redonnons les principes de base suivants à retenir :

Principes de base :

- Durée sur 50 ans au minimum (nonobstant les durées de contrôles sur les logements LGL, voire LDTR)
- Maintien de loyers raisonnables
- Loyers en rapport avec le taux d'occupation
- Loyers en rapport avec le taux d'effort

Cibles sociales :

- Les revenus modestes
- Les personnes ayant des difficultés pour trouver un logement peuvent être, avec certains partenaires des LLSP, incluses dans la cible sociale
- Mixité : Favoriser la mixité sociale, typologique

Parc et type de logements :

- Objectif quantitatif : 20 % du parc = 40'000 logements environ composés de :
 - 10% dans le parc existant
 - 10% de constructions neuves
 - Les HBM sont considérés comme des LLSP représentant plus de 5'000 logements
- Les HLM et HM sont considérés comme des LLSP pendant la durée du contrôle
- Prolongation HLM de 30 ans volontaire pour les privés, sous forme d'un contrat LLSP
- Valorisation du système HM pour les coopératives en particulier
- Création de locaux communautaires et qualification de l'espace public.

Délai de réalisation du socle : 15 ans

Mode de financement : Canton et Communes

Promoteurs, propriétaires des LLSP :

- Les FIDP (HBM), les fondations communales
- Constructeurs sans but lucratif (coopératives)
- Institutionnels
- Privés (par contrat volontaire, en particulier sur le parc existant)

Rôle des Communes :

- Une responsabilisation est indispensable
- Promouvoir les fondations communales
- Fixer des objectifs de nombre de LLSP par commune pour rééquilibrer les disparités géographiques
- Prévoir la réservation de terrains dans les plans directeurs communaux, en tenant compte des principes d'aménagement du territoire (bâti, non bâti, transports collectifs, voirie, équipements,...)
- Création d'une commission immobilière LLSP regroupant les fondations HBM, la FPLC, les coopératives, une délégation de l'ACG, les partenaires de la construction et de l'immobilier

FONDATION POUR LA PROMOTION DU LOGEMENT BON MARCHE ET DE L'HABITAT COOPERATIF

Aides spécifiques :

- Avantages fiscaux en fonction de la durée du contrat LLSP
- Fixation du rendement et charges d'exploitation (dans le plan financier)
- Aide à la personne spécifique (allocations, subvention HM)
- Améliorer le taux de rendement pour les institutionnels (opération à 100 % de fonds propres)
- Exonérer de droits de mutation, de frais de créations de cédules
- Modifier les taux de capitalisation fiscaux des états locatifs selon les critères respectés
- Développer la subvention à la rénovation LDTR et/ou à la restauration

Contrôle de l'Etat :

- Prévoir un système plus souple et plus rapide que la LGL
- Contrôle ponctuel pour les propriétaires privés
- Pas de surtaxe pour les locataires hors barème
- Créer une fourchette pour le taux d'effort et le taux d'occupation, en particulier pour les jeunes couples en âge de procréer

Réservation d'appartements dans les LLSP

- Respecter les principes de la LGL mais 5 à 10 % réservés pour les services sociaux (communaux et cantonaux) avec un fond de garantie de loyers

Lois à modifier

- LGL
- LCP
- LDTR
- LAC
- LALAT
- LEXT
- LGZD
- LCI
- Modifications de règlements à prévoir, selon les répercussions législatives

FONDATION POUR LA PROMOTION DU LOGEMENT BON MARCHÉ ET DE L'HABITAT COOPERATIF

CONCLUSION

Notre conseil, après huit mois de réflexion aidé par les différentes prises de position des partis, associations et organismes, considère et constate que la loi cadre telle qu'imaginée initialement ne peut contenir à elle seule les germes d'une future concrétisation du socle de logements sociaux pérennes qui doit permettre de détendre les relations entre les différents acteurs du marché de l'immobilier en général et de la construction de logements en particulier. Nous optons résolument pour une approche la plus large possible tendant à responsabiliser une vaste palette d'acteurs. A cet égard, nous insistons sur le rôle indispensable et prospectif que peuvent endosser les communes dans la prise en charge de la promotion de ce type de logements. Cette conviction est renforcée par des disponibilités financières adéquates de ces collectivités, une connaissance du terrain et de la sensibilité de la population. Elle coïnciderait avec une volonté affirmée dans d'autres circonstances de responsabiliser un peu plus les communes genevoises. Il appartient donc à l'Etat de concentrer son effort sur des tâches de planification, d'organisation et de contrôle.

Par ailleurs, les coopératives d'habitation sans but lucratif (plus de 30 actuellement regroupées au sein du GCHG) doivent être considérées comme des partenaires privilégiés de l'Etat et des communes dans la réalisation des logements sociaux pérennes. Leurs activités non lucratives, leur réflexion constante sur la qualité du logement (typologie, espaces communs, durabilité des matériaux, proximité des coopérateurs-locataires,...), le financement privé des opérations, en font des acteurs importants dans le développement du logement social pérenne à Genève. L'Etat devrait également inciter ces constructeurs à prendre une part plus importante dans le développement du logement social.

Notre conseil espère ainsi contribuer à dégager une voie consensuelle pour la réussite de la mission "LLSP".

POUR LA FONDATION

Florian BARRO
Président



Eric ROSSIAUD
Secrétaire



Documents utilisés :

- Rapport de synthèse du DAEL sur les prises de position suite à la consultation
- Synthèse des réponses à la consultation (novembre 2002)
- Statistiques DAEL (21.01.2003)
- Extraits d'articles Tribune de Genève (2002)
- Tableau statistique de l'OCL (2002-2003)

Genève, le 3 mars 2004