

*Date de dépôt : 18 janvier 2017*

## Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire cantonale 161 « Construisons des logements pour toutes et tous : Davantage de coopératives et de logements bon marché! »

- |  |                          |
|--|--------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....                                | <b>23 septembre 2016</b> |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>23 janvier 2017</b>   |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....                                | <b>23 janvier 2017</b>   |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> .... | <b>23 septembre 2017</b> |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....                                    | <b>23 septembre 2018</b> |

Mesdames et  
Messieurs les Députés,

Le Conseil d'Etat prend position sur la prise en considération de l'initiative 161 (ci-après : IN 161), après avoir constaté sa validité par arrêté séparé, comme suit :

L'IN 161 vise à apporter une modification à l'article 4A de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (ci-après : LGZD). Cet article a été introduit en 2007 dans le cadre de la mise en œuvre de la « *Nouvelle politique du logement* » (ci-après : NPL), dont les principes ont été fixés par un protocole d'accord signé le 1<sup>er</sup> décembre 2006 avec le Groupe de concertation logement institué par le Conseil d'Etat<sup>1</sup>.

La rédaction proposée par les initiants permettra cependant difficilement d'atteindre les objectifs énoncés dans le cadre de la NPL, pour les motifs que nous développerons ci-dessous.

Le plan de l'exposé abordera les points suivants :

- présentation et analyse de la volonté des initiants;
- bref rappel des principes posés par l'article 4A LGZD dans sa teneur actuelle;
- bilan de la pratique tirée de l'article 4A LGZD dans sa teneur actuelle;
- position du Conseil d'Etat et recommandations au Grand Conseil sur la suite à donner à l'IN 161.

## **1. Analyse de la volonté des initiants**

L'IN 161 propose une nouvelle formulation de l'article 4A LGZD et prévoit, pour le périmètre des zones de développement (ci-après : ZD), le dispositif suivant :

---

<sup>1</sup> Le Groupe de concertation logement était composé des partenaires suivants : Le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, l'Association des communes genevoises (ACG); l'Association des promoteurs constructeurs genevois (APCG), la Chambre de commerce et d'industrie de Genève (CCIG), la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), la Chambre genevoise immobilière (CGI), la Fédération genevoise des métiers du bâtiment (FMB), les Fondations immobilières de droit public (FIDP), l'INTERCAISSE (soit le groupement des caisses de pension publiques) et le Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL).

Sur l'ensemble des logements à construire, une part de 80% devrait être réservée aux logements en location. Cela induit, a contrario, que seuls 20% de logements pourraient être attribués à un régime en PPE (art. 4A, al. 1, lettre a).

- L'ensemble des logements à construire doit également comprendre 50% de logements LUP subventionnés selon la LGL, dont au moins 30% de HBM (art. 4A, al. 1, lettres b et c).
- En outre, la moitié de tous les logements à construire doit être réalisée par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, notamment des coopératives d'habitation (art. 4A, al. 2).
- Un pouvoir d'appréciation est laissé au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE) pour accorder des dérogations aux proportions mentionnées aux alinéas 1 et 2 « *si les circonstances l'exigent* » (art. 4A, al. 3).

## **2. Rappel des principes posés par l'article 4A LGZD dans sa teneur actuelle**

L'article 4A LGZD vise à ancrer dans la loi les différentes catégories de logements à construire dans les ZD dont la zone primaire est soit de la zone agricole, soit de la zone villa.

Les alinéas 1, 2 et 3 prévoient les dispositifs sommairement exposés ci-dessous concernant les obligations du propriétaire :

- *ZD dont la zone primaire est en zone villa (alinéa 1) :*
  - construction de 30% de logements en régime HM ou en coopérative **ou**
  - cession de 25% du périmètre à l'Etat ou à une commune ou à un organisme sans but lucratif pour la construction de logements d'utilité publique (LUP)
- *ZD déclassée après le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et dont la zone primaire est en zone villa (alinéa 2) :*
  - construction de 15% de logements en régime HM ou en coopérative **et**
  - cession de 15% du périmètre à l'Etat, à une commune ou à un organisme sans but lucratif pour la construction de LUP **ou**

- cession de 25% du périmètre cédé à l'Etat, à une commune ou à un organisme sans but lucratif pour la construction de LUP
- *ZD dont la zone primaire est en zone agricole ainsi que pour le périmètre des Communaux d'Ambilly (alinéa 3) :*
  - construction de 25% de logements en régime HM, HLM ou en coopérative

**et**

construction de 25% de LUP. Pour réaliser ce dernier objectif, possibilité de contraindre le propriétaire à céder 25% du périmètre à l'Etat, à une commune ou à un organisme sans but lucratif pour la construction des LUP.

Ces proportions s'appliquent sur une durée de 10 ans dès l'entrée en vigueur de la loi, soit le 31 juillet 2007 (alinéa 4). Ce dispositif deviendra donc caduc s'il n'est pas renouvelé d'ici cette échéance, même si la règle générale de l'article 5 LGZD - qui permet de conditionner la délivrance d'une autorisation de construire en ZD à la construction de logements répondant à un besoin prépondérant d'intérêt général - demeurera.

L'article 4A LGZD doit être examiné en corrélation avec les dispositions de la loi pour la construction de logements d'utilité publique également entrée en vigueur en juillet 2007. Il vise ainsi à contribuer à l'objectif de construction, en 10 ans, d'un socle de logements d'utilité publique (LUP). Initialement fixé à 15% du parc locatif du canton (L 10008), ce pourcentage a été porté à 20% lors d'une modification de la LUP en 2009 (L 10460). Pour la réalisation de cet objectif quantitatif, un premier crédit d'investissement de 300 000 000 F à utiliser sur 10 ans a été octroyé (L 10008), avant de créer un fonds propre affecté auquel est attribué depuis 2009 un montant moyen de 35 millions de francs par année, jusqu'à ce que le socle de LUP ait atteint le seuil souhaité de 20% du parc locatif genevois.

### **3. Bilan de la pratique tirée de l'article 4A LGZD dans sa teneur actuelle**

Depuis l'année 2014, notre Conseil a procédé à une analyse en profondeur de la situation du logement dans le canton. C'est ainsi qu'entre octobre 2014 et mars 2015 se sont tenues les *Rencontres du logement* qui ont réuni les principaux acteurs engagés dans le domaine du logement en vue de faire naître des solutions innovantes et concertées pour pallier la crise du logement à Genève et répondre à l'ensemble des besoins de la population en matière de logement.

Après les travaux considérables menés dans le cadre des *Rencontres du logement* et conformément à la teneur de l'article 4A, alinéa 4 LGZD, le Conseil d'Etat a adressé au Grand Conseil, en octobre 2015, un « *Rapport divers sur la mise en œuvre de la politique cantonale du logement dans le cadre de la réalisation du plan directeur cantonal 2030* » (RD 1108). Dans ce rapport, notre Conseil constate que l'article 4A LGZD n'a pas permis d'atteindre les objectifs quantitatifs fixés en matière de LUP. Il formule également un bilan des mécanismes de l'article 4A LGZD et dessine des pistes de réflexion pour le futur.

Pour le Conseil d'Etat, les objectifs qui étaient espérés à la suite de l'introduction de l'article 4A LGZD n'ont été que très partiellement atteints. En effet, à l'automne 2015, le parc de LUP ne se situait qu'à 9,89% du parc locatif genevois en lieu et place des 20% attendus. Les projections effectuées relèvent même qu'avec « *une croissance moyenne de + 0,2% par an, il faudrait attendre 50-70 années ... pour atteindre l'objectif* »<sup>2</sup>.

En outre, d'autres inconvénients importants sont apparus au cours des dix années de pratique de l'article 4A LGZD:

- En premier lieu, l'art. 4A LGZD n'a pas suffisamment offert de solutions de logement à la classe moyenne. En effet, sur les années écoulées, la production de logements pour cette tranche de la population s'est limitée à 17%, alors que la classe moyenne représente plus de 50% des habitants du canton.
- On constate aussi un déséquilibre entre la production de logements en propriété (50% en PPE et villas) et la population-cible de cette offre : en effet, compte tenu des restrictions fédérales de financement, seuls 20% des ménages genevois sont en mesure de devenir propriétaires de leur logement.
- Enfin, l'application de l'article 4A LGZD en sa forme actuelle conduit à un déséquilibre territorial quant à la répartition des LUP, et donc également à un déséquilibre de la mixité sociale qui reste un facteur essentiel de stabilité et de sécurité dans notre canton.

Pour l'ensemble des motifs évoqués ci-dessus, il ne fait pas de doute que l'article 4A LGZD doit être modifié de façon à répondre aux enjeux de société majeurs (notamment le logement de la classe moyenne et la mixité territoriale) mis en exergue.

---

<sup>2</sup> RD 1108, p. 65.

#### 4. Position du Conseil d'Etat

La solution proposée par les initiants ne répond pas à l'ensemble des enjeux en question et ne saurait être retenue aux yeux de notre Conseil, pour les motifs suivants.

L'IN 161 cherche à favoriser les logements subventionnés et la construction de logements par des entités sans but lucratif, dans le but légitime de favoriser l'accès au logement des couches les plus démunies de la population genevoise. Certes, il ne fait pas de doute qu'il faut encourager la construction de LUP et leur maîtrise d'ouvrage par des entités sans but lucratif, mais les moyens proposés pour atteindre cet objectif sont excessifs et mal calibrés.

En effet, les proportions proposées par l'IN 161 font craindre que ce dispositif aboutisse en réalité au résultat contraire à celui recherché, et cela par un blocage à tout le moins partiel des projets de construction. Il sied de relever que le Plan directeur cantonal 2030 prévoit la construction de près de 50'000 logements en zone de développement. Il est à craindre que les maîtres d'ouvrage d'utilité publique ne disposent pas des structures ou des moyens pour en réaliser 25'000 à eux seuls et que donc un des objectifs principaux de l'IN 161 ne puisse pas être atteint.

En outre, la disposition proposée par l'IN 161 présente une solution trop restreinte en ce qui concerne le logement de la classe moyenne, dont les besoins n'ont clairement pas été suffisamment pris en compte à ce jour, et qui constitue un enjeu majeur pour les prochaines années.

Cette proposition pourrait par ailleurs aboutir à une diminution de la mixité sociale résultant du déséquilibre territorial de répartition des LUP tel qu'exposé plus haut.

Il faut dès lors retenir que les buts poursuivis par l'IN 161 sont légitimes, mais largement incomplets.

De surcroît, les moyens proposés semblent inadéquats et risqueraient d'aboutir à un blocage de l'ensemble du dispositif mis en place à ce jour par l'article 4A LGZD dans sa teneur actuelle. Pour l'ensemble des motifs développés ci-dessus, il convient dès lors de rejeter l'IN 161.

Depuis le dépôt devant le Grand Conseil du RD 1108, notre Conseil étudie, avec les partenaires cantonaux du logement, différentes pistes concernant les modifications à apporter à l'article 4A LGZD avant juillet 2017 pour répondre à l'ensemble des enjeux mis en évidence par l'évaluation de la législation actuelle.

Dans cette perspective, il conviendra d'élaborer un contre-projet à l'IN 161, dont la teneur fera l'objet d'une proposition du Conseil d'Etat dans le courant du premier semestre 2017.

## **5. Conclusion**

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à rejeter l'IN 161 et à lui opposer un contreprojet.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Anja WYDEN GUELPA

Le président :  
François LONGCHAMP