

*Date de dépôt : 14 octobre 2015*

## **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la politique cantonale du logement dans le cadre de la réalisation du plan directeur cantonal 2030**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

L'origine de ce rapport divers (RD) tient à la volonté du Conseil d'Etat de rappeler les objectifs de la politique du logement qu'il conduit ainsi que de présenter des propositions permettant d'adapter cette politique aux défis d'aujourd'hui. Ce rapport intervient dans un contexte unique. Alors que la crise du logement frappe, depuis longtemps et durement la population genevoise, occasionnant par ailleurs de nombreux effets négatifs pour le canton (« exil » de personnes actives à l'extérieur du canton entraînant des problèmes de mobilité et de perte fiscale notamment), Genève s'est doté d'une vision de développement qui doit lui permettre de construire davantage de logements que ces vingt dernières années.

En effet, le plan directeur cantonal adopté en 2013 par le Grand Conseil, avant d'être approuvé par les autorités fédérales, est ambitieux en termes de mise à disposition de terrains constructibles. Il s'agit là d'une condition nécessaire, mais non suffisante. Il convient en effet que ce plan soit mis en œuvre. Cela commence par la planification qui doit suivre un rythme soutenu dans l'adoption de changements de zones et de plans de quartier. Mais il faut ensuite que les procédures suivent leur cours, que les acteurs concernés, investisseurs, propriétaires et promoteurs, privés ou publics, fassent leur part, et que le foncier soit disponible. Pour ce faire, il convient que l'entier de la chaîne de production, qui conduit in fine à la livraison des logements auxquels nos citoyens souhaitent tant pouvoir accéder, soit vérifiée et recalibrée si nécessaire pour s'assurer qu'elle fonctionne au mieux.

La particularité, mais aussi la force de la politique sociale du logement à Genève est d'avoir lié, depuis plus de 50 ans, l'aménagement du territoire et la

politique du logement stricto sensu. Les 2/3 des logements construits entre 1960 et 1980 ont bénéficié de ce cadre pour répondre aux nécessités du développement du canton. Aux deux piliers historiques que sont la loi générale sur les zones de développement (LGZD) et la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) est venue s'ajouter, en 2007, la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP). Ce dispositif, tout en ancrant le lien entre territoire et logement par la clarification des répartitions de catégories de logements (art. 4A LGZD), a introduit des inflexions dans la politique menée jusqu'alors.

Tout d'abord, le législateur a voulu constituer un parc de logements qui répondent dans la durée aux besoins des personnes qui ont des ressources limitées, là où le modèle en vigueur reposait sur l'idée que le logement aidé ne l'était que pendant une période de 20 ans. C'était en quelque sorte prendre acte de ce que la société avait changé : au parcours de vie linéaire caractérisant les 30 glorieuses ont succédé des trajectoires plus sinueuses que ce soit au regard de l'acquisition des revenus, de l'ascenseur social qui ne fonctionne plus aussi largement, ou de l'évolution du groupe familial.

Ensuite, la LUP propose un modèle de financement différent qui est cohérent avec l'idée de constituer un parc. L'effort consenti l'est désormais prioritairement au travers d'aides à l'investissement au lieu de subventions. Elle postule ainsi une intervention publique en amont, avec un accent mis logiquement sur l'aide à la construction et à l'acquisition foncière. Ce dernier aspect noue sur le plan réel le lien entre territoire et logement.

Si la temporalité des programmes immobiliers ne permet pas de dresser un bilan intermédiaire consolidé, trois constats principaux peuvent être établis qui nécessitent des mesures.

Le premier est que l'introduction de la LUP a complexifié l'édifice. Même si elle tient en peu d'articles, il n'en demeure pas moins que sa mise en œuvre, d'un point de vue très technique, implique des relations avec la LGL qui ne sont pas toujours simples. C'est ainsi que le même terme de logement d'utilité publique se retrouve dans les deux lois sans que les définitions ne soient semblables. Comme toute activité économique, le domaine immobilier a besoin de règles claires. Une clarté au demeurant indispensable : enjeu politique majeur, la politique du logement dans ses principes les plus élémentaires doit être compréhensible par tous.

Dans la même logique, et c'est le deuxième constat, les rôles et responsabilités doivent être précisés. L'acte de construire, mais aussi l'exploitation des immeubles, mobilisent nécessairement de nombreux acteurs dont les actions doivent être coordonnées de la manière la plus efficiente

possible. Face aux défis que le canton doit relever, l'Etat se doit d'être proactif. Cela ne doit cependant pas contrarier l'initiative privée ou celle de communes. A cette fin, il faut que ses activités et ses prestations, dans le respect des règles fondamentales, soient mues par une logique de résultat plutôt qu'une logique de moyens.

Enfin, troisième constat, les mécanismes prévus pour développer le parc de logements d'utilité publique, en particulier les leviers territoriaux découlant de la répartition des catégories de logements prévus en 2007 aux articles 4A et 4B de la LGZD, ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés dans des délais raisonnables. Il convient aujourd'hui de mieux mettre en relation les intentions et la réalité des potentiels constructibles.

Les propositions contenues dans ce rapport ont pu bénéficier des échanges qui, à la suite de la 12<sup>e</sup> journée du logement, ont eu pour cadre les Rencontres du logement. Elles devront, pour un certain nombre d'elles, faire l'objet de discussions complémentaires avec les partenaires du logement au sein des plates-formes de dialogue qui ont été revitalisées.

Les correctifs qui vont être apportés permettront les ajustements nécessaires à la politique du logement de façon à tenir compte des besoins de production. Le rapport comprend également des orientations qui ont trait à la qualité du logement et, plus largement, aux défis imposés par les changements de société.

Cela étant, le Conseil d'Etat entend maintenir les principes fondamentaux qui, depuis les lois Dupont (lois du 2 avril 1955 et du 25 janvier 1957), ont marqué Genève. L'attractivité de notre canton, qui se traduit par une pression démographique qui ne se dément pas au fil des années, exerce une forte pression sur le marché du logement. Il est dès lors nécessaire d'offrir à la population une part significative de logements aux loyers fondés sur les coûts et dont l'évolution n'est pas tributaire de considérations court-termistes. Reposant aussi bien sur des outils d'aménagement du territoire que des éléments d'aide à la pierre ou à la personne, cet effort est nécessaire pour répondre aux besoins d'une partie importante de nos concitoyens. C'est la garantie aussi que notre Canton continue de s'inscrire dans une tradition de diversité qui fait sa richesse et sa force car sans une action déterminée en faveur de logements accessibles, il est certain que Genève ne pourrait que devenir un lieu d'exclusion.

Pierre angulaire de la cohésion sociale de notre société, les politiques de l'aménagement et du logement structurent durablement la vie sociale, économique et culturelle des futurs quartiers, les propositions contenues dans ce présent rapport tiennent compte de cette dimension.

# Table des matières

<b>PARTIE GENERALE.....</b>	<b>6</b>
<b>1. CONSTAT ET ANALYSES : LES LOGEMENTS .....6</b>	<b>6</b>
<b>CONSTRUITS REPENDENT-ILS AUX BESOINS</b>	
1.1 Liminaire.....	6
1.2 Indicateurs thématiques pour suivre l'évolution du logement .....	10
<b>2. DIMENSIONNER LA CHAINE DE PRODUCTION.....17</b>	<b>17</b>
<b>DU LOGEMENT</b>	
2.1 Le plan directeur cantonal Genève 2030 .....	17
2.2 Le programme des législatures 2014-23.....	18
2.2.1 Présentation du programme.....	18
2.2.2 La répartition de ce programme selon les types de potentiels .....	20
2.3 La mise en œuvre du programme de planification .....	20
<b>3. EVOLUTION DES MODES DE VIE ET DES BESOINS : .....23</b>	<b>23</b>
<b>QUELLES REPONSES A APPORTER ?</b>	
3.1 Cohésion sociale.....	23
3.2 Evolution de la structure des ménages et des besoins catégoriels .....	24
3.3 Accès à la propriété et développement des coopératives.....	25
<b>PARTIE THEMATIQUE .....26</b>	<b>26</b>
<b>1. RENDRE LE FONCIER DISPONIBLE.....26</b>	<b>26</b>
1.1 Mieux articuler la planification et l'opérationnel : .....	28
éléments de la politique foncière cantonale	
1.1.1 Définition et objectifs.....	28
1.1.2 Préconisations.....	28
1.2 Revoir et développer les outils juridiques existants en faveur du .....	36
logement d'utilité publique	
1.2.1 Définition et objectifs.....	36
1.2.2 Constats et appréciation.....	38
1.2.3 Préconisations.....	44
1.3 Développer de nouveaux outils en faveur du logement : le prototype ..47	47
de l'opérateur urbain	
1.3.1 Définition et objectifs.....	47
1.3.2 Constats et appréciations .....	49
1.3.3 Préconisations.....	51

<b>2. REVOIR L'ARTICLE 4A LGZD</b> .....	56
2.1 Harmoniser la définition du logement d'utilité publique .....	59
2.1.1 Définition et objectifs .....	59
2.1.2 Constats et appréciation .....	59
2.1.3 Préconisations .....	61
2.2 Produire les LUP nécessaire à obtenir l'objectif légal du 20% .....	64
2.2.1 Définitions et objectifs .....	64
2.2.2 Constats et appréciation .....	64
2.2.3 Préconisations .....	66
2.3. Synthèse : proposition d'un nouvel article 4A LGZD .....	71
<b>3. PRIX ET QUALITE DU LOGEMENT PRODUIT</b> .....	72
3.1 Prix .....	72
3.1.1 Définition et objectifs .....	72
3.1.2 Constats et appréciation .....	72
3.1.3 Préconisations .....	74
3.2 Qualité .....	78
3.2.1 Définition et objectifs .....	78
3.2.2 Constats et appréciation .....	79
3.2.3 Préconisations .....	81
<b>4. PATRIMOINE BATI ET ENERGIE</b> .....	86
4.1 Définition et objectifs .....	86
4.2 Constats et appréciation .....	88
4.3 Préconisations .....	90
4.3.1 Propositions .....	90
4.3.2 Prototypes d'expérimentation (expériences-pilote) .....	92
<b>5. SUIVI DU PROGRAMME</b> .....	95
5.1 Gouvernance et instances de coordination .....	95
5.2 Monitoring .....	96
<b>ANNEXES</b> .....	97
1. Bibliographie .....	97
2. Planning général et suivi des actions .....	99
3. Hypothèses et scénarios 4A LGZD .....	104

# PARTIE GENERALE

---

## 1. Constat et analyses : les logements construits répondent-ils aux besoins ?

---

### 1.1 Liminaire

La notion de besoins en matière de logements peut être appréhendée de diverses manières<sup>1</sup>. Toutefois, lorsque les mots de crise ou de pénurie du logement marquent le débat, comme c'est le cas à Genève de manière récurrente, la satisfaction des besoins passe nécessairement par l'examen d'une réponse en termes de quantité et de prix. Les indicateurs qui sont retenus au chiffre 1.2 se concentrent ainsi logiquement sur ces questions.

De manière plus complexe, l'adéquation de la réponse aux besoins dépend d'une caractérisation de ceux-ci en fonction de la structure sociale : l'augmentation des ménages composés d'une seule personne, le vieillissement de la population, l'évolution des modes de vie<sup>2</sup> posent question notamment sur les typologies de logements que l'on construit. Le chiffre 3 de cette partie aborde brièvement ces thèmes qui devront faire encore l'objet de réflexions partagées.

#### a) Quantité

Une étude a été réalisée pour cerner les quantités de logement à produire. Elle s'est intéressée aux besoins actuels non satisfaits ainsi qu'aux besoins futurs.

---

<sup>1</sup> Le terme de besoin n'est pas un synonyme de la demande, les besoins renvoyant à une construction normative (pour un exposé plus détaillé en la matière cf. le rapport final publié en 1985 par l'OCSTAT, alors Statistique Genève, *Demande de logements : définitions et mesures statistiques. Etudes et documents n° 39*, Genève, 1985  
<http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2005/analyses/etudes/an-ed-2005-39.pdf>)

<sup>2</sup> Sur ce point, Monique Eleb relève, par exemple, que certaines activités traditionnellement exercées à l'extérieur sont aujourd'hui pratiquées à la maison (télétravail, home cinéma) ou, encore, que les rythmes des occupants du ménage sont désynchronisés, ce que traduit le fait que les repas ne sont plus forcément pris ensemble. Or, malgré quelques expériences, les « logements soient toujours en retard sur nos manières de vivre et sur les préoccupations du moment ». Monique Eleb, Philippe Simon, *Entre confort, désir et normes. Le logement contemporain 1995-2012*. Bruxelles, Mardaga, 2013, p. 18.

« La divergence entre l'évolution démographique et la croissance du parc de logements au cours des 15 dernières années a provoqué un retard de l'ordre de 20'000 logements »<sup>3</sup>. Cette estimation qui s'appuie sur différents indicateurs se décompose entre la satisfaction des besoins des résidents – la population s'est resserrée dans les logements – et des non-résidents qui auraient souhaité s'établir à Genève ou ne pas quitter le canton, au rang desquels on comptera les ménages qui se sont établis dans le canton de Vaud ou en France voisine.

C'est dire, en d'autres termes, qu'il conviendrait de produire près de 1'300 logements par an les 15 prochaines années rien que pour répondre aux besoins actuels<sup>4</sup>.

S'agissant des besoins futurs, auquel le plan directeur actuel entend répondre, ils reposent sur des hypothèses fondées pour l'essentiel sur les projections démographiques. Pour Genève, c'est le flux migratoire qui est l'élément qui impacte le plus l'évolution de la population. Or, ce flux est difficile à anticiper. Selon les scénarii qui ont été établis, pour tenir compte, notamment, de la variation des conditions économiques (« morosité économique » ou « dynamisme urbain »), les besoins ont été estimés entre 1'200 et 3'450 logements. Des variations fortes peuvent intervenir<sup>5</sup>. La population résidente à Genève a connu en 2014 sa plus forte croissance depuis les années 1960 (+ 1,8%, soit 8'334 personnes)<sup>6</sup>. Il faut relever que certaines analyses montrent que d'autres facteurs que l'attractivité économique peuvent exercer un rôle fort sur le choix résidentiel; c'est typiquement le cas des ménages qui se sont établis à l'extérieur du canton et

---

<sup>3</sup> Philippe Favarger, *Besoins en logement dans le canton de Genève : Quantités et prix*, Genève, mai 2015, p. 3.

<sup>4</sup> Favarger : 28.

<sup>5</sup> *Etudes des besoins et de l'offre en logements, Genève, Plan directeur cantonal*, septembre 2011. Dans un passé récent on observe en 1997 un solde négatif de 783 personnes; deux ans plus tard le solde positif est de 4'017 (Favarger : 9). D'une manière générale, on constate que l'accroissement de la population résidente ces quinze dernières années a été bien plus importante que celui qui avait été anticipé dans le cadre du plan directeur cantonal précédent (cf. Favarger : 10). Dès lors, même si le rythme de construction de ces dernières années répondait aux besoins dans la plupart des scénarios anticipés par le Pdcn 2015, cela s'est révélé largement insuffisant au regard de cette réalité démographique. Notons que près de 1'400 logements ont été construits en moyenne annuelle. Comme les logements réalisés ont été plus grands que prévus, le potentiel de surfaces brutes de plancher visé par ce plan directeur a été peu ou prou utilisé mais pour un nombre plus restreint de logements (le PDCn 2015 prévoyait un potentiel de 1'600 logements).

<sup>6</sup> OCStat, *Bilan et état de la population du canton de Genève en 2014, Informations statistiques n°9*, Genève, mars 2015.

qui, à la faveur de circonstances favorables, pourraient avoir envie d'y revenir, ou des conditions liées à l'accessibilité<sup>7</sup>.

Selon le scénario démographique, on peut fixer une fourchette pour couvrir les besoins futurs qui vont de 1'100 à 2'400 logements<sup>8</sup>. Compte tenu des besoins de rattrapage, ce sont ainsi entre 2'400 et 3'700 logements qu'il faudrait produire par année. Un effort important si l'on considère la moyenne des logements construits ces dernières années même au regard du regain observé en 2014 et des potentiels enregistrés<sup>9</sup>.

## b) Prix

Les logements qui sont construits en zone de développement doivent répondre quant à leurs loyers à un besoin prépondérant d'intérêt général (art. 5 LGZD)<sup>10</sup>. Dès lors, répondre à ce besoin suppose que la charge locative des ménages, pour un logement d'une taille adaptée, demeure raisonnable au regard de leurs revenus. L'enjeu, en d'autres termes, est de s'assurer que la partie la plus importante de la population puisse supporter cette charge, ce qui suppose aussi de prendre en compte la distribution des ménages par leur taille.

Dans le dispositif genevois, le montant des loyers par catégorie de logements pour le logement neuf est fixé dans des pratiques administratives qui ont été ajustées au fil des années<sup>11</sup>. Sachant que près de 80% du logement collectif est produit en zone de développement, on peut ainsi admettre que si le niveau fixé dans ces pratiques est supportable pour la majorité de la population, alors l'objectif de la loi pour ce qui est du logement neuf est satisfait.

---

<sup>7</sup> A cet égard voir notamment Marché immobilier 2015, *Structure et perspectives*, Credit Suisse Economic research, p. 70.

<sup>8</sup> Favarger : 36. A cet égard, l'auteur relève l'intérêt de disposer d'indicateurs avancés pour moduler le rythme de production. A relever que les projections démographiques et des besoins en logement seront prochainement retravaillés par l'OCStat.

<sup>9</sup> Cf. infra Indicateur f), Ch. 1.2. Si les besoins ne sont pas satisfaits au regard de la forte demande, il faut quand même souligner que Genève construit : plus de 14'000 logements construits entre 2005 et 2014, c'est plus que ce qui s'est construit en Ville de Zurich.

<sup>10</sup> La question du prix des logements destinés à la vente, qui doit répondre à un besoin d'intérêt général au terme de l'art. 5 al. 1 let b est examiné par ailleurs (cf. infra Partie thématique, Ch. 3)

<sup>11</sup> Cf. Pratique administrative de l'office du logement

[http://www.ge.ch/logement/pdf/PA\\_SI\\_005.pdf](http://www.ge.ch/logement/pdf/PA_SI_005.pdf).

Il ressort de l'étude précitée que l'on peut considérer que les loyers fixés sont en adéquation avec les besoins<sup>12</sup>.

En effet, les loyers subventionnés ou contrôlés répondent aux besoins de plus de 90% des ménages pour un logement comportant une pièce de plus que le nombre de personnes composant le ménage. De manière plus détaillée, on peut observer que pour les ménages à bas revenus<sup>13</sup> les loyers du logement subventionné sont adaptés; selon la taille du ménage, plus de 4 personnes, ils devront plutôt bénéficier d'un loyer de type HBM cas échéant avec une allocation logement<sup>14</sup>. Les loyers du subventionné sont également adaptés pour la classe moyenne inférieure. Pour une petite minorité de ces ménages, les loyers contrôlés (ZD LOC) sont également accessibles. Enfin, la classe moyenne supérieure trouve à se loger dans le logement contrôlé ou dans du HM, mais sans bénéficier de subventions personnalisées<sup>15</sup>.

Le cas des ménages à très bas revenus (disposant d'un revenu inférieur à 50% du revenu médian, soit 11% des ménages genevois) est plus délicat. L'accès au logement neuf est plus difficile sans aide complémentaire. En revanche, les loyers pratiqués dans du HBM existant correspondent à ces besoins<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Les sources statistiques sur le revenu des ménages résultent d'enquêtes menées à un niveau national qui ne permettent pas une exploitation directe. On dispose ainsi d'un ordre de grandeur, ce qui est satisfaisant en l'état. Un autre axe d'analyse a été abordé sur la base des données fiscales qui sont fiables sur les valeurs, mais qui demandent aujourd'hui encore un traitement pour reconstituer les ménages. Sur les questions de méthode cf. Favarger 38 ss.

<sup>13</sup> Les classes de revenus sont par convention fixés en relation avec le revenu médian : les très bas revenus correspondent à < de 50% du revenu, les bas revenus sont situés entre 50 et 70%, la classe moyenne inférieure entre 70 et 100%, la classe moyenne supérieure entre 100 et 150%, les revenus élevés sont situés au-delà. Si l'on considère l'ensemble de la population, les revenus bas ou moyens (inférieurs et supérieurs) représentent 64% de la population. Favarger : 47.

<sup>14</sup> Favarger : 5.

<sup>15</sup> Pour une synthèse voir le tableau figurant en p. 49 du rapport de Favarger.

<sup>16</sup> Compte tenu de l'aspect projectif retenu ici (les logements à construire) l'adéquation des loyers du parc existant n'est pas abordée. Du point de vue de la méthode, il faut souligner que cet aspect est plus difficile à traiter dans le logement non contrôlé, le revenu des ménages n'étant pas connu. Il sera encore relevé que le niveau des loyers dans le marché connaît de fortes variations, hormis les critères hédonistes classiques, que l'objet a été reloué dans les 12 derniers mois.

## 1.2 Indicateurs thématiques pour suivre l'évolution du logement

Pour orienter l'action, il est indispensable de disposer d'un certain nombre d'indicateurs. Le plan d'action en retient neuf. Ils seront brièvement décrits et mis en perspective. Au-delà de ces éléments quantitatifs, le rapport entend attirer l'attention sur des éléments qualitatifs qui doivent accompagner la compréhension de la problématique du logement.

### a) Démographie<sup>17</sup>

La croissance de la population résidante dans le canton de Genève est forte depuis la fin des années nonante. Le solde total de la croissance démographique (solde migratoire et solde naturel combiné) est de 73'475 personnes depuis 2000, soit en moyenne une croissance annuelle nette de 4'898 personnes.

A la fin 2014, la population résidante du canton de Genève est de 482'545 personnes. En 2014, la population a augmenté de 8'334 personnes, soit + 1,8% en une année.

Il s'agit de la croissance la plus forte enregistrée depuis les années soixante. Cette progression supplante celle de 2003, la plus dynamique jusqu'alors (+ 1,6%).

Dans le cadre du plan directeur cantonal 2030<sup>18</sup>, l'objectif de développer un potentiel de 50'000 logements réalisables de 2010 à 2030 vise à répondre à la fois au scénario démographique « dynamisme urbain » de l'OCSTAT (2011) et à la volonté de rééquilibrage du développement de l'agglomération, dans le but de freiner l'étalement urbain et ses impacts, notamment en termes de congestion de la mobilité et de mitage du territoire.

---

<sup>17</sup> OCStat, *Bilan et état de la population du canton de Genève en 2014, Informations statistiques*, n°9, mars 2015.

[http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2015/informations\\_statistiques/autres\\_themes/is\\_population\\_09\\_2015.pdf](http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2015/informations_statistiques/autres_themes/is_population_09_2015.pdf).

<sup>18</sup> *Etudes des besoins et de l'offre en logements, Genève, Plan directeur cantonal*, septembre 2011.

## b) Evolution du parc de logements <sup>19</sup>

Le canton de Genève compte 42'597 bâtiments d'habitation à fin 2014. Le parc de logement existant compte 225'213 unités au 31 décembre 2014, dont 24'830 maisons individuelles (11%).

Depuis 2000, 21'416 nouveaux logements ont été construits, pour un gain effectif de 20'955 logements<sup>20</sup>, soit une moyenne annuelle de 1'428 nouveaux logements par an.

En reprenant les hypothèses initiales de travail du Plan directeur cantonal<sup>21</sup>, le déficit en logements construits sur la période 2000-2010 par rapport à la réalité de la croissance démographique genevoise peut être estimé à près de 10'000 logements. Il aurait fallu construire au moins 25'000 logements et seulement 15'000 l'ont été sur cette période. Il est à noter que la différence en nombre de logements par rapport à l'objectif fixé s'explique par le fait que la surface brute de plancher des logements construits ces dernières années est en moyenne d'environ 125 m<sup>2</sup>, au lieu de 108 m<sup>2</sup>, valeur habituellement retenue pour les projections (hormis pour les villas). Ainsi, en termes de surface brute de plancher, l'objectif quantitatif a été atteint<sup>22</sup>.

Par ailleurs, la taille des logements construits a fortement augmenté, De 1994 à 2004, le nombre moyen de pièces par logement étant passé de 4,1 pièces à 5,2 pièces. Cette tendance traduit une aspiration des ménages d'aujourd'hui à vouloir disposer d'un espace de vie plus grand. Dans le même temps, l'augmentation de la demande de ménages de une ou deux personnes implique d'augmenter significativement la proportion de logements de petite taille afin de satisfaire ces besoins et d'utiliser efficacement les surfaces de plancher constructibles projetées.

---

<sup>19</sup> OCStat, Informations statistiques, *Mouvement de la construction en 2014*, n°11, avril 2015 [http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2015/informations\\_statistiques/construction\\_etat\\_mouvement/is\\_construmouv\\_11\\_2015.pdf](http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2015/informations_statistiques/construction_etat_mouvement/is_construmouv_11_2015.pdf).

<sup>20</sup> Outre les constructions neuves, le gain effectif prend aussi en compte les gains et pertes de logements issus des transformations et des démolitions.

<sup>21</sup> *Plan directeur cantonal – Etude des besoins et de l'offre en logements* (septembre 2011).

<sup>22</sup> En termes de logements, de 2000 à 2010, 1'430 logements par an ont été construits en moyenne alors que les objectifs étaient de 1'600 logements.

### c) Taux de vacance<sup>23</sup>

La forte croissance démographique met sous pression le marché immobilier. Depuis près de quinze ans, le taux de vacance des logements est bas et varie peu (entre 0,38% et 0,41% entre 2001 et 2015). Au 1<sup>er</sup> juin 2015, ce taux est de 0,41%. Le niveau reste ainsi très faible, puisque seuls 921 logements sont recensés comme vacants dans le canton de Genève.

Le taux de vacance<sup>24</sup> varie peu d'année en année quelle que soit la taille du logement considéré. L'évolution la plus marquée est pour les studios (0,48% contre 0,37% en 2014. Le taux est de 1,11% pour les 7 pièces et plus (1,08% en 2014). En 2015, la durée moyenne de vacance d'un appartement est de 6 mois et de 10 mois et demi pour une maison individuelle. Cette durée tend à s'allonger : en 2013, elle était de 3,5 mois pour les appartements et de 4 mois pour les maisons individuelles.

L'objectif est d'obtenir à terme un taux de 1,5% à 2%, qui indique un marché fluide.

### d) Taux d'occupation<sup>25</sup>

Le taux d'occupation par logement est passé de 2,00 en 2000 à 2,06 en 2014, inversant la tendance des décennies précédentes pendant lesquelles la taille des ménages a fortement diminué en raison de la baisse de la natalité et du vieillissement de la population. La combinaison de la forte croissance démographique et du retard pris dans la construction de nouveaux logements explique en partie cette densification. La crise du logement freine également la décohabitation. En parallèle, la colocation se serait développée.

---

<sup>23</sup> OCStat, Informations statistiques, Etat et structure des bâtiments et des logements [http://www.ge.ch/statistique/domaines/apercu.asp?dom=09\\_02](http://www.ge.ch/statistique/domaines/apercu.asp?dom=09_02).

<sup>24</sup> Un logement est considéré comme vacant, quand il est disponible sur le marché, prêt à être loué ou vendu. Concrètement, il y avait au 1<sup>er</sup> juin 2014, 863 logements vacants, dont 151 villas, sur tout le canton. Cette notion est à opposer au logement vide, soit celui qui est retiré du marché, en vue de sa rénovation, de sa transformation ou de sa démolition (un logement squatté sans contrat de confiance est également considéré comme vide). Il y a au 1<sup>er</sup> juin 2014, 610 logements vides, dont une majorité de studios (228) et de 2 et 3 pièces (237 logements).

<sup>25</sup> OCStat, Informations statistiques, Taux d'occupation selon le type de logement [http://www.ge.ch/statistique/domaines/09/09\\_03/tableaux.asp#7](http://www.ge.ch/statistique/domaines/09/09_03/tableaux.asp#7).

### e) Parc de logements d'utilité publique<sup>26</sup>

A Genève, la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), du 4 décembre 1977, et la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP), du 24 mai 2007, sont deux dispositifs légaux qui coexistent et se complètent. Ils produisent deux parcs de logements qui se superposent.

Au 31 décembre 2014, le parc de logements subventionnés est composé de 18'570 logements. Répartis en trois catégories, ils sont au nombre de 6'744 logements de catégorie HBM (habitation bon marché), 8'301 de catégorie HLM (habitation à loyer modéré) et 3'525 HM (habitation mixte). Le taux de logement subventionné est de 8,25% par rapport au parc total de logements sur le canton (n= 225'213 unités). Ce taux est en baisse constante depuis deux décennies, le nombre de logements qui sortent du contrôle de l'Etat (d'une durée de 20 à 25 ans) étant annuellement et en moyenne plus élevé que le nombre de nouveaux logements LGL construits. Ainsi en 1990, le parc de logements subventionnés était encore de 15,28%.

Afin de stabiliser et de pérenniser dans le temps le parc de logements sociaux, l'objectif fixé par la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP) vise la constitution d'un parc durable de logements d'utilité publique à hauteur de 20% du parc locatif du canton.

Au 31 décembre 2014, le parc LUP représente 15'345 logements. Il représente 9,65% du parc locatif, estimé à 158'997 unités. Sur le total de ces logements, 8'160 logements sont également au bénéfice de prestations de la LGL.

Conséquemment, on peut considérer que l'ensemble du parc des logements à caractère social, LUP et LGL, se situe à 25'755 unités au 31 décembre 2014 : 10'410 logements soumis uniquement à la LGL et qui sortiront à moyen terme du contrôle; 8'160 logements soumis à la LGL et à la LUP et 7'185 LUP non soumis à LGL qui, eux, resteront tous durablement sous contrôle de l'Etat.

---

<sup>26</sup> OCStat, *Logements neufs construits selon la catégorie, depuis 2005 et Rapport d'activité 2014 sur la mise en œuvre de la loi pour la construction de logements d'utilité publique LUP*. [http://www.ge.ch/statistique/domaines/09/09\\_04/tableaux.asp#6](http://www.ge.ch/statistique/domaines/09/09_04/tableaux.asp#6).  
[https://www.ge.ch/logement/pdf/LUP\\_Rapport\\_activite\\_2014.pdf](https://www.ge.ch/logement/pdf/LUP_Rapport_activite_2014.pdf).

**f) Nombre de logements construits**<sup>27</sup>

Durant l'année 2014, 1'776 logements ont été construits, 1'589 proviennent de la construction de nouveaux bâtiments et 187 sont issus de transformations réalisées dans des bâtiments existants. Sur ces 187 logements, 30 sont issus d'aménagements de combles et 12 sont issus de surélévations d'immeubles. Après déduction des logements détruits (155), le gain net de logements est de 1'621 logements.

Le nombre de logements nouvellement construits est reparti à la hausse avec 1'589 logements construits (+23%), dont 152 villas, contre 1'288 en 2013 et seulement 1'018 logements construits en 2011. Le nombre de logements construits en 2014 est supérieur à la moyenne de ces dix dernières années (1'376 logements par an). Cette hausse semble traduire des mouvements d'amplitude sur des cycles courts (+27% en 2010, -35% en 2011, +82% en 2012, -30% en 2013). Ces fortes variations annuelles peuvent traduire l'impact des projets de grande taille sur une statistique annuelle. Il s'agit donc de considérer plusieurs années pour mieux traduire l'état de la situation relatif aux logements construits.

A moyen terme, le potentiel de construction de logements neuf est important puisqu'il y a 3'460 logements en construction au 31 décembre et 2'629 logements autorisés à la construction. Ces deux effectifs sont élevés. En revanche, il y a eu en 2014 un recul du nombre de logements prévus dans les requêtes en autorisation de construire (1'565 logements).

**g) Catégories de logements construits**<sup>28</sup>

En 2014, la répartition selon la catégorie de logements fait apparaître une production relativement équivalente entre les logements en PPE (36%) et les logements subventionnés (34%). Au sein de cette dernière catégorie, 56% sont des logements HM et 42% des HLM, la catégorie HBM ne représentant que 2% des logements subventionnés soit 9 logements.

---

<sup>27</sup> OCStat, *Mouvement de la construction de logements, depuis 1930 et Logements neufs construits, selon le type de bâtiment, depuis 1985.*

[http://www.ge.ch/statistique/domaines/09/09\\_04/tableaux.asp#4](http://www.ge.ch/statistique/domaines/09/09_04/tableaux.asp#4).

<sup>28</sup> OCStat, *Logements neufs construits selon la catégorie, par commune en 2014.*

[http://www.ge.ch/statistique/domaines/09/09\\_04/tableaux.asp#6](http://www.ge.ch/statistique/domaines/09/09_04/tableaux.asp#6).

Les logements à loyer libre représentent 20% de la production annuelle totale, alors que les logements destinés à un usage personnel<sup>29</sup>, majoritairement les villas, en représentent les 10%.

Sur les dix dernières années, la répartition entre les catégories de logements fait apparaître que 31% des logements produits sont en propriété par étage (PPE), 30% des logements subventionnés et 15% des logements locatifs à loyers libres. La production de maisons individuelles représente 18% de la production.

## **h) Répartition territoriale des logements contrôlés selon la LGL et la LGZD**

La LGL prévoit trois catégories de logements possibles : les Habitations Bon Marché (HBM), les Habitations à Loyer Modéré (HLM) et les Habitations Mixtes (HM).

Deux autres catégories sont prévues par la LGZD : la ZD PPE (vente) et la ZD LOC (locatif).

En Ville de Genève, les immeubles de catégories HBM et HLM représentent 53% du parc de logements contrôlés. Dans les communes de la couronne urbaine (Meyrin, Vernier, Lancy, Carouge, Onex, etc.), cette proportion s'élève à 45%, tandis que les catégories HM et ZD-PPE représentent 23% chacune. Dans le reste du canton (couronne villageoise), environ 30% des immeubles contrôlés sont de catégorie HM, 30% des ZD-PPE, 26% des HBM et HLM et 14% des ZD LOC.

## **i) Evolution du prix des loyers<sup>30</sup>**

La statistique des loyers a pour objectif de mesurer le niveau des loyers et son évolution dans le temps. Compte tenu des caractéristiques du marché, le loyer dépend notamment de la durée d'occupation du logement. Les nouveaux arrivants dans le canton et ceux qui déménagent concluent ainsi des baux à des montants moyens sensiblement supérieurs à ceux des occupants de longue date.

---

<sup>29</sup> Cette notion comprend les habitations suivantes : habitation à 2 logements, logement de service, studio indépendant dans des habitations individuelles.

<sup>30</sup> OCStat. Ce texte est issu de l'étude de Novembre 2014 sur les prix des loyers. [http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2014/informations\\_statistiques/autres\\_themes/is\\_loyers\\_31\\_2014.pdf](http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2014/informations_statistiques/autres_themes/is_loyers_31_2014.pdf).

En 2014, dans le secteur des logements à loyer libre, le loyer mensuel moyen passe de 769 francs pour les studios à 3'788 francs pour les logements de 7 pièces ou plus (cuisine comprise). Pour les logements de 4 pièces, les plus nombreux, le loyer moyen atteint 1'449 francs

Ainsi, dans le secteur à loyer libre, les loyers moyens sont 20% à 46% plus élevés, selon le nombre de pièces, que ceux de l'ensemble des logements non neufs.

Le niveau du loyer/m<sup>2</sup> des logements subventionnés est globalement inférieur à celui des logements à loyer libre. Cependant, de sensibles différences existent parmi les catégories de logements subventionnés. Les loyers/m<sup>2</sup> des HBM et des logements subventionnés en dehors de la loi cantonale sur le logement et la protection des locataires (LGL), soit des logements propriété de la Ville de Genève ou d'une fondation pratiquant une forme d'aide au logement et des logements bénéficiant uniquement d'une aide fédérale, sont clairement plus bas que ceux des logements à loyer libre. Pour les habitations mixtes (HM), le loyer/m<sup>2</sup> médian est similaire à celui observé dans le secteur à loyer libre, mais la dispersion est moindre. Cette dernière observation tient au fait qu'une grande part de ces logements se situe dans des bâtiments de construction récente. En effet, à époque de construction équivalente et nombre de pièces égal, les HM offrent en moyenne des loyers plus bas que dans le secteur à loyer libre.

---

## 2. Dimensionner la chaîne de production du logement

---

### 2.1 Le plan directeur cantonal Genève 2030

Le plan directeur cantonal est la pierre angulaire de l'aménagement du territoire du canton. Ce document de référence et de coordination définit les grandes orientations et les conditions de mise en œuvre de la politique d'aménagement cantonal pour les 10 à 15 prochaines années. Il engage les autorités, mais n'est pas contraignant pour les particuliers.

Le plan directeur cantonal 2030 (PDCn 2030) est le nouveau document de référence et de coordination pour l'aménagement du territoire cantonal. Il offre un potentiel de 50'000 futurs logements et contribue à la constitution d'une agglomération compacte, verte et multipolaire.

Le PDCn 2030 a été approuvé par le Conseil fédéral en date du 29 avril 2015. L'essentiel des orientations prévues dans le plan directeur cantonal est ainsi confirmé. Les projets de développement urbain prévus d'être portés par des plans d'affectation à adopter d'ici 2023 sont d'ores et déjà réalisables<sup>31</sup>.

Le Conseil fédéral, ainsi que le Grand Conseil (motion M 2281 adoptée le 17 septembre 2015), encourage néanmoins le canton à renforcer davantage la densification de la zone à bâtir existante, ce qui implique notamment :

- de réexaminer le phasage (donc la disponibilité foncière) et les densités des projets en cours pour lesquels les MZ sont déjà votées, aussi bien en renouvellement urbain (PAV) qu'en extension sur des terres agricoles (Cherpines, Communaux d'Ambilly, Grands Esserts, etc.);

---

<sup>31</sup> Les dix grands projets urbains sont les secteurs de Praille Acacias Vernets, Cherpines, Grands Esserts, Bernex, Communaux d'Ambilly, Chêne-Bourg – Chêne-Bougeries, Châtelaine, Vernier – Meyrin – Aéroport. Grand-Saconnex et ZIMEYSAVER. Les périmètres suivants ont été identifiés pour accueillir également un nombre important de logements (et des emplois) lors d'une étape ultérieure : Perly-Certoux – Bardonnex – Saint-Julien, Versoix, Pallanterie, Puplinge – Gare d'Annemasse et Satigny.

- de reconsidérer la priorisation des périmètres prévus pour densifier la zone villas par modification de zone;
- de prendre des mesures conservatoires pour éviter une augmentation de la dureté foncière, par exemple en instituant des zones réservées (selon la motion votée par le GC le 5 juin 2015 et en application des possibilités offertes par le droit fédéral);
- de mettre en œuvre une politique foncière active pour accélérer la mise à disposition des terrains dans les quartiers de villas, dont la mutation est par définition lente.

Pour les projets prévus en extension sur la zone agricole au-delà de 2023, il s'agira de les amener à un degré de maturité répondant aux exigences de la LAT. Il s'agira notamment :

- d'argumenter la justification du besoin en nouvelles zones à bâtir à l'échelle du canton;
- de trouver, pour les réaliser, de nouvelles marges de manœuvre quant aux surfaces d'assolement;
- d'assurer pour chaque projet une utilisation optimale du sol;
- de préparer la disponibilité des terrains par une intégration des démarches foncières dès le début du projet.

## **2.2 Le programme des législatures 2014-23**

### **2.2.1 Présentation du programme**

En vue de la mise en œuvre opérationnelle du PDCn, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE) a souhaité établir un programme de planification quantifié à réaliser selon un calendrier échelonné sur les deux prochaines législatures.

Pour établir ce programme de planification, le DALE a procédé au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2014 au repérage de tous les potentiels de logements compris dans des périmètres de projets urbains issus des orientations du PDCn et devant aboutir au stade de PLQ adopté (ou pouvant donner lieu à la dépose de requêtes en autorisation de construire sans PLQ, art. 2, al. 2 LGZD par exemple) au cours des législatures 2014-18 et 2019-23 (voir les figures en p. 21).

Inventorié à partir de la connaissance de terrain, chaque périmètre recensé a donné lieu à une estimation du potentiel de SBP de logements et/ou d'activités.

Ces périmètres ont ensuite fait l'objet d'une priorisation selon 5 critères pondérés :

- le potentiel de logements;
- la facilité à les réaliser au regard d'enjeux environnementaux ou d'aménagement (lien avec les transports et les grandes infrastructures de desserte, risque OPAM, contrainte OPB, équipement du terrain, emprise sur les SDA);
- la dureté foncière;
- la présence d'opérateurs;
- la position de la commune.

Le résultat a ensuite été confronté à la capacité de l'administration à porter la charge de travail puis réparti selon un calendrier d'adoption annuelle.

Le repérage ainsi effectué a permis l'établissement d'une carte identifiant les périmètres avec leurs SBP potentielles, leur affectation majoritaire et l'année prévue de leur adoption.

Il a parallèlement été traduit sous forme de tableau pour permettre le pilotage et le suivi de l'avancement des dossiers. Un prévisionnel a été établi pour chaque dossier en détaillant les étapes clés de l'avancement du dossier y compris en phase préalable à la procédure juridique.

Les périmètres ainsi identifiés constituent désormais la cible retenue pour la législature, totalisant un objectif de 2 millions de m<sup>2</sup> de SBP logements et 2 millions de m<sup>2</sup> de SBP activités potentiels arrivés au stade de PLQ adopté ou équivalent.

Les outils de pilotage et de suivi de l'avancement du programme restent évolutifs et sont tenus à jour régulièrement pour tenir compte des inévitables évolutions de contexte.

### **2.2.2 La répartition de ce programme selon les types de potentiels (mesures du PDCn : renouvellement, extension, etc.)**

Le PDCn prévoit différentes types de mesures qui permettront de dégager des potentiels de développement :

- Les extensions urbaines concernent des nouveaux quartiers, bien connectés aux réseaux de transports, pour la plupart en emprise sur la zone agricole.
- La densification de la zone villas, envisagée par modification de zone, porte sur des quartiers situés le long d'axes de transports et en continuité de l'urbain dense, qui vont muter progressivement.
- La densification de la couronne urbaine correspond aux dernières opérations de densification, pour l'essentiel situées dans la zone de développement créée à la fin des années cinquante.
- Le développement des villages et hameaux de l'espace rural vise à permettre un développement modéré, favorisant le renouvellement de la population et le maintien d'équipements de proximité.
- Le renouvellement urbain porte sur la mutation de secteurs industriels en de nouveaux quartiers urbains mixtes, comme le quartier Praille-Acacias-Vernets ou celui de l'Etang. Contrairement à d'autres villes suisses, Genève ne compte pratiquement pas de friches industrielles, de ce fait les transformations urbaines, portant sur des terrains bâtis et utilisés, ne peuvent être que progressives.

Enfin, le potentiel diffus prend en compte les projets isolés, souvent situé dans les zones ordinaires.

## **2.3 La mise en œuvre du programme de planification**

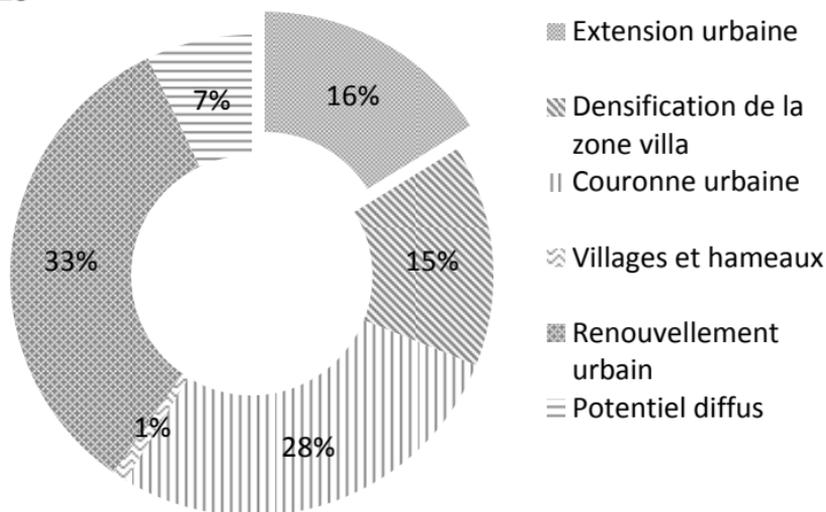
Une action de plus en plus proactive est attendue du canton avec l'inscription dans les plans directeurs cantonaux de processus de planification stratégique qui initient de nouveaux développements de grande envergure. A Genève, les Périmètres d'aménagement coordonné (PAC) ont consacré dans le PDCn 2015 le rôle moteur de l'Etat, confirmé avec les Grands projets dont la place est encore renforcée dans le PDCn 2030. L'urgence de la situation du logement conduit à prioriser l'action par des programmes de planification impérative toujours plus ambitieux.

Pour mettre en œuvre le programme, il s'agit ainsi de trouver les moyens de fluidifier le processus de production, de la planification à la mise en œuvre de la construction. Au niveau de l'office de l'urbanisme, les actions visent à privilégier l'aboutissement opérationnel des projets et à rechercher l'amélioration des instruments et des processus de planification. L'action majeure engagée en 2013 est la réforme du PLQ, comprenant un volet législatif et un volet de pratique administrative dont la révision est largement engagée et va être testée dès le second semestre 2015.

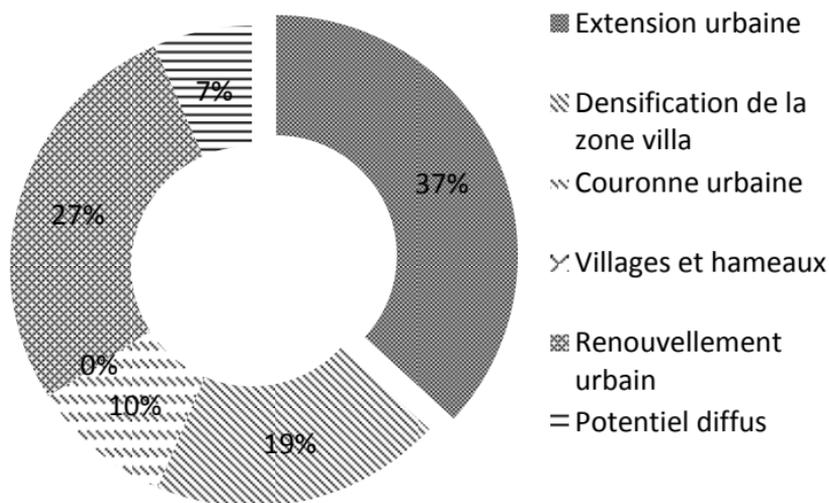
Le processus d'élaboration du projet urbain englobe autant les préoccupations spatiales que celles liées aux différentes politiques publiques concernées par la construction et le cadre de vie, aux acteurs et au processus dans la durée (des intentions à la réalisation). Il doit permettre de préparer les conditions de la mutation du territoire dont il s'occupe : en guidant l'élaboration du projet, et en cherchant à le rendre possible, y compris par la concertation, avant qu'intervienne la phase de légalisation, par exemple l'adoption d'un PLQ. Il convient de souligner que, de ce fait, la production de logements n'est pas un processus linéaire car elle fait intervenir plusieurs échelles de planification et domaines de compétence entre le PDCn et la livraison de l'immeuble. Selon les situations et le contexte, ces échelles sont plus ou moins itératives et la coordination avec la qualité du paysage urbain, la présence et le financement des équipements, la stratégie foncière, l'accessibilité, les contraintes et opportunités en matière d'environnement et d'énergie, l'acceptabilité par les communes et les riverains, pour ne citer que quelques domaines, impliquent de nombreux ajustements du projet au fil du temps.

Figure 1 et 2 : Programme des législatures 2014-2018 et 2019-2023 de la planification des plans localisés de quartier (PLQ), en pourcent, selon le type de zone

**SBP logement  
1ère législature  
2014-18**



**SBP logement  
2ème législature  
Canton**



---

### **3. Evolution des modes de vie et des besoins : quelles réponses à apporter ?**

---

Le présent rapport se concentre d'abord sur des objectifs relativement concrets qui ont trait principalement à la volonté de construire davantage dans le cadre de la mise en œuvre du plan directeur cantonal. Il s'agit de faire plus et mieux pour répondre au problème de pénurie. Les débats dans le cadre des Rencontres du logement ont essentiellement portés sur ces aspects. Cela ne doit pas faire oublier que d'autres thèmes doivent être traités.

Sans en dresser une liste exhaustive, il convient d'en énumérer quelques-uns qui se situent dans le cadre du partenariat social en matière de logement. Il s'agit notamment de mieux appréhender la manière de répondre aux évolutions de la société et aux nouvelles aspirations qui se font jour.

Le logement participe du cadre de vie. Le développement d'un programme quantitatif de logements doit être accompagné d'une vision qualitative, notamment en termes de cohésion sociale.

Parmi les thèmes structurants qui devront être abordés, par le biais de compléments ultérieurs au présent rapport, on peut retenir les points suivants :

#### **3.1 Cohésion sociale**

Il convient de poursuivre les efforts menés afin d'éviter que le logement devienne un objet de détermination sociale.

Il conviendra à cet égard notamment de tirer les enseignements des projets menés sur le territoire cantonal avec l'appui de la Confédération<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Cf. *Programme Projets urbains – Intégration sociale dans des zones d'habitation*  
<http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=fr>.

## 3.2 Evolution de la structure des ménages et des besoins catégoriels

Les évolutions et besoins suivants touchant à la structure des ménages peuvent être énumérés :

- a) La pyramide des âges de la population genevoise va significativement évoluer. La taille des logements doit être en adéquation avec ce phénomène. Mais il faut aussi des logements qui s'inscrivent dans un contexte de réseau de soins et d'appuis de manière à permettre aux aînés de pouvoir demeurer le plus longtemps possible dans leur logement.

Il est nécessaire à cet égard de poser les jalons d'une vision stratégique qui fasse le lien entre les domaines de la santé, du social et du logement.

- b) L'augmentation des ménages privés découle aussi du fait que les couples, qui se forment souvent plus tard, se séparent et se recomposent sans forcément vivre sous le même toit. L'évolution du droit de la famille, notamment en matière du droit de garde, doit également être prise en compte. Ces aspects peuvent avoir des incidences sur les typologies du logement.
- c) Les besoins des personnes en formation doivent également être mieux appréhendés. Une piste de réflexion doit être suivie qui consiste à vérifier comment les liens intergénérationnels peuvent être facilités, notamment au travers d'expérience d'échanges. A cet égard, il convient de suivre avec attention des projets pilotes qui sont menés pour en tirer le meilleur parti.

Il conviendra d'examiner, sans vouloir rajouter des instances supplémentaires, comment ces thèmes peuvent faire l'objet d'orientations structurées en bénéficiant des apports interdisciplinaires indispensables.

### **3.3 Accès à la propriété et développement des coopératives**

Les Rencontres du logement n'ont pas abordé spécifiquement la question de l'accès à la propriété et du développement des coopératives qui est l'un des quatre piliers de la nouvelle politique du logement voulu par le Conseil d'Etat depuis 2007.

En matière d'accès à la propriété, différents projets de loi ont été déposés ou ont fait l'objet d'intenses débats dans ce contexte. Compte tenu de l'évolution des conditions, notamment l'accès au crédit, mais aussi les obligations faites par la Confédération d'habitat plus dense, ces thématiques devront également faire l'objet d'une étude spécifique assorties de propositions.

En matière de développement des coopératives, ces dernières sont désormais systématiquement intégrées dans les projets. Plus largement, une réflexion a été initiée de manière à intégrer le mouvement coopératif plus en amont dans les projets urbains, faisant l'hypothèse par ce biais d'une amélioration de l'adhésion des propriétaires à la densification de leurs parcelles.

---

## PARTIE THEMATIQUE

---

### 1. **Rendre le foncier disponible**

---

Rendre le foncier disponible renvoie à la définition d'une politique foncière étatique en faveur du logement, en général, et du logement d'utilité publique, en particulier. La politique foncière, telle que nous la retenons ici, peut être définie comme l'ensemble des mesures à mettre en œuvre pour créer les conditions foncières favorables à la réalisation des politiques publiques de l'Etat de Genève, en agissant sur l'usage (l'affectation), la répartition (la propriété) et la valeur des sols (les droits attachés). Elle est conçue ici dans une acception large et ne se limite pas à l'acquisition de terrains.

La politique foncière, malgré son nom, a la particularité de ne pas être une politique pour elle-même. À ce titre, la politique foncière sert la politique d'aménagement. Celle souhaitée par le canton en matière de logement est décrite au chapitre précédent. Elle cristallise les enjeux territoriaux et spatiaux et met en exergue les impacts et les problématiques foncières à traiter dans le cadre de la mise en œuvre de la politique du logement.

Le traitement de la question foncière s'inscrit ainsi dans une optique visant l'opérationnel, soit la réalisation concrète des projets d'aménagement du territoire prévus par le plan directeur cantonal 2030 (PDCn 2030).

Le PDCn 2030 propose une ambition élevée en matière de production de logements. Comme indiqué au point 2.2 de la Partie générale, elle concerne tout type de zones d'affectation, pour tout type d'habitat. L'atteinte de l'objectif visant à retrouver un marché fluide et un taux de vacance détendus, soit la production entre 20'000 et 30'000 logements pour les seuls besoins actuels hors croissance de la population<sup>33</sup>, est conditionnée en partie à la mise en œuvre d'une politique foncière efficace. Cette dernière, dans cette perspective, est au service de la mutation urbaine, tant publique que privée.

La Fiche A17 du PDCn 2030 « Mettre en œuvre les Grands Projets » propose une problématique particulière par la priorisation de dix projets de grande envergure, dont notamment le secteur Praille-Acacias-Vernets de 230 ha, situé au cœur de la ville, et cinq en préparation. Le PDCn 2030

---

<sup>33</sup> Selon l'étude Favarger. (op. cit).

prévoit également quatre périmètres d'urbanisation autour des futures gares CEVA. Caractérisés d'une part, par leur nombre, leur taille et la complexité de leur mise en œuvre et, d'autre part, par leur besoin de portage étatique et leur financement important, ils concernent des secteurs stratégiques dont l'urbanisation permettra une contribution significative à l'atteinte des objectifs du plan directeur cantonal en matière de logements.

La fiche A16 du PDCn 2030 identifie le renforcement de la politique foncière comme une des mesures qui peut permettre l'atteinte des objectifs quantitatifs du plan. Ces derniers croisent également l'ambition de la loi LUP, qui souhaite la constitution d'un parc pérenne de logements d'utilité publique à hauteur de 20% du parc locatif cantonal.

L'hypothèse soutenue postule que la résolution des questions foncières sont centrales pour la réalisation des projets, notamment s'il est souhaité qu'ils soient tenus dans des délais raisonnables. Ces questions concernent non seulement les acquisitions foncières en elles-mêmes, notamment celles utiles au démarrage du projet, mais également les démarches visant à l'accompagnement du remboursement foncier ou à la construction de logements, et le portage financier des projets. Cela devient d'autant plus crucial que le Conseil fédéral, dans sa décision d'approbation du PDCn 2030, insiste sur la priorité à donner à la densification de la zone à bâtir, qui présente le plus souvent des situations foncières complexes.

Afin d'atteindre ces objectifs de réalisation dans des délais maîtrisés, la nécessité de la mise en place d'une politique foncière étatique cohérente est aujourd'hui reconnue par tous les acteurs, privés comme publics. Le rôle que doit jouer l'Etat dans la donne actuelle doit être clarifié, en regard des objectifs qu'il souhaite se donner et des moyens humains et financiers qu'il entend engager.

Emettre des propositions pour accélérer la libération du foncier nécessaire à la réalisation des projets d'urbanisation représente un défi en soi, tant la matière peut se relever vaste et faire appel à différentes disciplines professionnelles. Ce chapitre présente trois catégories de recommandations. Elles sont de différents ordres de réflexion et font référence à différents champs d'investigation. La première réflexion propose une organisation, des méthodes et actions pour mieux articuler la planification et l'opérationnel en utilisant le levier foncier. Le second lot de recommandations s'attache à la recension et révision des outils légaux existants en matière foncière, en mesure les limites et propose des réformes. Dans un troisième temps, la réflexion porte sur la mise en œuvre des projets concernant un territoire de grande dimension et à multi-acteurs. L'Etat souhaite accélérer leur mise en

œuvre par la possibilité de recourir, d'entente entre l'Etat, les communes et les promoteurs, à l'instrument de l'opérateur urbain.

## **1.1 Mieux articuler la planification et l'opérationnel : éléments de la politique foncière cantonale**

### **1.1.1 Définition et objectifs**

La planification directrice du département prévoit l'adoption de plans localisés de quartier qui produiront, à l'échéance de la première législature 2014-2018, près de 2'000'000 m<sup>2</sup> de surfaces brutes de plancher constructibles pour du logement. Ce premier défi s'accompagne d'un second, celui de la réalisation rapide des projets, dès l'adoption des plans prévus. De cette volonté ressort une prise de conscience de la nécessité d'une meilleure prise en considération des problématiques foncières et ce, de manière anticipée dès le travail de planification. Cet élément a été identifié dans le cadre de la mise en œuvre de la méthodologie des Grands projets. Il a été également retranscrit dans le cadre de la « réforme PLQ », dont la loi a été adoptée par le Grand Conseil le 23 janvier 2015 (L 11305).

L'ensemble des actions foncières de l'Etat méritent ainsi d'être revues sous cet angle.

### **1.1.2 Préconisations**

**a) Proposition :** Elaborer de manière systématique une méthodologie appliquée de démarche foncière dans le cadre de l'élaboration des PLQ

L'objectif visé est de favoriser la libération du foncier par une connaissance approfondie et mutualisée du foncier concerné, d'en mesurer la dureté foncière et de sonder les intentions des propriétaires, en prévoyant potentiellement la possibilité d'adapter le projet urbain d'image directrice dans une optique de maîtrise foncière, en regard des éléments récoltés.

La démarche devra permettre de rendre efficient la stratégie foncière en ciblant les actions en fonction et, ainsi, raccourcir les délais de réalisation des projets souhaités. Elle prévoit notamment les actions suivantes :

- Le diagnostic foncier;
- la traduction foncière de la planification territoriale issue du projet de plan d'affectation;
- l'arbitrage des priorités d'action entre projets par la mise en place de règles d'évaluation foncière;
- la définition d'un corpus de principes d'actions partagés, par type de territoire d'intervention (zone agricole, zone villas, zone industrielle, en regard des objectifs poursuivis
- la définition de méthodes d'intervention foncière établies et admises;
- le développement d'une intelligence foncière liée aux objectifs fonciers;
- la recension, la veille et la définition des outils fonciers.

Pouvant s'inscrire dans la démarche d'élaboration du PLQ, et faisant appel à de multiples acteurs, les principes retenus intègrent également la volonté de créer des bases de données informationnelles partagées au sein de l'administration et avec les communes, ainsi que la création d'instance de gouvernance pour décider des actions à entreprendre et leur priorisation.

**b) Proposition :** Renforcer la mise en œuvre d'une politique globale de prospection et d'acquisition foncières en faveur du logement d'utilité publique

Les actions de prospections et d'acquisitions foncières en faveur du logement d'utilité publique ne se sont pas toujours effectuées avec toute la cohérence souhaitée, et dans une vision d'ensemble sur le territoire, mais plutôt au gré des opportunités.

La démarche citée au précédent paragraphe permettra de développer la prospection foncière de l'Etat de Genève, qui n'a vu le jour que récemment, et notamment celle en faveur de la réalisation de logements d'utilité publique. Il sied de rappeler qu'un premier plan d'actions a été mené en la matière entre 2010 et 2013, avec un certain succès. Sa réalisation a été motivée dans le cadre de la mise en œuvre de la loi pour la construction de logements d'utilité

publique (LUP – I 4 06), du 24 mai 2007, qui met à disposition des moyens financiers pour atteindre cet objectif<sup>34</sup>.

Sur les questions relatives au LUP, l'Etat travaille de concert avec la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC), déclarée d'utilité et de droit publics. Le rôle et les moyens de cette fondation seront renforcés par l'octroi de dotations LUP. Ces moyens seront alloués à l'activité de prospection et à l'acquisition de terrains, en coordination avec l'action des services de l'Etat, dans le cadre d'une vision globale et cohérente articulant les nécessités conjointes de production de logements en général et de logements d'utilité publique en particulier. L'objectif est de définir des périmètres d'action prioritaires et de dresser un calendrier de prospection, afin d'acquérir par l'Etat ou la FPLC des terrains pour un montant de 10 à 15 millions par an.

**c) Proposition : Mobiliser le patrimoine foncier de l'Etat de Genève**

Libérer le foncier occupé signifie négocier avec les propriétaires en place. La construction de logements collectifs écarte forcément les usagers des terrains destinés à l'urbanisation par la planification territoriale. Cette éviction peut altérer la viabilité d'une exploitation agricole. Elle peut aussi avoir des conséquences douloureuses pour les habitants des villas destinées à la démolition.

Des solutions pragmatiques doivent pouvoir être trouvées, à bons délais, pour répondre à leurs attentes et besoins. A ce titre, le patrimoine étatique doit pouvoir être mobilisé afin, non seulement, de faciliter la libération des terrains privés et publics en utilisant le sien comme objets d'échange, mais aussi afin de satisfaire les nouveaux besoins administratifs cantonaux dans le cadre des nouveaux projets urbains.

Sans être une panacée, la possibilité d'offrir des biens de substitution, tels que des terrains, des villas ou des appartements, peut faciliter la libération de terrains à bâtir occupés par une habitation. De tels arrangements ont déjà permis de débloquer certains projets et l'Etat souhaite étendre les possibilités d'échanges fonciers. Cette offre de biens pourrait être accompagnée de

---

<sup>34</sup> On rappellera ici que, depuis 2008 et dans le cadre de la mise en œuvre du programme LUP, 83 parcelles ont été acquises, pour un total cumulé des 118'068 m<sup>2</sup> de terrain, soit plus de 17'000 m<sup>2</sup> de terrain par année en moyenne. *Rapport d'activité LUP 2014* (juillet 2015) : [http://www.ge.ch/logement/pdf/LUP\\_Rapport\\_activite\\_2014.pdf](http://www.ge.ch/logement/pdf/LUP_Rapport_activite_2014.pdf).

manière complémentaire par une prise en charge de certains éléments administratifs.

Ce type de démarche doit commencer par un inventaire exhaustif des terrains existants en mains publiques, leur affectation et leur destinée. Une base de données commune et dynamique, listant les biens de substitution disponibles et anticipant leur mise à disposition, devra être constituée. Dans le cadre de projets impactant la zone artisanale et industrielle et/ou la zone agricole, des partenariats devront être menés avec la FTI, respectivement le monde agricole, et les communes.

**d) Proposition :** Suivre sur le plan opérationnel la réalisation des plans d'affectation adoptés

Un des axes principaux du plan d'action en matière foncière est de mieux articuler le passage entre la planification des potentiels de logement et leurs réalisations dans le cadre des plans localisés de quartier (PLQ) en force. Il s'agira, dans la continuité de l'action précédente, de mettre en place une structure spécifique d'organisation de projets au sein de l'Etat qui fait un suivi précis de la mise en œuvre des PLQ adoptés, potentiellement en collaboration avec les associations professionnelles de l'immobilier et les communes qui le souhaitent. L'activation d'une politique foncière publique n'a de sens que si elle est suivie de la valorisation des terrains qu'elle a permis d'acquérir. Cette action doit permettre à l'Etat de valoriser au mieux et à meilleurs délais ses droits à bâtir acquis par le Fonds LUP dans les périmètres où il a pu prendre des positions intéressantes.

A ce titre, une première base de données des terrains de l'Etat a été mise en place en 2010, qui a motivé la réactivation d'anciens PLQ en force depuis plusieurs années. Ceci a eu pour conséquence de porter de manière plus large un effort particulier sur les PLQ adoptés depuis plus de 5 ans, en regard des dispositions des articles 7 et 8 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), du 4 décembre 1977<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Les articles 7 et 8 LGL permettent en effet l'utilisation du droit d'expropriation si l'Etat et les communes ne disposent pas eux-mêmes des terrains adéquats nécessaires à la réalisation du projet conformément au plan d'aménagement localisé applicable et si le propriétaire ne construit pas lui-même des logements d'utilité publique dans un délai de 5 ans à partir de l'adoption de ce plan.

Il s'agit ainsi de mettre en place des outils de veille qui puisse suivre la mise en œuvre des PLQ, à un rythme régulier, tout en ayant à l'esprit les dispositions des articles 7 et 8 LGL. A ce titre, le fait de pouvoir de ramener l'échéance actuelle des 5 ans à une échéance plus courte fait partie des propositions du présent rapport<sup>36</sup>.

**e) Proposition :** Mettre en place un monitoring de suivi des prix pour les terrains en zone de développement

Afin de permettre la réalisation de logements dont les loyers et les prix répondent à un besoin d'intérêt général (article 5 LGZD), l'Etat limite les valeurs foncières pouvant être rentabilisées dans les plans financiers des opérations en zone de développement.

La fixation de cette valeur plafond doit néanmoins également répondre aux attentes financières et à la satisfaction des besoins des propriétaires qui doivent se reloger.

Enfin, l'Etat doit se porter garant de la stabilité de la juste valeur, dans des contextes économiques changeants et aux cycles courts, afin de rassurer les acteurs économiques sur les règles en place.

La recherche de cet équilibre peut être troublée lorsque les prix du marché sont élevés. La limitation de la valeur admissible peut représenter un obstacle pour les propriétaires susceptibles de vendre leur bien. La volonté de construire davantage et la situation conjoncturelle dans l'immobilier demandent une meilleure justification et légitimité de la norme administrative, si on souhaite permettre la levée de l'obstacle financier de la mise à disposition de terrains à bâtir. Cet obstacle financier est d'autant plus important lorsqu'il s'agit de petites parcelles bâties, présentant une densité élevée, avec des bâtiments et des aménagements de qualité.

Afin de pouvoir répondre à cette problématique par des mesures efficaces et proportionnées, il est proposé de renforcer le monitoring des valeurs de transaction en zone de développement et en zone ordinaire en créant une base de données qui ségréguent les composantes du prix afin de pouvoir effectuer des comparaisons détaillées.

---

<sup>36</sup> Cf. Chapitre 1.2.3, Préconisations, lettre c).

Ces éléments devront être de nature à pouvoir fixer et justifier la valeur retenue et documenter les ajustements possibles et les mesures incitatives conjoncturelles à étudier.

Les éventuelles adaptations, qui visent à fluidifier le marché du logement, ne pourront pas être introduites sans un consensus large. C'est la raison pour laquelle, il est prévu de discuter des résultats de ces études dans le cadre d'un nouvel accord sur le logement, notamment en lien avec la simplification de l'article 4A LGZD et le prix du logement produit<sup>37</sup>.

**f) Proposition : Travailler en partenariat**

Au niveau de l'aménagement, des partenariats sont développés, principalement avec les communes fortement touchées par les développements prévus dans le projet d'agglomération. Il est juste de dépasser la trop fréquente opposition Etat-commune qui caractérise notre canton, en travaillant de manière conjointe sur une politique communale du logement qui coïncide avec les objectifs cantonaux.

Sur un plan plus opérationnel, des partenariats avec les acteurs privés devront continuer d'être mis en place pour l'élaboration et la mise en œuvre des PLQ. Une fois ceux-ci adoptés, la réalisation des plans d'aménagement a été longtemps principalement du ressort du secteur privé. Aujourd'hui, au vu des enjeux des périmètres de taille importante et de ceux relatifs aux délais à tenir dans la plupart des périmètres à urbaniser, des partenariats doivent voir le jour entre promoteurs privés et acteurs publics, communaux et cantonaux. Ils pourront traiter autant de la question de la prospection et de la maîtrise foncière, que celle du portage du financement de l'aménagement. Il s'agit de veiller à ce que les potentiels constructifs soient concrétisés dans les meilleurs délais.

---

<sup>37</sup> Cf. Sections 2.2 et 3.1.

- g) Proposition :** Favoriser le développement du parc immobilier des coopératives et des investisseurs institutionnels

Dans le contexte précité, et dans la perspective du développement d'un logement à un prix ne recherchant pas une maximisation de la rente, la participation des sociétés coopératives d'habitation genevoises et des investisseurs institutionnels doit être favorisée par des partenariats pouvant toucher à l'ensemble de la chaîne de production territoriale (prospection, acquisition, octroi de DDP, mise en œuvre et portage des PLQ). Leur intégration à la démarche de politique foncière devra être ainsi formalisée par la création d'instances de travail ad hoc. Au surplus, la question de l'intégration de leurs besoins dans le cadre de la révision de l'article 4A LGZD est également considérée dans la suite du présent rapport<sup>38</sup>.

- h) Proposition :** Contribuer au financement de l'aménagement par la solidarité intercommunale

Les coûts d'aménagements peuvent se révéler être, objectivement et en valeur absolue, très élevés. Les communes qui sont impactées par un projet de grande envergure ont des obligations d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement que les mécanismes de financement légaux ne suffisent pas toujours à couvrir de manière satisfaisante. Ces communes peuvent se retrouver confrontées à des problématiques de capacité financière, de flux de trésorerie et de planification des investissements qui sont à leur charge. Le territoire du canton étant par nature différencié, une solidarité intercommunale est souhaitable pour rééquilibrer les situations fixées par le plan directeur cantonal, par l'intermédiaire de la création d'un fonds d'investissement intercommunal dévolu au développement urbain. L'objectif visé est de faire contribuer financièrement au fonds les communes qui ne contribuent pas, de par leur situation territoriale, à la production de logements sur le canton.

---

<sup>38</sup> Cf. Chapitre 2.2.3, lettre e).

Un groupe de travail qui a réuni, entre septembre 2014 et juin 2015, le DALE et les principales communes en développement a livré les principales orientations suivantes :

- Dotation du « fonds de développement urbain » à partir des coûts d'aménagements de compétence communale pour des équipements « obligatoires » ou « nécessaires ». Un montant estimé à CHF 23 millions par année est nécessaire sur la base d'une prise en charge de 50% des coûts non couverts par les mécanismes existants.
- Contribution au fonds par toutes les communes selon la valeur de production du centime (indice tenant compte de la richesse et de la population); la limite supérieure serait fixée à CHF 7 millions.
- Allocation du fonds : il est réparti en deux parts égales : la première ferait l'objet d'une allocation forfaitaire de CHF 8'000.- par nouveau logement construit; la seconde serait allouée pour des projets particuliers d'envergure
- Le fonds aurait une durée de 20 ans et ses mécanismes seraient réévalués tous les cinq ans.

Depuis juin 2015, le débat a été initié à l'Association des communes genevoises (ACG), pour un dépôt du projet de loi au Conseil d'Etat, puis au Grand Conseil d'ici à la fin de l'année 2015.

#### **i) Proposition : Réviser la taxe d'équipement**

Déoulant de la législation fédérale (art 19 LAT), la taxe d'équipement est destinée à contribuer au financement des voies de communication publiques liées à l'urbanisation. Il est proposé de réformer la mise en œuvre de cette taxe selon les objectifs et les moyens suivants :

- faciliter le recours des communes au financement en évitant la thésaurisation (50 millions env. actuellement en sommeil) par une gestion des recettes via un fonds intercommunal d'équipement;
- augmenter les ressources à disposition en mettant fin aux cas de figure particuliers en prenant en compte toutes les autorisations de construire en zone de développement (+ 50% de recettes);

- simplifier le système par un seul mécanisme fixant la taxation et le financement à hauteur de 75% des coûts.

Cette réforme a fait l'objet d'un projet de loi qui est discuté au sein de l'ACG depuis juin 2015, en parallèle à la création du fonds de développement urbain. Il est visé de déposer le projet de loi au Conseil d'Etat, puis au Grand Conseil d'ici à la fin de l'année 2015.

## **1.2 Revoir et développer les outils juridiques existants en faveur du logement d'utilité publique**

### **1.2.1 Définition et objectifs**

La loi sur l'aménagement du territoire (LAT) partiellement révisée, adoptée par l'Assemblée fédérale le 15 juin 2012, acceptée en votation populaire le 3 mars 2013, et l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) révisée, sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014.

Dans le cadre des règles régissant les zones à bâtir, l'introduction du nouvel article 15a LAT relatif à la garantie de la disponibilité foncière exige des cantons qu'ils prennent des mesures pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, en ordonnant notamment des mesures d'améliorations foncières telles que le remembrement de terrains (art. 20).

Les cantons sont notamment tenus, si l'intérêt public l'exige, d'imposer des délais pour la construction des terrains classés et de prévoir des mesures à appliquer en cas d'inexécution : (art. 15a al. 2 LAT). « *Le droit cantonal prévoit que, si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente peut imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal* ». De telles mesures existent déjà sous formes diverses, dans les législations cantonales sur les constructions ou sur l'aménagement. Les mesures prévues sont variées par exemple : mesures foncières (VD), possibilité de conclure des contrats de droits administratifs (GR), mise en zone conditionnée à l'obligation de construire dans un délai donné (AG). Il existe également d'autres mesures connues telles que la taxe d'incitation, des mesures fiscales ou encore les possibilités d'expropriation<sup>39</sup>. En particulier, le canton de Genève a déjà eu à l'époque cette même

---

<sup>39</sup> Message du Conseil fédéral relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010FF 2010 985.

préoccupation en adoptant en 1965 la loi sur le remembrement foncier urbain (LRFU).

La politique foncière des collectivités publiques constitue un objectif important de mise en œuvre des objectifs du plan directeur cantonal parmi lesquels figure la réalisation des logements d'utilité publique. Au travers de sa législation relative à l'aménagement du territoire et au logement, le canton de Genève s'est doté d'instruments et d'outils légaux permettant de faciliter l'acquisition de terrains par l'Etat ou les collectivités publiques afin de permettre la construction de logements d'utilité publique, notamment lorsque des contraintes et des blocages l'empêche d'y parvenir. Les autres outils fonciers permettent également de lever des blocages empêchant tant les collectivités publiques que les acteurs privés de réaliser des logements.

La législation genevoise contient des outils fonciers utiles à la réalisation de logements d'utilité publique lesquels sont essentiellement prévus dans la loi générale sur les zones de développement (LGZD), du 29 juin 1957, ainsi que la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), du 4 décembre 1977, et pour la plupart conditionné à l'entrée en force d'un plan localisé de quartier ainsi qu'à une déclaration d'utilité publique entrée en vigueur. En droit genevois, ces instruments, permettant de rendre le foncier disponible, et conduisent, presque dans tous les cas à l'application d'une procédure d'expropriation au sens de la loi sur la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique (LEx-GE), du 19 juin 1933.

La réalisation d'un certain nombre d'équipements publics, en particulier la création ou l'élargissement des voies publiques (art. 9 de la loi sur les routes (LRoutes), du 29 avril 1967), ou la mise en œuvre des équipements d'un plan localisé de quartier (art. 3 al 8 LGZD) est facilitée par le fait que la déclaration d'utilité publique des projets a été constatée une fois pour toutes par le Grand Conseil. Au contraire, s'agissant de la construction des logements d'utilité publique et des logements en général, une déclaration d'utilité publique « ad hoc » doit être adoptée pour chaque mise en œuvre d'un projet de construction ou d'un plan localisé de quartier, lorsque la voie amiable a échoué et qu'il convient de requérir l'expropriation.

Au cours des années, le Grand Conseil a adopté une série d'outils fonciers en fonction des problématiques foncières rencontrées, mais sans pour autant conserver une cohérence pratique entre ces derniers. Pour exemple, pour un même PLQ, suivant les problématiques rencontrées, le Grand Conseil devrait dès lors adopter deux projets de loi ad hoc; l'un pour exproprier les servitudes empêchant la réalisation des bâtiments prévus par le plan, l'autre pour

permettre l'expropriation des terrains. Il est par ailleurs fréquent que les différentes problématiques à l'intérieur d'un même plan localisé de quartier se succèdent dans le temps, et ne permettent pas l'adoption d'un seul et unique projet de loi donnant compétence au Conseil d'Etat de mettre en œuvre l'expropriation de plusieurs problématiques foncières.

Ainsi que l'a rappelé le Tribunal fédéral, l'offre juridique de terrains à bâtir que fournit la planification se trouve ainsi complétée par leur mise en adéquation pour la construction, ce qui correspond à un intérêt public important<sup>40</sup>. Lorsque la configuration des parcelles empêche la réalisation de constructions destinées au logement conformes aux règles de police des constructions, les autorités administratives doivent intervenir d'office si nécessaire en mettant en œuvre l'une des procédures prévues par les articles 20 ss LAT et art 7ss de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) (remembrement, regroupement de terrains à bâtir ou encore rectification de limites). A propos de l'engagement d'une telle procédure, le Tribunal fédéral a rappelé « qu'un propriétaire foncier ne saurait s'opposer à l'engagement d'une telle procédure du seul fait que la réalisation d'un projet de construction serait réalisable sur son fonds et en conformité avec la réglementation en vigueur. Encore faut-il cependant qu'elle permette de favoriser *la construction de logements* dans une mesure non négligeable pour être imposée aux propriétaires concernés et qu'aucun intérêt privé ou public prépondérant ne s'y oppose »<sup>41</sup>.

### 1.2.2 Constats et appréciation

- **Remembrement foncier urbain (art. 1 et ss LRFU)**

Le canton de Genève s'est ainsi donné la possibilité de recourir à des outils fonciers tels que le remembrement foncier – plus usuellement appelé remaniement parcellaire dans les cantons romands. Cependant, force est de constater que la loi sur le remembrement foncier urbain (LRFU), du 11 juin 1965, à l'instar de l'outil de remaniement parcellaire prévu par l'article 4, al. 4 LGZD, ne sont pas ou peu utilisés et ce quand bien même l'Etat de Genève dispose d'une législation développée sur le remembrement foncier urbain. Un seul cas d'application a été recensé dans les années 1970. Selon le but inscrit

---

<sup>40</sup> ATF IC. 90/2007 du 9 janvier 2008.

<sup>41</sup> ATF IC. 90/2007 du 9 janvier 2008.

à son article 1 LRFU, le remembrement foncier a pour objet la réalisation de plans d'urbanisme, notamment l'exécution d'ouvrages d'intérêt public ou d'opérations d'aménagement, l'assainissement de quartiers insalubres ou vétustes, l'amélioration de l'aspect des quartiers ou l'utilisation plus rationnelle à des fins d'intérêt général des terrains disponibles (cf. art. 1 LRFU). En ce sens, cet outil foncier est en adéquation avec ce que prévoit l'art. 20 LAT de même que le nouvel article 15a LAT.

Cet outil foncier a l'avantage de permettre d'obtenir une affectation conforme aux plans établis à cet effet. Il peut être nécessaire soit pour l'établissement des plans, soit pour leur exécution. L'adoption d'un plan de remembrement foncier peut être imposée afin de permettre de résoudre les difficultés liées à la présence d'une structure parcellaire défavorable de même si la réalisation d'une opération n'est possible qu'à l'issue d'un remembrement. Toutefois, dans sa forme actuelle, et selon la procédure prévue, la LRFU impose l'adoption par le Conseil d'Etat d'un plan de remembrement foncier, lequel doit être déclaré d'utilité publique par une loi « ad hoc », adoptée par le Grand Conseil. Cet outil ne dispense cependant pas de recourir à l'expropriation en cas de désaccord des propriétaires concernés par le plan. La procédure demeure lourde et complexe mais elle a l'avantage de permettre d'imposer un remembrement même contre la volonté de certains propriétaires et de permettre le règlement de diverses problématiques foncières présentes à l'intérieur d'un même plan et lors d'une unique procédure. La procédure de remembrement foncier urbain peut conduire à un remembrement par voie d'échange ou à un remembrement par voie d'expropriation suivie d'une redistribution des terrains avec vente aux enchères réservées.

Il n'en demeure pas moins que la LRFU en sa forme actuelle, contient une procédure complexe et longue, qui doit faire l'objet de modifications législatives pour être un outil foncier efficient et efficace.

- **Le remaniement parcellaire (art. 4 al. 4 LGZD)**

En exécution de l'alinéa 1, lettre d, et de l'article 3, alinéa 4, lettre b LGZD, le Conseil d'Etat peut exiger, soit par règlement de quartier, soit par décision particulière, que soit réalisé un remaniement parcellaire, à l'intérieur de tout ou partie du périmètre du plan pour permettre la réalisation de constructions conformes au plan, dès le stade de la procédure d'autorisation de construire. Le règlement annexé au plan localisé de quartier peut imposer un remaniement parcellaire dans la mesure où les droits à bâtir sont répartis

équitablement entre les propriétaires concernés ou sur la base d'un accord conclu entre eux. Cette disposition a été remaniée lors des modifications introduites par la réforme du PLQ (L 11305) adopté au mois de janvier 2015 par le Grand Conseil, laquelle prévoit également de nouveaux instruments de mise en œuvre des plans localisés de quartier<sup>42</sup>. Jusqu'alors, elle n'avait pas trouvé application notamment car sa mise en œuvre implique le suivi de la procédure de la loi sur le remembrement foncier urbain (LRFU), laquelle comprend une procédure relativement lourde de mise en œuvre.

### • L'exécution des PLQ en force (arts. 7 et 8 LGL)

Un autre dispositif foncier prévu aux articles 7 et 8 LGL est destiné à permettre la construction d'ensemble de logements d'utilité publique. L'article 7 dispose que pour remédier à la pénurie de logements, l'Etat et les communes intéressées peuvent acquérir par voie d'expropriation les terrains qui leur sont nécessaires à la construction d'ensemble de logements d'utilité publique. L'article 8 LGL précise que dans le cas de l'expropriation prévue à l'article 7, l'Etat et les communes ne peuvent recourir à l'expropriation que s'ils ne disposent pas eux-mêmes des terrains adéquats nécessaires à la réalisation du projet conformément au plan d'aménagement localisé applicable et si le propriétaire ne construit pas lui-même des logements d'utilité publique dans un délai de 5 ans à partir de l'adoption de ce plan. Cette disposition n'a pas encore fait l'objet d'une application concrète ayant donné lieu à une expropriation de terrain. Dans leur teneur actuelle, les articles 7 et 8 LGL permettent l'acquisition par l'Etat ou les communes des terrains nécessaires à la construction de logements d'utilité publique à l'exception des droits, par exemple des droits de superficie. De plus, une fois l'acquisition des terrains par voie d'expropriation, les autres problématiques foncières demeurent, telles que la radiation des servitudes de restriction au droit de bâtir ou l'expropriation des droits à bâtir. Dès lors, au-delà d'une application finalement limitée, leur mise en œuvre se heurte à la complexité et à la lourdeur de la procédure d'expropriation précédée par l'adoption par le Grand Conseil d'une déclaration d'utilité publique ad hoc, et cela seulement après un délai de 5 ans dès l'entrée en vigueur du plan localisé de quartier.

---

<sup>42</sup> Cf. ci-après p. 41 Expropriation des droits à bâtir d'une parcelle situés sur une autre surface dans un même PLQ (art. 2 al. 1 LEx-GE).

- **La déclaration d'utilité publique permettant la réalisation des logements dans un PLQ empêché par des servitudes de restriction au droit de bâtir (art. 6A LGZD)**

Cet outil foncier a été l'un des outils les plus fréquemment utilisés au cours des dernières années. C'est ainsi que l'article 6A LGZD a trouvé application à plusieurs reprises, notamment au travers des lois suivantes : L 9516, L 10233, L 10646, L 11123, L 11149 et L 11561. L'adoption de ces lois ont permis la réalisation de projets de logements conduits par des investisseurs privés. L'article 6A LGZD permet au Conseil d'Etat d'exproprier les servitudes de restriction au droit de bâtir lorsque ces dernières empêchent la réalisation des bâtiments prévus par le plan, pour autant que 60% des surface brutes de plancher du PLQ soient destinées à des logements d'utilité publique au sens de l'article 15 LGL. Il s'agit d'un instrument foncier essentiel en zone de développement lorsque la zone de fond est une zone villa car cette dernière comprend généralement de nombreuses servitudes. La mise en œuvre de cet instrument nécessite cependant l'adoption d'un projet de loi « ad hoc » préalablement par le Grand Conseil. L'article 6A LGZD et son pendant en zone ordinaire (art 7 LExt) permet de favoriser les réalisations de logements dans des zones où souvent la situation parcellaire est telle, qu'elles sont rendues très difficile sans l'application de ces articles... Ce d'autant qu'à teneur de la jurisprudence du Tribunal fédéral, même si le plan d'affectation permet des constructions plus importantes sur le fonds grevé par la servitude, le tribunal civil ne peut supprimer la servitude (art 736 du Code Civil). Ces servitudes de restriction du droit de construire l'emportent du point de vue du droit privé sur les règles de l'aménagement du territoire qui établissent quelles sont les constructions autorisées par le droit public, y compris dans le cas où le propriétaire du fonds grevé propose d'indemniser en conséquence le propriétaire du fonds dominants<sup>43</sup>. Dès lors, autant pour les investisseurs privés que pour la collectivité publique souhaitant mettre en œuvre un plan localisé de quartier, l'article 6A LGZD est à même de permettre l'exécution des plans localisés de quartier entravés par les servitudes de restriction au droit de bâtir.

---

<sup>43</sup> Arrêt du 27 août 2013 5A\_340/2013.

- **Le droit de préemption de l'Etat et des communes des biens-fonds en zone de développement (art. 3 LGL)**

L'article 3 LGL institue un droit de préemption en faveur de l'Etat et des communes des biens-fonds en zone de développement aux fins de construction des logements d'utilité publique. Cela étant, il ne s'exerce qu'à l'occasion d'une aliénation et ne constitue pas un outil foncier visant à débloquer des situations foncières. Cela étant, il s'agit d'un outil foncier fréquemment utilisé par les collectivités publiques, qui permet d'assurer la maîtrise foncière dans le but de permettre la réalisation du logement. Il sied de relever qu'en cas de contestation du prix d'acquisition par l'Etat ou les communes, ce qui arrive fréquemment en pratique, la procédure du droit de préemption se poursuit par la voie de l'expropriation.

- **Expropriation des droits à bâtir d'une parcelle situés sur une autre surface dans un même PLQ (art. 2 al. 1 LEx-GE)**

Enfin, un nouvel outil foncier a fait son apparition dans le cadre de la mise en œuvre des plans localisés de quartier. La récente réforme du PLQ entrée en vigueur au mois de mars 2015 a introduit une modification législative de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEx-GE), du 10 juin 1933, laquelle prévoit désormais que peuvent faire l'objet de l'expropriation notamment « les droits à bâtir résultant des schémas de répartition et de localisation de tels droits figurant dans les plans localisés de quartier ou résultant de l'accord du département et de tous les propriétaires concernés qui pourrait s'y substituer et qui doivent être exercés sur une autre surface que celles correspondant aux parcelles auxquelles ils sont attachés » (art. 2 al. 1 LEx-Ge). C'est ainsi et dans l'optique de ce que prévoit l'article 15a LAT qu'il est devenu nécessaire de faire figurer expressément dans la loi des outils liés à la réalisation du PLQ et permettant une certaine maîtrise foncière des terrains concernés. Cette modification législative devrait permettre de résoudre les problématiques liées à la localisation de droits à bâtir sur des parcelles appartenant à des propriétaires qui ne veulent pas réaliser leurs droits à bâtir, en bloquant la réalisation des autres propriétaires dont les parcelles sont construites à l'intérieur du même PLQ.

Les premiers cas doivent pouvoir être mis en œuvre rapidement et permettre la réalisation de certains PLQ actuellement bloqués par le refus des propriétaires fonciers des droits à bâtir de vendre ceux-ci aux constructeurs.

Une autre obligation, qui a été également introduite par la réforme du PLQ, est la cession fiduciaire des droits à bâtir : « *Ces nouvelles dispositions précisent clairement le but visé, à savoir assurer une meilleure garantie du principe de l'équivalence de droits à bâtir (art. 3, al. 2 LGZD) et favoriser la réalisation du PLQ (art. 4, al. 5 LGZD), en prévenant les risques de thésaurisation. Elles inscrivent expressément dans la loi le principe de telles cessions (art. 4, al. 1, lettre d LGZD) et en décrivent les principaux mécanismes (art. 4, al. 5 LGZD), susceptibles d'être développés dans le cadre d'un règlement de quartier adopté spécialement ou de conventions particulières, à défaut du règlement type annexé au règlement d'exécution de la loi conformément à l'article 4, alinéa 2 LGZD. En substance, les droits à bâtir ne pouvant s'exercer dans un sous-périmètre peuvent, lors de la délivrance d'autorisation de construire découlant d'un PLQ, être soumis à l'obligation d'une cession fiduciaire à l'Etat de Genève, à charge pour celui-ci de les rétrocéder au cédant initial si celui-ci, ou son successeur, démontre être en mesure de poursuivre lui-même leur réalisation ou, à défaut, de les céder à des tiers, le cas échéant au prix admis par l'Etat dans les plans financiers, le prix de vente étant rétrocédé au cédant initial ou à ses successeurs ou à toute autre personne qu'il aurait désigné<sup>44</sup> ».*

---

<sup>44</sup> Exposé des motifs PL11305, p. 25.

### 1.2.3 Préconisations

Le dispositif existant est relativement complet; il répond dans les principes poursuivis aux exigences de la législation fédérale telles que concrétisées dans le récent art. 15a LAT. Il convient toutefois d'en assurer un toilettage pour assurer une mise en œuvre efficace. Sans modifier fondamentalement les objectifs actuels, étant rappelé que les mesures prévues ne doivent être prises qu'en ultima ratio, il est important, en période de pénurie de logements, de pouvoir concrétiser les mesures de planification qui ont été adoptées au terme de procédures qui garantissent la prise en compte de l'ensemble des intérêts en présence. Par ailleurs, la réalisation de logements, par des maîtres d'ouvrages privés ou publics, ne doit pas être entravée par des motifs purement formels alourdissant inutilement les procédures.

- a) Proposition :** Adopter une clause générale d'utilité publique en matière de construction de logements et/ ou de logements d'utilité publique, en cas de pénurie de logements

Dès lors, il s'impose qu'une clause de déclaration d'utilité publique générale, à l'instar de ce qui existe en matière de réalisation des équipements, soit insérée dans la législation. La clause de déclaration d'utilité publique générale pourrait être mise en œuvre directement à travers les outils fonciers précités permettant l'accélération du processus de construction de logements en cas de pénurie de logement. Comme relevé ci-dessus, l'intérêt à la construction de logement, doublé de l'intérêt de lutte contre la pénurie de logement, sont reconnus d'intérêt public par le Tribunal fédéral. « *La jurisprudence constante considère que la lutte contre la pénurie de logements correspond à un intérêt public évident, qu'il s'agisse de lutter contre les ventes d'appartements loués (ATF 113 Ia 126 consid. 7a p. 133), contre le maintien d'appartements vides (ATF 119 Ia 348), de justifier un droit de préemption de l'Etat sur des terrains (arrêt 1C\_30/2008 du 24 novembre 2008, SJ 2009 I 257), d'imposer certains types de locataires (ATF 131 I 333) ou de contrôler le montant des loyers (ATF 101 Ia 510). La construction de logements et l'accession à la propriété à des fins d'habitation constituent des objectifs consacrés par la Constitution fédérale elle-même (art 108 Cst) ATF du 15 janvier 2015 (1C\_223/2014, 1C\_225/2014, 1C\_289/2014 consid 4) ».*

La clause générale d'utilité publique serait applicable lors de la mise en œuvre des outils fonciers existants et ne nécessiterait pas l'adoption d'une loi d'utilité publique « ad hoc ». La rédaction d'une telle clause devrait être adaptée pour la mise en œuvre des différents outils fonciers, aussi bien de l'art. 6A LGZD, des art. 7 & 8 LGL, de l'art. 2, al. 1 LGZD ou encore de la loi sur le remembrement foncier urbain (LRFU).

**b) Proposition :** Clarifier les aspects procéduraux de la procédure d'expropriation

Parallèlement, la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEx-GE) doit être révisée. En particulier, cette clarification devrait porter les aspects procéduraux et formels, notamment en matière d'enquête publique, d'envoi en possession anticipée ou encore en matière de procédure judiciaire d'indemnisation des droits, à l'instar des autres législations cantonales ou de la législation fédérale.

**c) Proposition :** Ramener le délai, qui permet l'ouverture de la procédure d'expropriation des droits et des immeubles en vue de réaliser des logements, actuellement de 5 ans à 3 ans dès l'entrée en force du PLQ,

Cette proposition permettrait dans des cas particuliers lorsqu'il y a une dynamique de réalisation qui est entravée par une seule personne de ne pas retarder inutilement la mise à disposition de logements en faveur de la population. Il s'agit d'une possibilité, qui sera utilisée avec parcimonie. Sa seule mention dans la loi étant de nature à faciliter la mobilisation des transactions entre privés. Pour assurer une cohérence, les modifications législatives impliqueront une révision des outils fonciers comme relevé ci-dessus, en particulier, la terminologie jusqu'alors employée doit être adaptée aux nouvelles situations concrètes en matière foncière. Pour exemple, les articles 7 et 8 LGL devraient intégrer la notion « droits et d'immeubles » en lieu et place de celle de terrain pour être conforme aux autres dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire et du logement. De plus, il serait souhaitable que l'article 7 LGL soit rédigé de manière à lever toute ambiguïté sur la question de savoir si les articles 7 et 8 LGL sont directement applicables et ne nécessitent pas une législation « ad hoc » pour concrétiser leur mise en œuvre. Cette dernière modification ne serait cependant pas

nécessaire dans l'hypothèse de l'adoption d'une clause générale d'utilité publique en matière de construction de logement en cas de pénurie de logement. La question des bénéficiaires de l'expropriation de l'article 7 et 8 LGL se doit d'être également posée dans la mesure où le champ d'application est limité à l'Etat et les communes.

**d) Proposition :** Simplifier la procédure en lien avec l'adoption d'une clause d'utilité publique générale en matière de construction de logements ou logements d'utilité publique

S'agissant de l'article 6A LGZD, il est souhaitable que la proportion de logements sociaux dans le cadre d'un projet de construction soit suffisamment importante. Toutefois, la proportion de logements d'utilité publique nécessaire à la radiation des servitudes devrait cependant être moins élevée, pour rendre cet outil plus facilement utilisable. La juste proportion devra être trouvée sous l'angle de la justification sociale permettant d'imposer une atteinte importante à la propriété privée.

**e) Proposition :** Reformuler la notion de bien-fonds en utilisant la notion de droit et immeuble.

Quant à l'article 3 LGL il devrait également comprendre les notions d'immeuble ou de droit en complément de la notion de bien-fonds contenu dans la définition de l'article 3 LGL. Il s'agit d'un complément nécessaire dans le cadre de la mise en œuvre de la politique foncière de l'Etat et des objectifs de réalisations de constructions de logements, notamment dans les grands secteurs.

**f) Proposition :** Simplifier la procédure de la loi sur le remembrement foncier urbain (LRFU)

Enfin, en pratique, on observe qu'un remaniement parcellaire peut s'avérer nécessaire de manière à ce que la communauté des propriétaires concernés puisse mener les projets de développement sur la base des décisions prise à la majorité et non à l'unanimité. Il s'agit là d'un processus bien connu dans le domaine agricole. En particulier, la révision complète de la procédure de

remembrement par voie d'échange ou par voie d'expropriation avec redistribution des terrains et ventes aux enchères doit être simplifiée.

Compte tenu de la lourdeur et de la complexité d'une procédure d'expropriation dans ses différentes phases (législative, exécutives et judiciaire), et quand bien même, il est nécessaire de réviser la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, il n'en demeure pas moins que l'Etat doit aussi se doter d'instruments complémentaires, tels que la figure de l'opérateur urbain, lui permettant de s'adapter à des situations de blocages nouvelles, qui ne sont pas visées par les instruments légaux supra cités.

Les modifications législatives préconisées sous lettres a) à f) permettraient d'accélérer le processus de construction, tout en s'inscrivant parfaitement dans le but de l'article 15A de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), récemment révisée. Comme l'a rappelé le Conseil fédéral à son propos : *« l'obligation de construire un terrain ne constitue pas une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété pour autant qu'elle soit soumise à des conditions. Le délai pour réaliser des constructions devrait être fixé de cinq à quinze ans et il serait bon que le droit cantonal précise ce délai »*<sup>45</sup>.

En cela, les outils fonciers permettant de construire lors de blocage fonciers existent. Si la procédure qui permet leur utilisation est plus adaptée aux réalités foncières complexes, tout en préservant les droits des administrés, alors les délais de réalisation des constructions préconisés par le Conseil fédéral seront mieux respectés.

## **1.3 Développer de nouveaux outils en faveur du logement : le prototype de l'opérateur urbain**

### **1.3.1 Définition et objectifs**

La question de la libération du foncier dans le cas de la production de la ville dite « ordinaire » doit être différenciée de celui de la mise en œuvre des projets urbains ambitieux tels les Grands projets, qui sont priorisés par le canton. La différenciation entre les deux types peut se faire sur des critères de taille, de morcellement parcellaire, du niveau d'équipements des parcelles convoitées.

---

<sup>45</sup> Message du Conseil fédéral relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire du 20 janvier 2010 FF 2010 I 986.

Les mesures doivent être également adaptées au régime de zone concernée : développement en extension de la zone agricole, densification de secteurs bâtis (densification de zones villas avec ou sans déclassement, densification de la couronne urbaine, renouvellement urbain).

Ainsi, nous partons du constat que la production de la ville ordinaire est, peu ou prou, satisfaisante en ce qui concerne la construction des logements prévus dans des plans localités adoptés de taille standard. La phase opérationnelle est assurée par les opérateurs, qu'ils soient privés ou publics, sans intervention extraordinaire de l'Etat, et ce dans la mesure où les entraves foncières ont pu être levées, les financements obtenus et les plans financiers validés. Des améliorations sont possibles et souhaitables, que ce soit en termes de coordination, de suivi de projets de PLQ, de partenariats et de révisions des outils fonciers. Des propositions ont été faites en ce sens dans le chapitre ci-dessus et permettront d'avoir une meilleure cohérence d'action et une meilleure rapidité d'exécution.

En ce qui concerne les projets d'importance qui impactent un territoire de grande dimension, la problématique de leur mise en œuvre, impliquant une multitude d'acteurs et de politiques publiques, nous confronte au fait que coordination, telle qu'elle est menée actuellement par l'administration dans sa phase de planification, atteint ses limites lorsque le projet passe en phase opérationnelle. Dans ce contexte, les principaux constats sur la mise en œuvre de la politique foncière alors rapportés ont été :

- Un savoir-faire à réinventer sur la réalisation de grands projets à Genève
- Une absence remarquée et une posture étatique à adopter
- Des rôles à répartir et à clarifier entre les directions de l'Etat de Genève
- Des compétences éparpillées au sein de l'administration
- Une représentation multiple de l'Etat propriétaire
- Des règles du jeu foncières peu ou pas dirigées
- Insuffisance de coordination faitière dans la mise en œuvre

De manière générale, ces constats traduisent une vacance étatique dans les rôles de portage foncier et d'aménageur dans la mise en œuvre des projets

d'importance stratégique, malgré les efforts méthodologiques qui ont été développés dans le cadre des Grands projets.

Dans la mise en œuvre de ces Grands projets, on peut constater que les stratégies opérationnelles et les méthodes d'intervention ne sont pas partagées au sein de l'administration; les responsabilités et les activités sont dispersées; le portage foncier est mal défini, parfois incohérent, et différent sur chaque type de projet territorial. La situation se complique d'autant plus que les différents projets, qui sont liés entre eux, sont portés par des acteurs opérationnels divers.

A cette question organisationnelle s'ajoute les problématiques financières. De manière schématique, l'Etat planifie et prévoit les équipements et infrastructures exigibles en regard de la LGZD; enregistre et planifie les besoins communaux; définit les coûts directs, par type d'ouvrage, et indirects, en tenant compte de l'évaluation financières des communes; fait adopter les plans; répartit le financement des équipements, infrastructures, et aménagements entre communes, canton et opérateurs privés, tout en cherchant à négocier des péréquations financières entre les acteurs; puis en finalité et au pire, conventionne ces financements avec le privé. Les communes, quant à elles, souhaitent des aménagements de qualité, tout en étant limitées dans leur capacité financière.

Dans ce schéma séquentiel, l'Etat peut se retrouver en position fragilisée, lié par des engagements temporels et financiers que l'administration n'arrive pas à tenir, puisque les questions de financement et de portage de risques ne sont que peu abordées en amont, notamment avec les communes concernées. Dès lors, les risques de retard et de blocage sont importants.

A ce titre, la problématique principale, au-delà de la question de l'évaluation et de la répartition des coûts et celle des sources de financement, peut se résumer dans la question suivante : quels types d'organisation et de gouvernance sont les plus à même de porter le projet sur le temps long et assurer son (pré-) financement, et avec quels moyens, dans l'objectif de s'assurer que les délais de réalisation demeurent raisonnables ?

### **1.3.2 Constats et appréciation**

Nous reprenons l'hypothèse que, dans le cas d'un projet impactant un territoire de grande dimension, la question de sa mise en œuvre opérationnelle doit fait l'objet de mesures spécifiques d'organisation. Ce changement d'échelle induit par les Grands projets voulus par le canton

implique des réponses adaptées de mise en œuvre afin que l'enchaînement de séquences vers la réalisation du projet puisse être optimisé, en limitant le plus possible les blocages liés aux questions de portage et d'arbitrage.

Il convient d'assurer l'efficacité de l'action sur ces périmètres : il faut idéalement qu'un porteur de projet puisse, comme dans les développements à une plus petite échelle, porter une image de planification détaillée qui intègre les préoccupations opérationnelles.

Ces nouvelles préoccupations, de différents ordres et variant selon le périmètre, résultent du fait d'un portage sur le temps long qui doit être assuré avec toute la cohérence nécessaire : libération du foncier, gestion des droits à bâtir, péréquations financières, financement des espaces collectifs privés, (pré)financement des équipements communaux, etc.

Dans cette mesure, en particulier lorsque l'on est en présence d'une situation foncière morcelée qui implique un risque de blocage par les récalcitrants, il importe de pouvoir procéder par des décisions prises à la majorité des personnes intéressées plutôt qu'à l'unanimité.

Il s'agit également de définir comment peuvent être gérés dans le temps les avances de frais et la gestion de la répartition des droits à bâtir des propriétaires.

Sur ces différentes questions stratégiques visant l'opérationnel, plusieurs hypothèses d'organisation de projet peuvent être étudiées, correspondant à des modèles existants pratiqués par d'autres villes d'Europe dans des projets d'urbanisation d'envergure comparable à ceux développés à Genève. Toutes en relevant les qualités et la légitimité de l'action privée, ces différents modèles d'organisation doivent être également considérés en regard du degré d'inscription de l'action étatique dans la chaîne de valeur de la production territoriale. Il s'agit de considérer le degré d'implication de l'Etat qui est souhaité, les missions qu'il entend porter et à quel titre.

L'organisation-type retenue ici est l'hypothèse d'un opérateur « aménageur », où une entité déléguée, publique ou privée (ou mixte), est chargée de piloter l'ensemble des éléments opérationnels du projet, capable si nécessaire de préfinancer et de réaliser (ou de veiller à faire réaliser) les équipements et aménagements du projet.

Ce type d'instrument paraît adéquat pour la mise en œuvre foncière des projets d'urbanisation du plan directeur cantonal. Elle devrait permettre de clarifier les missions et de définir les dispositifs à adopter pour résoudre à bons délais les questions foncières et ainsi créer les conditions opérationnelles favorables à l'acte de construire.

A ce titre, la question du rôle et de la posture de l'Etat dans ce type d'organisation, ainsi que celle de l'inscription des actions de l'entité déléguée dans le cadre des procédures administratives de planification et l'articulation entre l'entité opératrice et l'entité qui planifie, soit l'office de l'urbanisme, méritera un examen approfondi.

L'Etat doit néanmoins jouer un rôle moteur dans la constitution de cette entité, afin de pouvoir porter les arbitrages nécessaires sur les politiques publiques concernées. Cette entité, potentiellement déléguée, est celle qui doit avoir l'autorité, la légitimité et les moyens de s'engager dans ces grands projets, là où les opérateurs individuels, publics locaux ou privés, ne disposent généralement pas d'une surface et d'une disponibilité suffisante en ce qui concerne les ressources humaines ou financières.

### 1.3.3 Préconisations

**a) Proposition :** Etudier le statut de l'opérateur urbain dans le contexte genevois

La proposition principale consiste à étudier, dans le contexte genevois, le modèle de portage plus communément connu sous l'appellation d'« opérateur urbain ». Existant sous différentes formes en Europe dans des villes confrontées à la même problématique, la diversité des missions que l'on peut rencontrer laisse ouvert un champ des possibles dans leur transposition à Genève.

L'objectif de la création d'un opérateur, a priori sous tutelle de l'Etat de Genève, est d'accélérer la production de logements sur le canton en agissant sur le portage foncier, un des éléments de la filière de production territoriale. La figure de l'opérateur urbain doit être ainsi perçue comme un outil au service du projet, des collectivités (Etat et communes) et des opérateurs déjà engagés, afin de mobiliser le foncier, le gérer et le porter, le remanier et

l'équiper de manière efficiente en matière d'accélération des délais, pour en finalité le rendre disponible aux constructeurs.

Le principe recherché est la centralisation des compétences opérationnelles dans une unité cohérente et la mutualisation des ressources en vue de pouvoir gérer de manière cohérente :

- les productions de valeurs par le projet urbain (affectation, densité, programmation, ...);
- la captation de cette richesse selon des modalités de taxation, péréquation, co-financement;
- sa redistribution là où elle est nécessaire, c'est-à-dire sur les parties « faibles » du projet.

L'opérateur urbain peut porter sur le temps long les opérations et garantir sur la durée les engagements pris et les principes directeurs imposés par l'Etat et les communes.

### Profil :

Il s'agira dans un premier temps de mener le débat pour ce qui est des objectifs visés et des missions à remplir, avant d'intervenir sur les questions de moyens et de ressources. Nous pouvons ici déjà esquisser le profil souhaité.

Défini comme un outil qui doit être utile au projet dans une logique de résultat, il ne s'agit pas ici d'imposer un modèle unique d'opérateur urbain qui sera imposé à tout type de projet. Ce sont les intervenants qui y font appel en cas de blocage; notamment les communes et l'Etat dans une vision collaborative.

La structure doit être adaptable et adaptée à chaque projet, évolutive et doit tenir compte des acteurs en présence (propriétaires, opérateurs, fondations étatiques et communales, investisseurs institutionnels, etc.).

Elle ne doit pas être en doublon administratif mais permettre de coordonner les acteurs vers un résultat commun : construire. A ce titre, elle doit pouvoir réunir l'ensemble des acteurs, assurer un dialogue constructif.

Elle met en place la planification opérationnelle cohérente, assure les délais, accélère les décisions. Elle doit servir une communauté d'intérêt dans le but d'assurer le développement des objectifs financiers et temporels de mise en œuvre du projet.

Conséquemment, la structure n'a pas vocation à exister au-delà de la réalisation de ses objectifs.

### Objectifs :

Les objectifs visés qui sont sous-entendus dans ce modèle sont les suivants :

- assurer des délais en assumant une pro-activité sur les questions foncières en mobilisant les outils publiques si nécessaires et en définissant les objectifs fonciers à réaliser;
- centraliser les responsabilités sur les questions de coordination et de mise en œuvre foncière en mutualisant les ressources;
- définir des lignes de partage entre le public et le privé, tout en restant dans une vision partenariale;
- offrir des garanties sur le long terme des règles du jeu foncier, en termes de répartition (propriété) et de valeur (droits attachés et péréquation) des sols;
- assurer des préfinancements pour l'équipement des terrains, si nécessaire;
- rendre les terrains « prêts à l'emploi », dans la bonne séquence temporelle de la réalisation du chantier.

### Conditions :

L'introduction et le renforcement de ce nouvel acteur parapublic ne peut se faire qu'à certaines conditions :

- son statut doit lui conférer une autonomie juridique et financière;
- sa gouvernance doit être portée par le politique étatique et communal;
- ses missions, rôles et responsabilités doivent être clairs et partagés;
- son périmètre d'intervention et ses conditions d'engagements doivent être spécifiques par projet;
- son autorité doit pouvoir être assurée, dans la coordination avec les différentes politiques publiques portées par divers services de l'administration.

L'opérateur a une mission élargie à la mise en œuvre de l'ensemble des éléments constitutifs du projet urbain, et non plus seulement limité, à titre d'exemple, au logement d'utilité publique.

**b) Proposition :** Evaluer la faisabilité de l'opérateur dans le cadre du PAV

Afin de pouvoir avancer dans cette proposition première, le Conseil d'Etat préconise, d'une part, de tirer enseignement des expériences passées, récentes ou anciennes, privées et publiques, et des expériences étrangères, par des études de cas; et, d'autre part et principalement, de tester les hypothèses de travail dans un contexte concret.

Le périmètre pertinent d'étude pourrait être, pour l'Etat de Genève, les différents secteurs du projet Praille-Acacias-Vernets (PAV). Le choix de ce périmètre concerne particulièrement l'Etat de Genève car il est propriétaire à près de 85% des terrains du périmètre. L'opérateur PAV peut ainsi représenter l'Etat-proprétaire dans l'objectif de valoriser ses droits-à-bâtir, avec pour mission d'intégrer les investisseurs privés intéressés. Des enjeux financiers importants, liés aux coûts de rachat des DDP, de dépollution et de décontamination, de démolition des bâtiments et aux coûts d'infrastructures motivent la création d'une organisation spécifique de projet pour la phase opérationnelle, permettant de garantir l'action de l'Etat, qui est ici autant planificateur que propriétaire. Ces enjeux importants, mobilisant de hautes compétences d'ingénierie foncière, financière et juridique, militent pour la création d'un opérateur urbain PAV.

Propositions de missions :

A titre illustratif, et dans le contexte « PAV », ces missions pourraient être :

- Racheter les DDP nécessaires et les parcelles nécessaires à la création d'espace public et d'infrastructure;
- Porter le foncier jusqu'à leur mise à disposition ou cession aux futurs opérateurs et communes (louer, entretenir, démolir, assainir);
- Conséquemment, assurer également le portage immobilier sur la période transitoire (gérance);

- Gérer les droits-à-bâtir de l'ensemble du périmètre attribués par la planification aux propriétaires, tout en garantissant sur le terme l'équité de traitement entre les différents propriétaires et le bon suivi des péréquations financières sur le temps long;
- Attribuer les droits-à-bâtir de manière cohérente, en lien avec l'intéressement aux superficiaires et investisseurs intéressés à développer;
- Produire le plan de réalisation des infrastructures et aménagements coordonné, avec l'évaluation des coûts;
- Produire le plan financier du projet au stade opérationnel, et garantir sa faisabilité;
- Porter financièrement les coûts d'aménagement du projet là où les communes et le privé n'ont pas, seuls, l'assiette suffisamment large pour le faire;
- Préfinancer des infrastructures et impenses par la levée de fonds étrangers;
- Fournir des prestations de conseils et d'ingénierie foncière (aux communes, privés, propriétaires,...);
- Produire de la connaissance et de la veille foncière.

Sur la base de la définition précise de ces missions, il s'agira de s'assurer de la structure juridique adéquate, du modèle d'affaires à inventer et du capital financier à créer, quitte à l'ouvrir à des investisseurs privés, et de définir sa gouvernance.

Par extrait de procès-verbal du 24 juin 2015, le Conseil d'Etat a décidé de constituer un groupe de travail interdépartemental chargé de définir les conditions-cadres permettant la création d'un opérateur urbain pour les besoins du projet PAV. L'objectif du groupe de travail sera de préparer pour la fin de l'année 2015 un cahier des charges reposant prioritairement sur les missions devant être portées et, conséquemment sur les moyens d'y parvenir; puis de déposer un projet de loi formalisant la création d'un opérateur urbain PAV pour le courant de l'année 2016.

---

## 2. Revoir l'article 4A LGZD

---

L'article 5 de la loi générale sur les zones de développement (LGZD), du 29 juin 1957, prévoit la production de logements destinés à la location et à la vente devant répondre aux besoins prépondérants d'intérêt général.

La loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP), du 24 mai 2007, fixe, quant à elle, un objectif sectoriel, à savoir la réalisation d'un parc pérenne de logements d'utilité publique à hauteur de 20% du parc locatif cantonal. Ce parc s'adresse principalement aux ménages les plus démunis qui devront être durablement aidés pour se loger.

L'article 4A LGZD, adopté également le 24 mai 2007, traduit l'ambition de l'article 5, tout en tenant compte de l'objectif de la loi LUP, en fixant a minima les taux de logements d'utilité publique à réaliser sur les zones de développement dont la zone de fond est, soit agricole, soit affectée à des villas.

La loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), du 4 décembre 1977, encourage la construction de logements d'utilité publique en offrant diverses prestations financières (cautionnement, prêts, subventions, avantages fiscaux) et de mises à disposition de terrains, en contrepartie desquelles l'Etat instaure un contrôle des loyers et des locataires.

Le nombre théorique de logements d'utilité publique censés être produits par la mécanique légale des taux prévus à l'article 4A LGZD nécessitent d'être confrontés à la réalité des logements construits, par type et catégorie, depuis l'entrée en vigueur de l'article en 2007 et de voir dans quelle mesure ils répondent aux besoins identifiés.

L'objectif ici est de proposer les correctifs à apporter pour mieux répondre, d'une part, à l'objectif de la LUP et, d'autre part, aux besoins généraux de la LGZD, tout en les articulant avec les dispositions de la LGL.

Pour ce faire, il s'agit de réfléchir de manière prospective, en tenant compte des leviers territoriaux à venir, à savoir en intégrant les éléments de planification des plans d'affectation prévus par le programme des législatures 2013-2018 et 2018-2023, afin de mesurer les effets quantitatifs en production de logements dans les potentiels futurs PLQ.

Plusieurs axes stratégiques sont identifiés pour mieux répondre aux besoins en logements de manière générale et, de manière plus sectorielle, pour s'assurer de la création de ce parc LUP à terme :

#### Sur le logement en général :

- Fixer des proportions de catégories de logements qui garantissent, dans la mesure du possible, que les besoins sont satisfaits, tout en tenant compte des pondérations possibles et des valeurs d'ajustement.
- S'assurer de la viabilité économique des projets autorisés
- Garantir la réponse aux besoins dans le temps en contrôlant les loyers et les prix de vente, de manière plus ou moins longue et plus ou moins contraignante, en fonction de la catégorie de logements
- Garantir l'atteinte de la bonne population, en fonction de la catégorie, et du type de prestations accordées, notamment pour le logement aidé.

#### Sur le logement d'utilité publique en particulier :

- Une simplification de la LUP : de nombreux acteurs estiment que la LUP n'est pas facile à appréhender. Si les principes fondateurs sont relativement clairs (un logement principalement en mains publiques, dont le locataire est contrôlé sous l'angle de son taux d'effort et de son taux d'occupation, et dont le loyer est contrôlé de manière pérenne), les termes de sa mise en œuvre se sont révélées plus confuses. En particulier, son articulation avec la LGL, les conditions de contrôle applicables et les plafonds de loyers demandés, troublent la vision qualitative du LUP.
- Une définition du LUP en bonne adéquation aux besoins et du public visé : la notion de LUP a été créée afin de répondre aux besoins des plus précaires. Il est avéré qu'un certain taux de ménages genevois devra bénéficier, sur le long terme, d'un logement social aidé. La loi n'étant pas forcément très claire à ce titre, la question de l'évaluation qualitative du LUP produit à ce jour se pose.
- Une meilleure intégration au parc LUP des logements existants : un certain nombre de logements existants sur le canton, notamment en mains des communes, fondations communales et maitres d'ouvrage

d'utilité publique, répondent pour tout ou partie aux critères de la loi actuelle.

- Une meilleure répartition territoriale des LUP sur le canton : les situations territoriales sont différentes sur le canton, c'est pourquoi le plan directeur cantonal préconise un développement territorial différencié. Il s'agit néanmoins de s'assurer, dans ce cadre général et dans cette approche strictement résidentielle de la mixité, de pouvoir l'appliquer à l'échelle communale et de la reposer sur la présence d'un taux minimum de logements locatifs sociaux. Plus largement, cette définition se place dans la logique selon laquelle la structure sociale d'un territoire serait corrélée à la répartition dans ce territoire, des types et statuts des logements.
- Une révision des mécanismes de l'article 4A LGZD : l'actuel article ne permet pas d'assurer ni les objectifs quantitatifs, ni les objectifs qualitatifs de la loi. Sa révision permettra de clarifier les objectifs visés et les moyens pour les atteindre.
- Un renforcement de la politique foncière : la seule mécanique de l'article 4A LGZD doit s'accompagner d'une politique foncière active. Elle permet, d'une part, d'accélérer, en partenariat avec le secteur privé, la réalisation des projets par une maîtrise foncière adéquate; d'autre part, elle permet de renforcer spécifiquement la production de LUP en permettant aux collectivités publiques d'aller au-delà des minimas légaux exigés par l'article 4A LGZD tout en renforçant les politiques locales du logement communal.

Sont traitées dans ce chapitre plus spécifiquement les questions de l'harmonisation de la définition du LUP et de la révision de la répartition des catégories de logements, partant de l'idée première que, pour répondre aux besoins en logements, en qualité et en quantité, il s'agit prioritairement de clarifier leur catégorisation, conséquemment leur définition.

## **2.1 Harmoniser la définition du logement d'utilité publique**

### **2.1.1 Définition et objectifs**

La cohabitation de deux lois distinctes, la LGL et la LUP, comprenant chacune des définitions différentes de la notion de logement d'utilité publique tout en intégrant divers renvois entre ces lois, est peu claire et peu pratique, tant pour les professionnels de l'immobilier, les locataires ou l'Etat.

Il est donc indispensable de prévoir la fusion entre la LGL et la LUP, de manière à coordonner les droits et obligations de chacun et de prévoir les aides pouvant être attribuées par l'Etat.

La définition d'un « logement d'utilité publique » doit être revue et précisée.

### **2.1.2 Constats et appréciation**

Les éléments suivants devront être intégrés dans les objectifs fixés par la loi et, partant, être repris dans la nouvelle définition d'un LUP :

- **Parc de 20% de logements d'utilité publique**

Le niveau de loyer permettant de loger les catégories de personnes les moins favorisées (loyer correspondant à la catégorie de logements de type HBM) a conduit le législateur à fixer à 20% le parc de logement d'utilité publique à atteindre, de manière pérenne. Cet objectif doit être maintenu.

Cela étant, des loyers différenciés peuvent être envisagés, pour permettre de loger les personnes à revenus modestes ou moyen afin de ne pas les exclure du marché du logement. Sans faire partie des catégories les moins favorisées de la population, ces personnes pourraient en effet pâtir d'une trop grande rigidité dans la fixation des loyers, car elles n'auraient pas accès aux LUP, mais auraient des moyens financiers insuffisants pour leur permettre de se loger dans les immeubles à loyer libre.

Le parc de LUP devrait donc pouvoir se composer d'immeubles à loyers différenciés, pour répondre à cet objectif. Toutefois, cela devra se faire par une augmentation du parc de LUP pour les revenus les plus modestes, le 20% actuellement fixé dans la loi devant rester destiné aux personnes les plus défavorisées.

- **Pérennité du contrôle**

Afin de garantir que les LUP sont sortis du marché immobilier classique, la législation actuelle prévoit qu'ils doivent principalement être détenus par l'Etat, une fondation de droit public, une commune ou un organisme sans but lucratif. Ce principe part de l'idée que la propriété publique garantit la pérennité des objectifs des loyers d'utilité publique. Les LUP peuvent être également détenus par des propriétaires privés, pour autant que les conditions de contrôle des loyers et des locataires soient contractualisées avec l'Etat sur une durée de 50 ans.

La notion de durabilité doit être clarifiée. Il convient de motiver les propriétaires ayant vocation à détenir un parc immobilier sur le long terme, tels les caisses de pensions ou les assurances, à investir durablement sur ce segment de logement, en leur offrant une garantie de rendement et des conditions stables sur la durée.

- **Niveau de l'aide étatique en fonction du niveau de loyer obtenu**

La loi LUP et son règlement d'application ne fixent pas de loyers cibles prévus pour les logements d'utilité publique pérennes. La fourchette est aujourd'hui ouverte, la LUP renvoyant de manière large à l'ensemble des catégories de la LGL et des niveaux de loyers attachés. Le règlement d'application prévoit quant à lui une fourchette encore plus large dans la mesure où son article 2 stipule que « le loyer de deux tiers au moins des nouveaux logements d'utilité publique construits doit respecter les normes applicables aux catégories d'immeubles faisant l'objet de l'article 16, alinéa 1, de la loi générale sur le logement ».

Le principe à retenir est celui d'une aide mieux ciblée envers ceux qui en ont le plus besoin. L'aide de l'Etat doit se concentrer sur les immeubles destinés aux plus défavorisés, soit les immeubles de type LUP ou actuels HBM.

Ces aides, ainsi que les conditions qui y sont rattachées, doivent être revues à intervalle régulier (en principe tous les 20/25 ans) de manière à garantir l'éventuelle fixation de nouveaux objectifs pour tenir compte de l'évolution socio-économique de notre canton, ainsi que leur respect dans la durée.

Les différentes aides étatiques doivent être examinées sous l'angle du respect des objectifs fixés et sous l'angle budgétaire.

- **Conditions à respecter par les locataires**

Le respect d'un taux d'effort et d'un taux d'occupation est essentiel et ne doit pas être remis en cause.

Cela étant, les conséquences d'un non-respect des conditions, en cours de bail, méritent d'être approfondies voire modifiées. Le maintien du principe d'une surtaxe – éventuellement plafonnée, d'une résiliation de bail ou l'examen d'autres conséquences, doivent être examinés en détail, chacune de ces mesure ayant d'une part un effet direct et concret sur le locataire concerné mais également de manière plus globale sur la vie du quartier et la manière dont il est habité et dont il évolue dans le temps.

### 2.1.3 Préconisations

**a) Proposition :** Fixer une durée de contrôle à 50 ans, sans égard au statut du propriétaire

L'objectif de pérennité peut être atteint si le logement considéré est durablement affecté au logement des personnes les moins favorisées de la population. Afin de ne pas reproduire les effets néfastes constatés avec la sortie des immeubles soumis aux catégories LGL du contrôle étatique (plus de logement sortent du système qu'ils n'en entrent), il est préconisé de prévoir une durée minimale de 50 ans, quelle que soit l'entité propriétaire du logement considéré.

**b) Proposition :** Maintenir les catégories LGL actuelles

Les catégories actuelles de logement de la LGL doivent demeurer dans la loi. En effet, plusieurs immeubles sont soumis à ces catégories pour une durée de 1 à 25 ans. Il est indispensable que les règles soient transparentes et connues de tous et il n'est pas souhaitable de fonctionner sur une si longue durée par des dispositions transitoires.

Les catégories HBM et HLM se différencient uniquement par le niveau du loyer lors de la première mise en location de l'immeuble. Elles pourraient utilement être simplifiées en une seule catégorie, avec des niveaux de loyers différenciés.

La catégorie HM ayant ses propres spécificités, il doit être maintenu. Le niveau de l'aide peut toutefois être interrogé.

Afin de pouvoir intégrer ces logements dans le parc LUP, il est préconisé de prévoir la possibilité d'une durée de contrôle, voire d'aide de 50 ans. Il s'agira d'une possibilité offerte au propriétaire, une durée inférieure devant demeurer possible dans la loi dès lors qu'elle répond actuellement à un besoin et qu'elle peut, à l'avenir, offrir une souplesse bienvenue permettant aux autorités d'atteindre leurs objectifs de politique du logement.

**c) Proposition :** Prévoir des dispositions transitoires pour les immeubles LUP créés selon la législation actuelle

Si les objectifs fixés dans les conventions conclues sont clairs et doivent être maintenus, la possibilité de revoir les objectifs, respectivement les loyers, doit être intégrée. Des dispositions transitoires doivent permettre de régler le passage dans la nouvelle législation, sans défavoriser les propriétaires qui se sont d'ores et déjà engagés dans la constitution du parc de LUP.

**d) Proposition :** Examiner la possibilité de créer une nouvelle catégorie de logement

Si pour des raisons pragmatiques les catégories HBM/HLM et HM de la LGL actuelle doivent continuer à exister, il n'est pas exclu d'imaginer une nouvelle catégorie de logement, créée pour une durée d'au minimum 50 ans, et qui offre à son propriétaire des garanties de rendement sur le long terme, de manière à attirer les investisseurs sur la longue durée. Cette nouvelle catégorie de logements pourrait bénéficier de conditions préférentielles ou de contrôles allégés en fonction du loyer obtenu.

**e) Proposition :** Fixer un cadre clair aux propriétaires et aux locataires

Quel que soit le nombre de catégorie de logement retenu, la loi devra prévoir, pour chaque catégorie :

- Les exigences (niveau de loyer visé – qualité du logement)

- Les aides étatiques envisageables, leur durée et leur reconduction éventuelle;
- Les contraintes pour les propriétaires
- Les conditions à remplir pour les locataires (TO/TE)
- Les conséquences d'un non-respect des conditions par les locataires, respectivement par les propriétaires.
- Les contrôles à effectuer (prévoir le type de contrôle – les éléments pratiques, comme la fréquence du contrôle ou l'intervenant ne devront pas être prévus dans la loi mais dans le règlement, de manière à laisser une marge de manœuvre).

Le principe d'une aide étatique dans des logements ne faisant pas partie d'une catégorie visée par la loi doit être posé (allocation dans le secteur non subventionné; prêts aux coopérateurs, respectivement aux coopératives non soumis à la LGL) tant en terme de politique du logement qu'en terme budgétaire. Il conviendra de répondre à la question de l'adéquation entre les moyens financiers à disposition et les objectifs poursuivis (qui aider et pourquoi?)

En termes de contrôle de loyer, il conviendra de tenir compte de l'arrêt du Tribunal fédéral Pislser<sup>46</sup> afin que l'évolution du système ne contrevienne pas aux exigences du droit fédéral.

Il sera profité de cette refonte législative pour toiletter, simplifier et clarifier le système juridique actuel.

---

<sup>46</sup> ATF (1C\_500/2013) du 25 septembre 2014. Dans cet arrêt, qui a trait à une affaire vaudoise, le Tribunal fédéral a considéré que les dispositions du code des obligations (art. 269) qui prohibent les loyers abusifs s'appliquent également aux logements contrôlés par l'Etat. Il en découle que les autorités administratives ne peuvent pas autoriser des loyers procurant un rendement excessif des fonds propres investis. Il a toutefois précisé que « l'examen de conformité du loyer à l'art. 269 CO uniquement à un moment déterminé du bail [...] ferait l'impasse sur les efforts consentis dans la durée par les pouvoirs publics [...] » (ATF cons. 3.2).

Le tribunal fédéral a renvoyé la cause à l'autorité cantonale en précisant qu'il fallait « vérifier si, compte tenu des efforts consentis par le propriétaire et les pouvoirs publics et des autres circonstances pertinentes, le loyer prévu pendant la période de contrôle viole le droit fédéral. » (ATF cons. 3.3). Sur le vu de ces considérants, le Conseil d'Etat du canton de Genève a souligné que les loyers contrôlés par l'Etat était conforme aux exigences du Tribunal fédéral.

## **2.2 Produire les LUP nécessaire à obtenir l'objectif légal du 20%**

### **2.2.1 Définitions et objectifs**

Pour rappel, l'article 4A LGZD prévoit des règles légales de répartition des catégories de logements sociaux uniquement sur les zones de fonds « villa » et « agricole ». Pour les autres zones de fonds, l'OCLPF se réfère à la pratique de l'office, en regard de l'article 5 LGZD (« besoin prépondérant d'intérêt général »), qui prévoit un taux minimum de 30% LGL ou 20% LUP.

De plus, sur la zone de fond « villa », l'article de loi prévoit une différenciation entre les périmètres situés dans déclassements récents (après le 1<sup>er</sup> janvier 2007) et les plus anciens (avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007), la loi étant plus contraignante dans le premiers cas de figure (15% de LUP obligatoire vs pas de LUP obligatoire). De plus, le système à options propose à l'opérateur le choix entre la possibilité de faire moins de logements d'utilité publique mais pérennes (25% de LUP), ou celle de réaliser davantage de LGL mais contrôlés sur une durée plus courte (30% de LGL).

L'objectif général est de créer un nouvel article 4A LGZD, qui permet d'atteindre le taux de LUP souhaité, dans un délai raisonnable, tout en assurant un équilibre entre les différentes catégories de logements, donc des loyers offerts à la population genevoise.

Il est également rappelé que cette partie ne traite pas du secteur Praille-Acacias-Vernets (PAV), dont les règles de répartition sont fixées à l'article 4B LGZD, résultat d'un projet de loi spécifique.

### **2.2.2 Constats et appréciation**

- **Accords de principe (AP) délivrés en zone de développement**

La statistique relative au nombre de logements ayant reçu un accord de principe (AP) de l'office cantonal du logement depuis 2010 montre que sur le total des 6'378 logements cumulés, la part de logement d'utilité publique LGL est de 58% (3'711 logements). La catégorie LGL privilégiée est la catégorie HM qui représente 33% des AP de logements délivrés. La part de ZD-PPE est de 31% (1'962 logements) et celle de ZD-LOC de 11% (705 logements).

Sur les 3'711 logements LGL ayant reçu un AP, 2'001 logements sont également des logements d'utilité publique pérennes, au sens de la LUP, soit presque autant que les logements en ZD-PPE (1'962 logements).

- **Bilan de la production des logements d'utilité publique (objectif 20%)**

Le rapport annuel d'activité relatif au programme LUP, sur la base de l'expérience de sept derniers exercices, permet de tirer un premier bilan quant à l'impact de l'application de l'article 4A LGZD sur les modalités et le rythme de constitution du parc de logements d'utilité publique<sup>47</sup>.

Le rapport 2014<sup>48</sup> met en valeur le fait que 1'545 nouveaux logements ont été construits depuis 2008, soit une moyenne de 200 logements par an, entre 2008 et 2014. Sur la même période cette somme représente 16% de la production totale de logements sur le canton.

Un examen plus poussé de cette statistique permet de mettre en exergue que, sur les 1'545 nouveaux LUP construits depuis 2007 :

- environ 85% des logements d'utilité public construits sont des opérations publiques réalisés sur des terrains de collectivités publiques;
- seuls environ 15% sont des LUP privés réalisés en application de l'article 4A LGZD.

Bien que le taux annuel du parc LUP soit en croissance positive chaque année, le rythme annuel de croissance par la seule construction de nouveaux logements en application du cadre légal actuel ne permettra pas d'atteindre les objectifs quantitatifs de la loi (20% du parc locatif cantonal) dans des délais raisonnables.

Avec une croissance moyenne de +0,2% par an, il faudrait entre 50-70 années ans, à titre indicatif et en toute hypothèse, pour atteindre l'objectif.

---

<sup>47</sup> Le protocole d'accord sur le logement, signé le 1<sup>er</sup> décembre 2006, a introduit dans la loi un article 7 qui prévoit la production d'un rapport du Conseil d'Etat présentée au Grand Conseil évaluant et informant tous les 10 ans des effets de la présente loi.

<sup>48</sup> Le Rapport d'activité 2014 sur la mise en œuvre de la loi pour la construction de logements d'utilité publique LUP est disponible sur le site :

[http://www.ge.ch/logement/pdf/LUP\\_Rapport\\_activite\\_2014.pdf](http://www.ge.ch/logement/pdf/LUP_Rapport_activite_2014.pdf).

- **Des besoins à venir élevés<sup>49</sup>**

Pour rappel, les besoins identifiés pour atteindre les 20% estiment un parc LUP à hauteur de 39'000 unités à l'horizon 2030. En regard des quelque 15'000 unités en exploitation actuellement, ce sont conséquemment environ 24'000 logements d'utilité publique qui devront être comptabilisés au parc dans le même délai, soit par intégration, soit par acquisition ou par construction.

Or, en appliquant de manière théorique les scénarii de l'article 4A LGZD actuel sur la planification des surfaces brutes de plancher citée en première partie, le nombre maximal de LUP potentiellement constructible serait de 10'000 et 15'000 logements.

### 2.2.3 Préconisations

#### Revoir les leviers territoriaux :

Suite à la réalisation des opérations survenues sur le canton depuis le 31 juillet 2007, date d'entrée en vigueur de la LUP, différents constats peuvent être discutés, qui tous contribuent à l'hypothèse selon laquelle le mécanisme actuel de l'article 4A ne permet pas de répondre aux objectifs quantitatifs de la loi :

- Sur zone de fonds « villa » déclassée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le choix « 25% LUP » n'est pas privilégié par les opérateurs privés, alors que l'option « 30% HM » l'est. Respectivement, sur zone de fonds « villa » déclassée après le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le choix « 25% LUP » n'est pas privilégié alors que l'option « 15% HM + 15% LUP » l'est.
- L'article 4A LGZD ne couvre pas toutes les zones : même si la majorité du potentiel en logements du PDCn concerne les déclassements en zone villa (33%) et en zone agricole (27%), un certain nombre de secteurs à potentiel de logements ne sont pas touchés par l'article 4A LGZD. Cette question rejoint celle de la mixité territoriale, qui souhaiterait voir une meilleure répartition de l'action « LUP » sur le territoire cantonal
- Les taux applicables fixés dans l'article 4A sont relativement trop faibles, en regard de l'objectif fixé (20% de LUP sur le parc cantonal locatif)

---

<sup>49</sup> Cf. en annexe du présent rapport les tableaux « Application 4A et 5LGZD, selon scénario ».

Sur ce plan, les propositions consistent à :

- a) Proposition :** Supprimer les options figurant dans la loi, à savoir les lettres a) et b) des alinéas 1 et 2); conséquemment supprimer également la différenciation entre « avant » et « après » le 1<sup>er</sup> janvier 2007 (alinéas 1 et 2)

Cette proposition a pour effet de rendre obligatoire le LUP en zone de fond villa et d'augmenter le nombre de LUP sur cette zone d'affectation. Elle permet de mieux les répartir dans la couronne suburbaine historique proche du centre urbain. Elle rend plus lisible la loi, en la simplifiant.

Considérant que l'article actuel offre déjà la possibilité de réaliser du logement de catégorie HM, la question de la fixation, en complément et dans le même article, d'un taux de logements de catégorie LGL demeure réservée.

- b) Proposition :** Appliquer un taux de LUP à d'autres types de zone

L'objectif consiste à augmenter les périmètres d'influence visés par le nouvel article et de l'appliquer sur toutes les zones de fond, hormis le périmètre du PAV qui est régi par d'autres règles. L'effet attendu est l'augmentation du nombre de LUP réalisés chaque année par l'augmentation du nombre de périmètres concernés. Ce point permettrait également de répondre de manière plus adéquate à la question de la répartition territoriale des logements d'utilité publique.

Les réserves portent sur la potentielle prise en considération d'un facteur de pondération lié à la densité de l'urbanisation projetée afin de ne pas imposer un taux de logements d'utilité publique trop important là où les conditions morphologiques et financières ne sont pas réunies pour atteindre l'objectif.

Dans cette perspective, il est proposé que le taux de logements d'utilité publique soit différencié en fonction de la zone de destination, et non plus en fonction de la zone de fond. Dans cette même logique, il est proposé que l'Etat renonce à l'obligation de réalisation d'un taux de logements d'utilité publique en zone de développement 4B et 4B protégée, le potentiel offert par cette zone étant faible par rapport aux coûts administratifs exigés.

L'effort à porter par les communes-villages doit se faire principalement par la mise en place de politiques communales de logements à loyers abordables, par l'intermédiaire de l'usage des ressources financières du fonds LUP pour l'achat de terrains.

**c) Proposition : Revoir les pourcentages fixés dans l'article 4A**

Si le taux combiné de logement social LUP et LGL prévu en application de l'actuel article 4A LGZD peut apparaître satisfaisant en première lecture (~ 41%), il sied de relever qu'une seule part vient renforcer le parc pérenne de LUP souhaité par le législateur. Un rééquilibrage doit être fait entre les taux LGL et LUP, permettant, par cet intermédiaire, de clarifier leur articulation.

Alors que le mécanisme initial des taux a été conceptualisé en fonction de la charge foncière - plus le terrain est cher, moins les LUP sont exigés -, le taux de LUP exigé doit être fixé en fonction d'autres paramètres, tel que la densité voulue, ou encore la nature de l'opérateur.

La clarification du LUP dans ces nouveaux pourcentages permettra également de mieux hiérarchiser les prestations LGL, dont l'utilité doit servir la cause des objectifs de loyers modérés.

**Simplifier la compréhension et clarifier les conditions de mise en œuvre de l'article :**

Chacun s'accorde à reconnaître une certaine complexité de mise en œuvre de l'article, qui tient en grande partie au fait que les deux lois LGL et LUP sont distinctes tout en se faisant mutuellement référence.

L'article 4A, lui-même, mélange dans les mêmes alinéas la notion de catégories de logements prévues par la LGL et celle de coopérative d'habitation. Il fait l'impasse sur la nécessité de préciser la définition du LUP au-delà de la notion légale prévue par la LUP, laissant ouverte la question des loyers souhaités et des opérateurs à promouvoir. Enfin, l'option prévoyant la cession à l'Etat, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif, à titre onéreux et au prix admis par l'Etat dans les plans financiers, des droits à bâtir permettant de réaliser la part LUP du périmètre n'a jamais été réalisée.

Dans cet objectif de simplification et de clarification, les propositions consistent à :

**d) Proposition :** Répartir les taux en catégories de logement qui renvoient, directement ou indirectement, à des objectifs de loyers

La nouvelle répartition devrait clarifier les types de logements d'utilité publique afin de ne pas laisser des options non réglées laissées à l'appréciation des opérateurs. C'est notamment le cas actuellement pour la zone agricole déclassée sur la part de 25% de LUP exigible, pour laquelle le niveau de loyer demandé n'est pas fixé. Le risque identifié est que le LUP produit ne réponde pas à la demande cantonale en termes de revenus de ménages pouvant y accéder. Tout en clarifiant les règles applicables aux opérateurs, la nouvelle disposition garantirait la production de logements d'utilité publique répondant aux besoins de la population la plus nécessiteuse. Dans ce contexte, il s'agirait de prévoir un taux de LUP à un niveau de loyer HBM.

**e) Proposition :** Favoriser la présence et l'action des opérateurs des LUP par la maîtrise foncière

L'objectif visé ici est de faciliter la réalisation des LUP par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, qu'ils soient privés ou publics, afin de garantir leur gestion adéquate à long terme.

La proposition principale est l'imposition, aux opérateurs privés non intéressés à garder un patrimoine, la cession, à l'Etat ou aux communes concernées, des terrains et/ou droits à bâtir dévolus aux LUP.

Néanmoins, le requérant investisseur qui réalise en vue de garder un patrimoine immobilier pourra construire les LUP exigés par la loi.

La mesure a pour effet la maîtrise foncière en faveur du LUP et potentiellement une baisse de sa charge foncière, dans la mesure où la cession devrait se faire à un prix préférentiel compte tenu du fait de la libération de l'obligation pour l'opérateur privé de réaliser le logement d'utilité publique.

La notion de réservation d'un taux de logements d'utilité publique à réaliser en fonction des maitres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP) sera sortie de la loi. Mais leur présence sera renforcée par une plus grande maitrise foncière publique par les collectivités publiques dans les projets d'aménagement, notamment les sociétés coopératives d'habitation. En effet, les terrains achetés pourront être attribués aux MOUP via l'octroi de droit de superficie (DDP). Cette proposition clarifie l'article actuel qui, dans les options offertes, mélange type d'opérateur (coopérative) et catégories de logement (HLM/HM).

Les réserves portent sur les moyens alloués pour racheter ces terrains et le rôle que le secteur privé souhaite jouer dans la production du logement social. Il s'agira d'évaluer le degré de responsabilité et d'implication que doit avoir le secteur privé dans cette problématique.

Différents mécanismes compensatoire pourraient être prévus, comme la possibilité de prévoir un taux de PPE non contrôlé en contrepartie de la cession des droits à bâtir LUP à un MOUP, tout en considérant que, de manière générale, les montages croisés et les mécanismes compensatoires sont de moins en moins souhaités car ils sont considérés comme ralentissant l'opérationnel et la production.

## 2.3. Synthèse : proposition d'un nouvel article 4A LGZD

### Art. 4A Catégories de logements (nouvelle teneur)

<sup>1</sup> Dans les périmètres sis en zone de développement 2, 3 et 4A, dont les indices de densité sont prévus à l'article 2A, celui qui réalise des logements doit :

- a) construire des logements locatifs pour au moins 2/3 du programme
- b) et construire des logements d'utilité publique, au sens de la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP), du 24 mai 2007, pour au moins 1/3 du programme.

Pour permettre la réalisation qualitative de ces objectifs tout en veillant à une rationalité économique, celui qui réalise des logements dans un tel périmètre est contraint de céder à l'Etat ou à une commune, ou un organisme sans but lucratif, à titre onéreux et à un prix préférentiel dans la mesure où il est admis par l'Etat dans les plans financiers, les terrains produisant les droits-à-bâtir nécessaires à la réalisation du programme.

Sont exemptés de cette contrainte de vente les requérants investisseurs. Ces derniers peuvent réaliser eux-mêmes le programme prévu.

<sup>2</sup> Dans les périmètres sis en zone de développement 4B et 4B protégée, celui qui réalise est libre du choix des catégories de logements.

<sup>3</sup> La présente disposition est applicable à toute demande déposée dans les 10 ans à compter de son entrée en vigueur. A l'issue de cette période, le Conseil d'Etat présente un rapport au Grand Conseil.

<sup>4</sup> Si les circonstances l'exigent, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie peut accepter de déroger aux proportions énoncées dans le présent article. Dans de tels cas, celui qui réalise des logements doit offrir des compensations équivalentes, de manière à ce que les proportions soient respectées à l'échelle du plan localisé de quartier, du plan de zone, voire de la région considérée. Dans des cas de peu d'importance, le département peut exceptionnellement renoncer à cette exigence.

---

## **3. Prix et qualité du logement produit**

---

### **3.1 Prix**

#### **3.1.1 Définition et objectifs**

La définition du prix d'un bien immobilier se réfère à deux éléments : son coût total (prix de revient) et son prix de sortie (loyer ou prix de vente PPE).

Le prix de revient est constitué de deux composantes principales représentant en moyenne 90% du total : la valeur du foncier et le coût de la construction.

Le loyer d'un logement est exprimé en francs par pièce et par an. Le prix de vente au m<sup>2</sup> pondéré résulte du prix de revient additionné de la marge bénéficiaire du promoteur.

A Genève, l'objectif de la politique du logement se concentre sur les potentiels des zones de développement, qui représentent 80% de la production des nouvelles habitations à plusieurs logements. A cet effet, l'article 5 LGZD définit les besoins d'intérêt général notamment en termes de logements destinés à la location et à la vente. Les critères pris en compte sont le nombre, le type et le prix de sortie des logements.

En zone de développement, l'article 4A LGZD impose au porteur de projet de réaliser une partie des logements (25 à 50%) selon une des catégories définies à l'article 16 LGL (HBM, HLM ou HM), en coopérative d'habitation et/ou selon les prescriptions de la LUP. Le solde des logements peut être construit dans les deux autres catégories de la LGZD, l'une locative (ZD LOC), l'autre destinée à la vente (ZD PPE).

Les conditions d'économicité et de qualité, tant à la construction qu'à l'exploitation des immeubles de logement bénéficiant de prestations de l'Etat (art. 1 et 15 LGL), sont vérifiées et approuvées par le département sur la base de plans techniques et financiers (art. 25 et 27 LGL).

#### **3.1.2 Constats et appréciation**

Durant ces dernières années, l'application des lois cantonales sur le logement, et plus précisément sur le contrôle des opérations immobilières en

zone de développement, a produit un certain nombre de pratiques régissant les aspects de la construction et de l'exploitation d'un immeuble.

Les différents postes du plan financier officiel, document de référence pour la phase construction, font aujourd'hui l'objet d'analyses détaillées, basées sur des pratiques administratives. Les coûts de construction, les niveaux de loyer et les rendements nets initiaux sur fonds propres sont les principaux paramètres vérifiés d'un plan financier et sont indiqués sous forme de valeurs plafonds.

Dans la pratique, lors du dépôt de la requête en autorisation de construire le promoteur établit un plan financier initial à partir du loyer et du rendement maximums autorisés : ces valeurs deviennent des références, voire des planchers. Par conséquent, ce plan financier ne reflète plus la réalité économique de l'opération : il y a une incohérence entre le projet, son descriptif et le devis estimatif de l'architecte. Le plan financier est devenu le point de départ du montage d'une opération et non pas ce qu'il devrait être, à savoir un document chiffré de synthèse.

Une conséquence de ces automatismes est par exemple la présentation de projets de grande taille, réalisés sur un foncier bon marché, qui atteignent les mêmes niveaux de loyer d'un bâtiment plus petit et compliqué, construit sur un terrain cher.

Ce contrôle génère souvent des frustrations et des incompréhensions sur le bien-fondé du système de contrôle de la part des acteurs de l'immobilier.

Lorsque l'administration suggère des pistes d'économies ou de rationalisation du projet, le système perd en efficacité : il est nécessaire que ces derniers aient la maîtrise et la responsabilité des moyens pour parvenir à l'objectif fixé. Il est en effet important de rappeler que le rôle de l'administration n'est pas de se substituer au maître d'ouvrage (séparation des rôles). Il s'agit également d'encourager ou permettre l'innovation et la diversité des solutions proposées (concurrence des idées).

En outre, on constate une inadéquation entre les ressources allouées par l'administration aux contrôles au regard des prestations publiques octroyées en terme d'aide (p.ex. : calcul du loyer pour un logement en PPE, fréquence d'exams selon l'article 42 LGL pour les immeubles HM), avec des conséquences financières pour l'Etat (p.ex. : rationalité des moyens alloués).

Par ailleurs, les prestations LGL sont octroyées de manière uniforme, sans prise en compte de l'atteinte de l'objectif ou des actions entreprises pour y arriver.

La lecture des bases légales qui fondent la politique cantonale du logement prouve que l'attention du législateur se concentre sur les prix de sortie. Le contrôle de l'administration doit se recentrer sur cet objectif : une logique de résultat en laissant la liberté des moyens au porteur du projet.

Les propositions qui suivent s'inscrivent par ailleurs notamment dans l'esprit de la nouvelle procédure des demandes définitives (DD) en autorisation de construire, mise en œuvre dès la fin 2014.

### 3.1.3 Préconisations

Les propositions suivantes visent à cibler l'action de contrôle de l'Etat sur les besoins en logements de la population genevoise correspondant à ses capacités financières tout en simplifiant et accélérant les procédures internes de validation.

#### Passer à une logique de résultat :

Il convient d'inverser le paradigme et passer à une logique de résultat en laissant la liberté des moyens. Il est souhaité un retour aux fondamentaux de l'article 5 LGZD, qui fixe un objectif en nombre, type et prix. Par conséquent, pour passer à cette logique de résultat, il faut viser des prix et des loyers cibles, exprimés en fourchettes de loyers et de prix.

<p>a) <b>Proposition</b> : Définir les loyers et les prix de vente cibles afin de valoriser les projets performants</p>
---

Les niveaux de loyers ou de prix de vente PPE répondant à un besoin prépondérant ne sont indiqués dans aucune des bases légales genevoises de référence. Les loyers des logements HBM, HLM, HM et ZD LOC sont fixés sous forme de plafonds dans une pratique administrative de l'OCLPF. Les prix de vente PPE ne font pas l'objet d'un niveau plafond : le contrôle des prix de sortie de cette catégorie de logements se fait par la validation du prix de revient de l'opération majoré d'une marge de bénéfice et risque de 18%.

Le rapport sur les besoins en termes de prix des ménages genevois précédemment cité <sup>50</sup> compare les loyers et les prix admis aux revenus des différentes catégories de ménages. Les résultats de cette étude démontrent que les prix de sortie déterminés selon les pratiques actuelles permettent de répondre aux besoins.

Dans le contexte actuel de contrôle d'un projet sur la base d'un devis estimatif correspondant à sa réalité économique, le passage de la notion de loyer plafond à celle de loyer cible permet aux projets présentant des qualités supplémentaires (en terme architectural et plus généralement d'utilité publique) de refléter le juste prix de sortie.

Dans le cadre de la LGL et de la LUP, il doit être envisagé de fixer les règles d'attribution des prestations et leur quotité en fonction de l'atteinte de l'objectif loyer.

**b) Proposition :** Mettre en œuvre les loyers et les prix de vente cibles en établissant une grille de loyers et prix adaptés

Les aspects et contraintes économiques d'un projet liés à la valeur du terrain sur lequel il est réalisé, à sa taille ainsi qu'à ses qualités architecturales et énergétiques sont connus dès le dépôt de la requête en autorisation de construire. Partant, le prix de sortie ne peut pas être le même pour tous les cas de figure.

Les loyers et prix de vente cibles seront ainsi mieux définis lors du dépôt de la requête en autorisation sur la base d'une grille qui fixe des niveaux différenciés selon le degré de contrainte propre au projet.

Plus précisément, les paramètres considérés dans cette grille seront :

- Le prix du terrain : l'écart de l'incidence dans le plan financier entre le prix d'un terrain en zone de fond agricole et un autre en zone de fond villa est d'environ 15%.
- La taille du bâtiment /échelle du projet : si la taille d'un bâtiment R+5 comportant 25 logements est considérée comme standard, un bâtiment plus petit, présentant souvent des contraintes de protection patrimoniale, aura un coût plus élevé. A l'inverse, une opération de

---

<sup>50</sup> Philippe Favarger, *Besoins en logement dans le canton de Genève : Quantités et prix*, Genève, mai 2015. Ce rapport a été présenté à la 12ème Journée du logement du 2 octobre 2014 et mise à jour en mai 2015.

taille plus importante bénéficie d'effets d'échelle qui permettent d'abaisser le coût de construction unitaire au m<sup>3</sup>.

- Les qualités architecturales et d'habitabilité telles que définies par l'instance proposée dans la prochaine section de ce chapitre.
- Autres caractéristiques spécifiques du projet, p.ex. : surcoûts liés aux mesures de protection du patrimoine (LPMNS), immeubles avec encadrements pour personnes âgées (IEPA), qualités énergétiques supérieures aux minima prévus par la LEn.

En termes de méthode, il est proposé :

- d'élaborer des plans financiers par opération type en utilisant les chiffres issus des justificatifs des prix de revient produits pour l'arrêté définitif (AD). Ces données pourront constituer une base de données d'indicateurs qui seront mis à jour périodiquement.

**c) Proposition :** Simplifier le contrôle du prix de revient en responsabilisant le mandataire sur l'appréciation et le maintien du coût de l'ouvrage

Le recentrage des efforts sur l'objectif « prix de sortie » doit être accompagné par une simplification du contrôle des moyens mis en œuvre par le maître de l'ouvrage pour y parvenir.

Dans le cadre du nouveau processus d'autorisations de construire, le dossier d'avant-projet qui est déposé est mieux documenté et en règle générale plus abouti que par le passé. Cela permet de bien apprécier globalement le coût total d'une opération. La responsabilité du chiffrage du prix de revient (hormis le terrain) est de la responsabilité du maître de l'ouvrage et de ses mandataires. Ce n'est qu'en cas d'impossibilité manifeste à respecter les prix de sortie cible, qu'une analyse plus détaillée du devis de l'opération peut être envisagée au stade de l'autorisation. Après cette phase, il conviendra d'établir un cadre de travail permettant de répercuter les éventuelles modifications du prix de revient résultant d'un chiffrage plus précis (résultant notamment des retours de soumission). Il s'agira par exemple, en cas de diminution du coût, de rendre possible et d'encourager une évolution qualitative du projet.

Parmi les actions à entreprendre pour parvenir à ce changement de paradigme, il est proposé de :

- supprimer la pratique administrative de l'OCLPF sur les coûts de construction maximums autorisés, indiqués aux postes 12 et 13 du plan financier<sup>51</sup>.

**d) Proposition :** Simplifier l'analyse des conditions d'exploitation afin d'améliorer l'efficacité du contrôle

L'article 42 LGL décrit les conditions cadres de la modification de l'état locatif pendant la durée de contrôle de l'Etat. La diminution légale de la subvention ainsi que l'évolution des conditions d'exploitation de l'immeuble (charges financières et d'entretien et leurs réserves) sont les variables prises en compte.

L'administration valide les demandes de modification de l'état locatif faites par les propriétaires à travers leurs régies.

Si les conditions financières liées aux emprunts hypothécaires (niveau et durée des taux) sont aisément vérifiées sur la base des documents bancaires, les charges d'entretien (ordinaires et extraordinaires) font aujourd'hui l'objet de vérifications détaillées. Ces dernières peuvent se révéler particulièrement chronophages en fonction du nombre d'années d'exploitation considérées, de la période de référence des comptes choisie par la régie et de la présence de comptes communs avec d'autres immeubles.

Compte tenu de ce qui précède et comme proposé lors des travaux issus des Rencontres du logement, pour les immeubles sous contrôle LGL, il est préconisé, après la détermination d'un budget initial de prendre en compte l'évolution des charges d'entretien selon un forfait annuel. Les charges financières réelles continueront à être vérifiées de même que les réserves.

Cette manière de contrôler l'exploitation permettra de simplifier la présentation des demandes de modification de l'état locatif de la part des régies, d'accélérer le processus de validation et d'étendre les examens d'office à un plus grand nombre d'immeubles, ce qui répond à l'intérêt des locataires tout en permettant une meilleure allocation des ressources.

---

<sup>51</sup> cf. <http://www.ge.ch/logement/pdf/PA-SI-036-2012-10-1.pdf>.

- e) **Proposition** : Adapter la marge de bénéfice et risques pour les ZD PPE selon le mode de commercialisation choisi par le promoteur

La marge de bénéfice et risques prévues pour les opérations en ZD PPE est fixée par une directive administrative et correspond au maximum à 18% du prix de revient de l'opération.

Cette marge rémunère les capitaux engagés par le promoteur exposés aux risques durant toutes les phases du projet (de l'avant-projet jusqu'à la remise des clés) ainsi que les honoraires et les frais de commercialisation des lots.

Avec la forte demande de logements en PPE, de nouveaux modes de commercialisation se sont développés. C'est le cas par exemple de la commercialisation dite en « quote-part terrain ». Cette manière de faire prévoit que le promoteur, une fois l'autorisation de construire en force, commercialise l'opération en mettant en relation un acquéreur avec un propriétaire de terrain et une entreprise générale. La transaction se concrétise en un acte de vente du terrain conditionnée à la signature d'un contrat d'entreprise générale. Dans ce cas, les capitaux investis par le promoteur sont moindres et le risque assumé par ce dernier fortement réduit, l'acquéreur du logement PPE devient en réalité « promoteur » de son futur objet en assumant en plein les risques de la construction.

Au vu de quoi, nous proposons d'adapter la marge aux risques effectivement assumés par le promoteur, la référence de 18% servant à rémunérer le promoteur impliqué dans la promotion immobilière depuis l'achat du terrain à la remise des clés.

## 3.2 Qualité

### 3.2.1 Définition et objectifs

L'impératif fixé par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire d'assurer un usage mesuré et rationnel du sol (art. 1 LAT) impose, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique du logement, une réflexion et des mesures en matière d'efficacité des typologies de logements produits, en d'autres termes, de bon usage des droits à bâtir alloués.

Par ailleurs, à Genève, la zone de développement prescrit que les logements doivent répondre par le nombre, le type et le prix aux besoins de la population (art. 5 LGZD). Cette exigence est validée dans le cadre de la procédure en autorisation de construire.

Sous le volet du logement social, la loi prescrit d'assurer une qualité minimale de l'habitat et de veiller à ce que celle-ci s'améliore. Elle se préoccupe aussi de l'économie des coûts de construction et d'exploitation (art. 1 et 15 LGL). Prix et qualité nécessitent par conséquent une réflexion commune, dont l'objectif global est de mieux prendre en compte la qualité dans le projet de logement.

### **3.2.2 Constats et appréciation**

La production du logement autant que l'intervention sur le bâti occupent une place importante dans la pratique professionnelle. Pourtant les revues d'architecture et la littérature ont, pendant des années, plutôt été occupées par la présentation des objets de prestige, des bâtiments remarquables ou des villas.

La qualité de la production de logements à Genève est reconnue, comme peut en attester, par exemple, l'invitation de 20 bureaux d'architectes genevois à exposer leurs projets de logement collectif, en novembre 2014, à Barcelone. Et le développement urbain, ainsi qu'à l'échelle de l'agglomération, induit des débats sur la thématique de la densité et de la qualité. Le logement est ainsi abordé dans son rapport à l'immeuble, à la rue, à la ville, un rapport qui s'exprime notamment au travers d'espaces intermédiaires.

La question de la qualité est plurielle selon que le point de vue soit celui, par exemple, du maître d'ouvrage, des pouvoirs publics ou de l'utilisateur. Il n'est pas possible de définir de façon univoque la qualité mais l'on s'accorde sur le fait que la production genevoise présente une certaine uniformité (le modèle du logement traversant dans la barre), donc également morphologique.

Ce constat de relative uniformité, bien que partagé, ne repose pas sur des indicateurs qui le démontrent. Il sera donc important de les construire, afin d'évaluer le plus objectivement possible l'état et les évolutions de cet aspect.

La question de la diversité interroge également d'autres règles, comme les gabarits, la distance entre bâtiments ou la taille des pièces. La profession a pu exprimer, lors des ateliers de travail des Rencontres du logement, sa confrontation à des difficultés, pour la production d'espaces novateurs. Les

normes actuelles n'empêchent pas cette recherche, beaucoup d'exemples le montrent, mais peuvent la compliquer, prolonger les délais et créer des antagonismes entre recherche de résultat économique et de diversité typologique.

Au niveau de l'administration, si l'application des exigences légales dans le contrôle des projets est pour certains aspects bien rôdée et décrite au travers de pratiques administratives, d'autres aspects, comme celui de l'encouragement à l'innovation, ne sont pas concrétisés dans des mécanismes réguliers et systématiques applicables aux dossiers.

La pénurie de logements induit également une crise qualitative, dans la mesure où peu de personnes peuvent accéder au logement neuf et où l'absence de marché empêche les effets d'une réelle sélection. Dans ce contexte des normes claires, des gardes fous, restent nécessaire, afin :

- d'assurer un usage mesuré du sol,
- de répondre aux besoins de la population,
- de garantir une qualité minimum,
- d'améliorer la qualité tout en veillant à l'économie.

Afin de faciliter le développement de projets de qualité, les besoins suivants ont été exprimés :

- Favoriser l'expérimentation et la qualité au sens large (qualité spatiale et d'usage, capacité d'intégrations dans le territoire, durabilité énergétique, ...)
- Tenir compte de la diversité des projets
- Fluidifier les procédures par une application plus souple de normes plus claires
- Redonner une place au dialogue et à l'élaboration de valeurs communes; garantir une approche qui évolue dans le temps au regard des expérimentations et une appréciation de la qualité, issue d'un regard collectif qui puisse être facilement reconnue

De manière globale, le changement souhaité consiste à laisser plus de marge de manœuvre à l'expérimentation pour favoriser la diversité et l'innovation en matière de typologies. Pour ce faire, un certain nombre d'obstacles devront être levés afin de permettre une meilleure valorisation de la qualité. Enfin, il s'agira de s'accorder sur des critères partagés, notamment

avec l'appui de la commission d'architecture, dans le but d'évaluer la qualité spatiale et fonctionnelle.

### 3.2.3 Préconisations

Les recommandations qui suivent visent principalement à faire évoluer les processus en identifiant certaines normes stratégiques, de façon pragmatique, afin de permettre des actions mesurées et réalistes. A l'instar de ce qui est proposé pour la maîtrise des coûts, il s'agit là aussi, de manière générale, de passer à une logique de résultat, une plus grande liberté de moyens étant laissée au mandataire.

D'un point de vue concret, une marge de manœuvre devrait être accordée pour certains critères clés du contrôle, comme le calcul des surfaces, afin d'accroître l'éventail de solutions projetées. Les procédures devraient également permettre de valoriser les efforts produits en matière de qualité.

**a) Proposition :** Levier de la qualité, la surface brute de plancher (SBP)

La définition de la surface brute de plancher (SBP) est communément rattachée à une directive de l'institut ORL (Institut pour l'aménagement local, régional et national) de l'EPFZ (Ecole polytechnique fédérale de Zurich)<sup>52</sup>. Le principe de cette norme est de ne retenir pour le calcul de la SBP que les surfaces de plancher comprises dans l'enveloppe du bâtiment et qui soient économiquement exploitables et directement utiles à l'habitation ou au travail.

Le calcul de la SBP exprime les droits à bâtir utilisés par le projet et n'est pas une référence adéquate au contrôle des coûts. Relevons, par exemple, le fait que les parkings construits en sous-sol, qui présentent un impact important sur les coûts, n'entrent pas dans le calcul de la SBP. Pour l'évaluation des coûts, d'autres indicateurs sont utilisés, comme le calcul par mètre cube, celui par éléments ou d'autres ratios, comme les mètres carrés d'enveloppe du bâtiment par SBP.

---

<sup>52</sup> Directive de l'ORL N° 514 420.

Afin d'assurer un usage mesuré du sol, partant des droits à bâtir alloués, la lecture des projets au travers de quelques ratios comme la quantité de SBP utilisée par pièce d'habitation ou le rapport des surfaces nettes (SN) dégagées par SBP utilisée, restent des garde-fous utiles qu'il convient de continuer à appliquer de façon circonstanciée.

Ceci dit, dans le cadre de ces garde-fous, le calcul de la SBP, autrement dit l'évaluation de l'usage des droits à bâtir, ne doit pas être pénalisant pour les projets innovants et particulièrement en milieu dense, par exemple, lors du choix de matériaux écologiques dans le concept de façade ou de la mise à disposition d'espaces intermédiaires en prolongation du logement.

La proposition qui suit vise non seulement à ne pas décourager des alternatives qualitativement intéressantes, par un grignotage des droits à bâtir au détriment du logement mais également, à simplifier la procédure de contrôle face à des projets innovants.

Dans ces buts, le calcul de la SBP pourrait évoluer en deux étapes.

Dans un premier temps, une marge de 3% sur la SBP totale du projet pourrait être admise. Ce d'autant que comme le rappelle l'arrêt du 16 décembre 2014 de la Chambre administrative de la Cour de justice<sup>53</sup> : « (...) la marge d'erreur de 3% (est) tolérée par la jurisprudence compte tenu de l'imprécision inhérente au calcul des SBP ». Dans un autre arrêt<sup>54</sup>, elle a jugé : « (...) que le pouvoir d'appréciation laissé par la loi au département permettait d'admettre un écart de SBP de 3%, (...) ». Elle a souligné en cette occasion que la mesure technique des SBP revêtait un caractère imprécis, l'expérience ayant montré que des différences de quelques pourcents n'étaient pas inhabituelles en raison de la complexité des mesures<sup>55</sup>.

Dans un deuxième temps, et seulement si nécessaire, il s'agirait de préciser le contrôle en ne prenant pas en compte certains espaces, pour autant que ceux-ci soient cohérents avec la situation et apportent une qualité supplémentaire. On peut citer les exemples d'un local commun non rentabilisé ou d'un palier élargi qui peut accueillir d'autres usages qu'une simple circulation et permettre d'autres contacts entre habitants.

Cette proposition peut être traduite dans une pratique administrative.

---

<sup>53</sup> A/1671/2012-LCI ATA/1017/2014.

<sup>54</sup> ATA/505/2007.

<sup>55</sup> Audition du directeur de l'aménagement du territoire lors de l'adoption du bonus lié au standard Minergie, MGC 2003-2004/X A 5064.

**b) Proposition :** Levier de la qualité, modifier le calcul des pièces et la surface nette

Le RGL (art. 1) détermine les surfaces nettes (SN) minimales qui permettent de comptabiliser le nombre de pièces d'un logement. Le RGL (art. 7) détermine également un nombre standard d'habitant que le logement doit pouvoir accueillir en relation avec son nombre de pièces. Pour vérifier cette fonction, le RGL a précisé par la suite, des détails de calcul par sous-espace, traitant des chambres, de l'espace communautaire séjour-cuisine-salle à manger, des halls et prévoyant la déduction de passages théoriques, etc.

Dans ce cas aussi, une typologie novatrice, qui présente plus ou d'autres qualités, ne devrait pas être pénalisée dans les calculs de détail, par exemple par la « perte » d'une demi-pièce, si l'objectif légal d'accueillir correctement le nombre requis de personnes dans une SN totale donnée est atteint.

La proposition est donc de revenir à ces fondamentaux visés par le calcul des pièces et de la surface nette, en réintroduisant, au moment du contrôle administratif, la relation directe au nombre d'occupants, ce qui demande que l'usage convenable soit démontré.

L'autre intérêt de cette proposition est également un gain en simplicité et rapidité de procédure.

Concrètement, il s'agirait :

- de déroger à certains détails de calcul, si la SN totale est conforme et l'objectif est atteint différemment;
- d'utiliser le plan meublé comme outil de contrôle. Un plan meublé est le moyen adéquat pour démontrer la conformité à l'usage requis, voire une qualité supplémentaire par rapport à la stricte application de la norme.

Cette proposition peut être traitée par une directive.

**c) Proposition : Levier de la qualité, modifier le calcul par pièce**

Le calcul du nombre de pièces définit également l'enveloppe d'état locatif qui peut être admise pour le projet, puisque le loyer autorisé s'exprime en francs par pièce par an.

Cette logique apporte certaines garanties en matière de rapport usage-prix ou couverture des besoins-prix. Cependant, la valorisation par pièce est incomplète si l'on veut tenir compte des qualités offertes par un projet. Elle ne dit rien par exemple des espaces comme le réduit, le couloir élargi (ces espaces étant pris en compte dans le calcul de la surface locative et non de la surface nette<sup>56</sup>), ou encore des possibilités d'ameublement; caractéristiques qui qualifient de façon importante l'usage du logement.

Il faut, là aussi, encourager la réflexion en identifiant le projet qui fait preuve d'une recherche plus aboutie que la moyenne, mais aussi valoriser à un autre niveau, adéquat, le « logement minimum ». Les minima étant assurés, aucune proposition n'est à exclure mais le rapport qualités-prix doit être cohérent, pour ce sujet, avec le résultat et l'efficacité, plutôt qu'avec les moyens employés.

Dans le processus de traitement des dossiers proposé dans le chapitre précédent 3.1 « Prix », chaque projet est positionné en fonction de ses caractéristiques (charge foncière, échelle, etc.), dans la fourchette de loyer cible par pièce issue des besoins de la population. Dès lors, il conviendra de tenir compte également de la qualité - qualité spatiale, qualité d'usage, durabilité, polyvalence, etc. - selon des critères à définir dans la détermination du loyer cible.

**d) Proposition : Levier de la qualité, les équipements**

Les dispositions légales (art. 1 et 2 RGL et la LCI) prévoient une série d'obligations quant aux équipements minimaux que le bâtiment et le logement doivent offrir. Ces dispositions présentent un potentiel de simplification puisqu'elles traitent parfois des mêmes éléments (p. ex. locaux sanitaires, buanderies, locaux poubelles).

---

<sup>56</sup> Cf. art. 4 RGL.

Par ailleurs certaines anciennes dispositions nécessitent d'être vérifiées en regard des usages et besoins actuels (p. ex. locaux vélos ou poussettes, équipement des cuisines, armoires).

Enfin, la rédaction des normes minimales nécessaires doit également être vérifiée dans le même esprit de permettre la liberté de moyens, de formes, pour atteindre l'objectif clarifié.

La proposition consiste, par conséquent, à :

- éliminer les doublons entre la LCI et le RGL en matière d'obligations quant aux équipements des bâtiments et des logements et clarifier les compétences du contrôle;
- vérifier l'actualité des exigences;
- reformuler les exigences dans l'esprit de décrire les objectifs plutôt que des moyens, pour permettre l'innovation.

Les articles impactés sont notamment : buanderies (art. 57 LCI et 1 al. 9 let a RGL), sanitaires (art. 53 LCI et 2 let. a RGL), cuisines (art. 126 RALCI et 2 let. b RGL), locaux poubelles (art. 61 à 62A RALCI et 1 al. 9 RGL).

#### e) **Proposition** : Levier de la qualité, la gouvernance

La mise en œuvre des propositions précitées implique l'élaboration de critères de qualité (qualité spatiale, qualité d'usage, durabilité,...). En effet, les décisions touchant à cet aspect, qui impactent notamment la valorisation du projet, doivent être équitables, claires et transparentes.

Ces critères doivent être issus du dialogue entre l'administration, la profession et les usagers, afin qu'ils puissent être représentatifs et reconnus. Mais ils doivent également pouvoir être adaptables et évolutifs, en se nourrissant de l'expérience et des projets.

La proposition est que les critères de qualité de base soient évalués conjointement par la Commission d'architecture (CA) et l'OCLPF. Des systèmes d'évaluation existent déjà<sup>57</sup> et pourront aider au travail d'élaboration. Par ailleurs, des travaux qui sont menés conjointement avec la

---

<sup>57</sup> Nous faisons référence ici au SEL, système d'évaluation du logement de l'Office fédéral du logement, et au SNARC, méthode pour l'évaluation de l'écologie dans les projets d'architecture.

Haute école du paysage, d'ingénierie et d'architecture de Genève (HEPIA) pour la constitution d'une banque de données sur le logement collectif produit à Genève (Atlas du logement), ou de monitoring de projets sur des aspects sociaux, pourront participer également à l'observation des usages et typologies.

Les rôles et mécanismes de collaboration et de diffusions des informations devront également être précisés conjointement. Pour faciliter les échanges en amont des projets, l'administration doit notamment dédier des ressources sur les questions d'habitabilité.

---

## **4. Patrimoine bâti et énergie**

---

### **4.1 Définition et objectifs**

Le patrimoine bâti représente un enjeu majeur de la politique énergétique avec 50% des besoins globaux en énergie (environ ~6'000 GWh sur ~12'000 GWh, le reste servant à couvrir les besoins pour les transports (~3'000 GWh) et d'électricité (~3'000 GWh). La part nécessaire au chauffage est couverte par près de 95% d'énergies fossiles (gaz, mazout).

Dans le courant des années 2000, les exigences normatives qui servent de référence pour la construction des bâtiments sont progressivement devenues plus élevées, notamment avec l'apparition du label Minergie, dont le succès a accéléré le renforcement des normes. Depuis 2010, la loi genevoise exige que chaque nouvelle construction soit de haute performance énergétique. Aujourd'hui, les nouvelles constructions ne consomment plus que le tiers, voire le quart de la moyenne des constructions, voire plus du tout. Il reste néanmoins une marge d'amélioration (mise en œuvre de solutions techniques simples, mises en service soignées, information des utilisateurs, etc.), notamment pour que les bâtiments ne consomment pas plus que ce qui était prévu dans le projet.

En revanche, le potentiel d'amélioration énergétique des bâtiments construits avant l'an 2000 est très élevé. Les difficultés pour le concrétiser sont nombreuses et de plusieurs ordres : techniques, légales, sociales etc. A Genève, le taux de rénovation, dont nous n'avons pas une définition ni une connaissance précise à ce stade, serait en tout cas en-dessous des 2% qui seraient nécessaires pour maintenir la qualité du parc bâti. De surcroît,

beaucoup d'interventions n'améliorent pas l'efficacité énergétique mais d'autres caractéristiques du bâti.

Dès lors, la principale question n'est plus de construire des bâtiments énergétiquement performants mais de trouver les moyens de rénover les bâtiments existants.

Le projet de conception générale de l'énergie 2013, adopté par le Conseil d'Etat en mai 2013 et par le Grand Conseil, en septembre 2015, définit les orientations de long terme que le gouvernement souhaite donner à sa politique énergétique. Le Conseil d'Etat réaffirme ainsi son adhésion à la société à 2000 watts sans nucléaire et propose des jalons pour 2020 et 2035 inscrits dans cette vision de long terme. La société à 2000 watts sans nucléaire est la vision d'un avenir durable, respectueux de l'environnement, économe en ressources et globalement équitable.

Concrètement, le Conseil d'Etat propose de réduire la consommation énergétique annuelle moyenne par personne de 15% d'ici 2020 et de 35% d'ici 2035 par rapport au niveau de l'an 2000. Pour la production électrique, l'objectif est d'exploiter toutes les sources renouvelables disponibles et, notamment, de doubler la production photovoltaïque tous les cinq ans. Ceci permettrait ainsi à l'énergie solaire de couvrir 12% des besoins d'électricité du canton en 2035, contre 0,5% actuellement. Le Conseil d'Etat souhaite également que le canton tire pleinement partie de tous les potentiels thermiques présents sur son territoire. Ceux-ci concernent aussi bien les rejets thermiques de différentes activités que l'énergie solaire, la biomasse, les eaux de surfaces ou encore la géothermie de faible et de grande profondeur.

Ces objectifs requièrent une mobilisation et une adhésion forte de tous les acteurs publics et privés du canton. L'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables constituent des nécessités environnementales, mais ils représentent également des sources de progrès et d'innovation pour l'économie. Ainsi, la transition énergétique ouvre d'importantes opportunités en matière de développement d'infrastructures et de nouvelles technologies.

## 4.2 Constats et appréciation

Sous l'angle de la transition énergétique et des économies d'énergie, notre canton a déjà mis en place un nombre important de mesures, dont on peut notamment citer les suivantes :

- Au titre des art. 11 al. 2, 15 al. 7 et 16 al. 2 de la loi sur l'énergie (LEn) du 18 septembre 1986, établir un concept énergétique territorial ou au niveau des bâtiments privés ou des collectivités publiques. Il s'agit ainsi d'intégrer la dimension énergétique en amont des projets d'aménagement. L'utilisation des ressources locales (géothermie, solaire, biomasse, rejets de chaleur etc.), la création d'infrastructures énergétiques (planification de centrales à cogénération, de réseaux de chaleur etc.) peuvent permettre d'économiser quelque 50% d'énergie par rapport aux solutions classiques consistant à installer une chaudière à gaz dans chaque bâtiment.
- Exiger des concepts énergétiques pour toutes les nouvelles constructions et rénovations d'importance ou appartenant à des collectivités publiques.
- Au titre de l'art. 15C al. 1 à 3 LEn, assurer un suivi de la consommation énergétique des bâtiments existants et imposer des mesures d'amélioration pour les bâtiments les moins performants. Depuis 2010, tous les propriétaires de bâtiments chauffés (sauf propriétaires de villas ou petits logements de moins de 5 appartements) ont l'obligation de faire calculer l'Indice de dépense de chaleur « IDC ».
- Au titre de l'art. 15C al. 4 ss LEn, mettre en œuvre des actions de performance énergétique sur les bâtiments qui dépassent les seuils fixés par le Conseil d'Etat. Les bâtiments dont l'IDC moyen sur 3 ans dépasse les 800 MJ/m<sup>2</sup>an – 3% du parc – doivent réaliser un audit énergétique et mettre en œuvre les mesures rentables individuellement ou conjointement en moins de 3 ans. Les bâtiments dépassant les 900 MJ/m<sup>2</sup>an – 1,5% du parc – ont, en plus, l'obligation de mettre en œuvre, dans les 5 ans, les mesures permettant de ramener l'IDC en-dessous des 900 MJ/m<sup>2</sup>an.
- Au titre de l'art. 14 al. 4 ss, LEn, obliger les grands consommateurs d'énergie à développer une efficacité énergétique. Les propriétaires

des sites dont la consommation annuelle dépasse 5 GWh thermiques ou 0,5 GWh électrique doivent s'engager à améliorer l'efficacité énergétique sur une durée renouvelable de 10 ans et s'engager sur un suivi de leur consommation d'énergie.

- Au titre de l'art. 56A RCI, obliger le remplacement des simples vitrages. D'ici le 31 janvier 2016, les propriétaires d'immeuble doivent assainir les fenêtres qui présentent des déperditions énergétiques élevées en les adaptant ou en les remplaçant. Cette obligation, qui concerne plus particulièrement les fenêtres à simple vitrage et les vitrines, vise à réduire la consommation énergétique du parc immobilier genevois. Une large information est organisée afin d'accompagner l'application de cette mesure. Si l'obligation d'un assainissement énergétique des fenêtres remonte à 1989, le Conseil d'Etat a précisé son délai de mise en œuvre en février 2014. L'article 56A du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses (RCI) a ainsi été modifié, en fixant au 31 janvier 2016 le délai pour la mise en conformité des fenêtres et autres embrasures en façade (vitrines, portes d'entrée, caissons de stores, etc.).
- Au titre de l'art. 15 al. 2 LEn, généraliser l'installation de panneaux solaires thermiques sur tout nouveau bâtiment ou lors de rénovations de toitures.
- Au titre de l'art. 15 al. 1 LEn, imposer le respect d'un standard de haute performance énergétique (par exemple Minergie) à tous les bâtiments neufs.
- Au titre de l'art. 21 al. 2 LEn, soumettre à autorisation le remplacement des chaudières de grande puissance afin de privilégier des modes de transformation énergétique efficaces et faisant recours à des énergies renouvelables.
- Au titre de l'art. 15 al. 11 ss LEn et de l'art. 9 al. 6 ss LDTR pour les bâtiments de logement dont la rénovation est soumise à la LDTR, admettre le report sur les loyers d'une partie des coûts des améliorations énergétiques consentis par les propriétaires, au-delà du plafond LDTR.

Parallèlement à ces obligations légales, l'OCEN a initié ou collabore à des projets d'amélioration du parc bâti. A titre d'exemple, on peut citer :

- Le projet pilote d'accélération des rénovations sur l'ensemble des immeubles de la Cité d'Onex. Ce projet vise à encourager les propriétaires à se lancer dans un projet de rénovation notamment en réalisant des pré-études de différentes solutions de rénovation énergétique et en préparant le chemin administratif pour l'obtention de l'autorisation de construire. L'action initiée en mai 2014 concerne directement quelque 200 bâtiments de la Cité pour lesquels une transposition des audits-types pourra apporter aux propriétaires des éléments concrets d'aide à la décision.
- Le projet COMPARE-Renov dirigé par l'Université de Genève qui consiste à établir les mesures d'améliorations des bâtiments les plus efficaces, Le projet comporte deux volets : l'un pour identifier les motifs pour lesquels la plupart des bâtiments rénovés consomment plus que ce qui était prévu dans le projet, et le second pour faire la liste des améliorations-type les plus efficaces.

A l'issue des Rencontres du logement, les participants ont fait un certain nombre de propositions et suggéré que soient réalisés des prototypes d'expérimentation.

## 4.3 Préconisations

### 4.3.1 Propositions

#### a) **Proposition** : Financement et risques

Le financement des projets d'amélioration énergétique se heurtent souvent à la question du financement. Il est donc nécessaire de trouver des solutions pour partager la facture énergétique entre les propriétaires, les locataires et, éventuellement, l'Etat. Des solutions de tiers-financement doivent notamment être étudiées. La création d'Obligations d'Etat ou de fonds de financement, de même que la pérennisation des dispositifs de soutien et du mode de distribution des subventions dans le temps offriront des garanties aux investisseurs susceptibles de déclencher des rénovations.

**b) Proposition : Vers une simplification du cadre législatif**

Le cadre légal ayant été modifié récemment, il est important de ne pas le modifier trop rapidement sauf à le simplifier. Afin de faciliter l'avancement des projets, il serait souhaitable que les dispositifs d'application de la loi soient allégés (procédures claires et simples) et que les pratiques du département pour l'octroi de dérogations soient clarifiées et publiées. Dans un premier temps, les efforts de l'administration pour l'application de la loi devraient être maintenus sur les grands ensembles et/ou sur les bâtiments dont les IDC sont les plus élevés.

En 2015, l'OCEN a envoyé quelque 500 décisions obligeant les propriétaires de bâtiments dont l'IDC dépasse le seuil de 800 MJ/m<sup>2</sup>an à réaliser des audits énergétique et à mettre en œuvre les mesures d'économies rentables en moins de 3 ans ainsi que, pour les bâtiments dépassant les 900 MJ/m<sup>2</sup>an, de réaliser des travaux pour ramener l'IDC en dessous de ce seuil (application de l'art. 15C, al. 4 LEn). Dans ce cadre, une étude a été lancée pour mieux comprendre quelles sont les typologies des bâtiments concernés par ces obligations et quelles sont les contraintes particulières des différents groupes de propriétaires.

Les décisions administratives, qui obligent les propriétaires à réaliser des audits énergétiques, la mise en œuvre des mesures d'économie rentables en moins de 3 ans et, en cas de dépassement significatif, de faire des travaux pour ramener l'IDC en-dessous du seuil en question ont été envoyées au printemps. A la suite de cela, un bilan sera établi par l'OCEN pour le Conseil d'Etat afin de déterminer quels bâtiments devront, et à quelle échéance, faire l'objet d'audits énergétiques et de travaux.

**c) Proposition : Améliorer la qualité du processus de rénovation**

Il a été montré que les bâtiments rénovés consomment souvent plus d'énergie que ce qui est prévu dans le projet. Cela a pour effet de démotiver les propriétaires, de créer un déséquilibre entre les augmentations de loyer et la baisse réelle des charges et de mettre en danger les solutions de financement basées sur un contrat à la performance. Pour cela, il est notamment essentiel de former les professionnels, afin notamment :

- qu'ils effectuent des audits globaux et approfondis avant travaux;

- qu'ils calculent des gains énergétiques plus réalistes;
- qu'ils implémentent des solutions techniques simples et efficaces;
- qu'ils fassent un suivi rigoureux à chaque étape du projet;
- qu'ils soignent les mises en service et le suivi durant les premières années;
- qu'ils assurent un suivi d'exploitation avec outils statistiques et de monitoring.

Un suivi de l'ensemble du processus, avec une continuité de la chaîne de responsabilité, est relevé comme étant un facteur important du succès du projet.

#### **d) Proposition : Communiquer et informer**

Les projets doivent intégrer les besoins des différents acteurs, en particulier ceux des futurs utilisateurs. Les équipes de projet sont encouragées à initier des démarches participatives ainsi qu'à mieux communiquer les bons comportements aux futurs utilisateurs.

#### **4.3.2 Prototypes d'expérimentation (expériences-pilote)**

Il est demandé aux différents services de l'administration de tester les recommandations et les solutions innovantes issues des ateliers sur des cas réels de rénovations énergétiques, de démolition-reconstruction, de densification etc., afin d'en tirer des enseignements.

#### **e) Proposition : Gouvernance**

Travailler sur la qualité du groupe de conduite du projet et sur la communication avec les utilisateurs.

#### **f) Proposition : Financement**

- Réfléchir sur la pertinence de séparer financièrement les fonctions « immobilier » et « énergie ». Un cas de contrat de performance

énergétique (CPE) pour un bâtiment d'une collectivité publique devrait être étudié en détail.

- Etudier la création d'un bureau de soutien au modèle « Société de service énergétique – ESCO ». Une ESCO effectue une analyse approfondie, conçoit et met en œuvre des solutions et maintient le système en place pour assurer des économies d'énergie tout au long du contrat la liant à son client. En principe, ce sont les économies d'énergie qui sont utilisées pour rembourser l'investissement pendant une période pouvant aller de cinq à vingt ans. Dans ce cadre, il faudra préciser le cadre légal d'un rôle éventuel de banques au niveau cantonal ou fédéral, notamment pour couvrir le risque inhérent au fait que les actions de performance énergétique ne peuvent pas servir de garantie en cas de faillite de l'entreprise bénéficiaire.
- Identifier les éléments qui pourraient inciter concrètement les propriétaires à investir dans les économies d'énergie – densification, abaissement de charges, mesures fiscales, garanties etc.

**g) Proposition : Mise en place d'une méthode d'analyse**

Il s'agirait de mettre en place les actions dans les domaines suivants :

En matière d'analyse à effectuer :

- Comparaison entre les projets qui ont réussi et ceux qui n'ont pas abouti,
- Impact effectif des diverses solutions : calibrage des installations, gestion par les propriétaires, comportement des locataires.

Concernant le périmètre d'intervention à cibler :

- Bâtiments des collectivités, fondations, caisses de pension, coopératives à titre d'exemplarité
- Propriétaires de bâtiments dont l'IDC  $> 900 \text{ MJ/m}^2\text{an}$
- Propriétaires sur le point de rénover (p. ex. Le Lignon), dont le parc vétuste (p. ex. Cité d'Onex)

Concernant le séquençement à organiser :

- Etape 1 - Optimiser le projet dans le cadre existant,

- Etape 2 - Identifier d'autres opportunités que l'aspect énergétique pour améliorer le projet,
- Etape 3 - Fixer les conditions qui permettent de sortir du cadre,
- Etape 4 - Effectuer un bilan du projet et tenir compte des expériences effectuées.

**h) Proposition :** Travailler en partenariat avec les Services industriels de Genève (SIG)

Conscient des enjeux, les SIG ont pris l'initiative de lancer un projet intitulé « Transition Énergétique du Parc Immobilier Genevois » (TEPI-GE) dans le but de développer et mettre en œuvre un plan d'action pour activer à grande échelle l'assainissement énergétique des bâtiments à Genève. Cette volonté, marquée par une organisation à l'interne des SIG sur ce thème, s'inscrit pleinement dans la perspective de la convention d'objectifs qui liera l'Etat de Genève et les SIG.

L'OCEN travaillera en partenariat avec les SIG sur cette thématique qui est alignée sur les réflexions menées par l'office.

Ce cadre d'action favorisera notamment la mise en place de réalisations concrètes, cas échéant d'expériences pilotes assorties de leurs conditions d'évaluation.

---

## 5. SUIVI DU PROGRAMME

---

A partir de la démarche des Rencontres du logement organisées durant l'hiver 2014-2015, le DALE prône le développement du dialogue entre acteurs du logement dans une vision plus générale et à long terme de « partenariat social du logement ».

### 5.1 Gouvernance et instances de coordination

Les propositions contenues dans ce rapport se conçoivent comme la première étape d'un processus à plus long terme. Elles suivront d'abord la voie du processus parlementaire notamment en vue de l'adoption des modifications législatives qui s'avèreraient nécessaires.

Par ailleurs, pour que le matériau contenu dans le rapport puisse continuer à être suivi en concertation avec les acteurs, les instances suivantes seront sollicitées d'ici fin 2015 selon les thèmes qui leur reviennent :

- **Groupe de suivi du protocole d'accord sur le logement du 1<sup>er</sup> décembre 2006**

Sa composition et ses missions seront complétées, pour les questions touchant à la répartition des catégories de logement, aux coûts et à la qualité. Le groupe, qui est le plus représentatif des différents milieux du logement, pourra ainsi fonctionner comme une plateforme du logement.

- **Commission consultative cantonale pour l'aménagement du territoire**

Pour les questions touchant le processus de production de logement dans le cadre du plan directeur cantonal.

- **Commission consultative sur les questions énergétiques**

Pour les questions touchant aux enjeux énergétiques concernant l'amélioration de la rénovation du parc de logement.

## 5.2 Monitoring

Il est enfin envisagé que la Journée du logement, organisée tous les deux ans et dont la prochaine édition est projetée fin 2016, permette un échange régulier avec une composition large d'acteurs et un suivi de l'évolution de la mise en œuvre des réformes qui seront initiées.

\*\*\*\*\*

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Anja WYDEN GUELPA

Le président :  
François LONGCHAMP

### Annexes :

1. *Bibliographie*
2. *Planning général et suivi des actions*
3. *Hypothèses et scénarios 4A LGZD*

# ANNEXES

---

## 1. Bibliographie

### Ouvrage

Eleb Monique, et Philippe Simon. *Entre confort, Désir et normes. Le logement contemporain 1995-2012*. Bruxelles, Mardaga, 2013

### Etudes et rapports

Crédit Suisse Economic Research. *Marché immobilier 2015, Structure et perspectives*. Flawil, Crédit Suisse Group AG, mars 2015

Etat de Genève. *Rapport d'activité 2014 sur la mise en œuvre de la loi pour la construction de logements d'utilité publique LUP*. Genève, DALE, juillet 2015

Etat de Genève. *Etudes des besoins et de l'offre en logements*. Genève, Plan directeur cantonal, septembre 2011

Favarger, Philippe. *Besoins en logement dans le canton de Genève : Quantités et prix*, Genève, mai 2015

OCSTAT. *Demande de logements : définitions et mesures statistiques*. Etudes et documents n° 39, Genève, 1985

- II -

### **Informations statistiques (OCSTAT)**

Informations statistiques n°9, mars 2015, *Bilan et état de la population du canton de Genève en 2014*.

Informations statistiques, n°11, Avril 2015, *Mouvement de la construction en 2014*.

[http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2015/informations\\_statistiques/co\\_nstruction\\_etat\\_mouvement/is\\_construmouv\\_11\\_2015.pdf](http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2015/informations_statistiques/co_nstruction_etat_mouvement/is_construmouv_11_2015.pdf)

Informations statistiques, n°31, Novembre 2014, *Niveau des loyers, résultats 2014*.

[http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2014/informations\\_statistiques/autres\\_themes/is\\_loyers\\_31\\_2014.pdf](http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2014/informations_statistiques/autres_themes/is_loyers_31_2014.pdf)

### **Site internet**

Plan Directeur Cantonal 2030

<http://ge.ch/amenagement/plan-directeur-cantonal-2030>

Programme Projets urbains – Intégration sociale dans des zones d’habitation

<http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=fr>

- III -

## **2. Planning général et suivi des actions**

**PLANNING GÉNÉRAL ET SUIVI DES ACTIONS  
DU RAPPORT DIVERS DU DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT DU LOGEMENT ET DE L'ÉNERGIE SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA  
POLITIQUE CANTONALE DU LOGEMENT DANS LE CADRE DE LA RÉALISATION DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL 2030**

THEMATIQUE	CHAPITRE	PRECONISATIONS RAPPORT DIVERS	NUMERO MESURE	MESURES	NATURE DE LA MESURE	OFFICE	DELAYS
PARTIE GÉNÉRALE	Chap. I. Constats et analyses	Mise en place d'indicateurs : Démographie, Taux de vacance, Parc de logements sociaux, Catégories de logements construits, Parc de logements subventionnés, Répartition territoriale de la production de logements		Mise à jour annuelle des indicateurs	interne	OCLUF	
	Chap. II. Dimensionner la chaîne de production du logement	Fuiter le processus de production, de la planification à la mise en œuvre de la construction à privilégier (biais/écarts) opérationnel des projets et à rechercher l'amélioration des instruments et des processus de planification : réforme du PLO ( vote législatif et un volet de pratique administrative)		Mise à jour du monitoring : suivi du programme de planification (MC, PLO) législature Réforme PLO en cours	interne	OU	2nd semestre 2015
	Chap. III. Concevoir des quartiers urbains durables	Suivre l'évolution de la structure des ménages et des besoins catégoriels Développer l'accès à la propriété et développement des coopératives		Elaborer de manière systématique une méthodologie appliquée de démarche foncière dans le cadre de l'élaboration des PLO	interne (Nouveau PLO)	OU	
PARTIE THÉMATIQUE	Rendre le foncier disponible	Trois catégories de préconisations : 1. Mieux articuler la planification et l'opérationnel	1	Renforcer la mise en œuvre d'une politique globale de prospection et d'acquisition foncières en faveur du logement d'utilité publique	interne	OCLUF	1er semestre 2016
			2	Mobiliser le patrimoine foncier de l'Etat de Genève	interne	OCLUF	fin 2015- 1er trimestre 2016
			3	Salvo sur le plan opérationnel la réalisation des plans d'affectation adaptés	interne	OCLUF	1er semestre 2016
			4	Suivre des bonnes conditions de libération du foncier	interne	OCLUF	continu
			5	Travailler en partenariat (public / privé)	interne	OCLUF	continu
			6	Favoriser le développement du parc immobilier des coopératives et des investisseurs institutionnels	interne	OCLUF	continu
			7	Contribuer au financement de l'aménagement par la solidarité intercommunale	légalisatif	OU	des discussions avancées de PLO (état fin 2015), le second semestre (annexe au Conseil d'Etat puis au Grand-Conseil pour examen avec un objectif d'adoption d'une entrée en vigueur au 1 janvier 2017.
			8	Réviser la taxe d'équipement	légalisatif	OU	
			9	Adopter une clause générale d'utilité publique en matière de construction de logements et/ou de logements d'utilité publique, en cas de pénurie de logements	légalisatif	OCLUF	
			10	Clarifier les aspects procéduriers de la procédure d'occupation	légalisatif	OCLUF	
			11	Ramener le délai, qui permet l'ouverture de la procédure d'occupation des droits et des immeubles en vue de réaliser des logements, actuellement de 5 ans à 3 ans dès l'entrée en force du PLO	légalisatif	OCLUF	Stratégie d'actions : printemps 2016
			12	Simplifier la procédure en lien avec l'adoption d'une clause d'utilité publique générale en matière de construction de logements ou logements d'utilité publique	légalisatif	OCLUF	Objet du PL à l'automne 2016
			13	Reformuler la notion de biens-fonds en utilisant la notion de droit et immeuble	légalisatif	OCLUF	
14	Simplifier la procédure de la loi sur le remembrement foncier urbain (LFU)	légalisatif	OCLUF				
15	3. Le prototype de l'opérateur urbain à relever sur le secteur du PAV	1. Etudier le statut de l'opérateur urbain dans le contexte genevois 2. Evaluer la faisabilité de l'opérateur dans le cadre du PAV	OCLUF	légalisatif	OCLUF	Jun 2015 Dec. 2015	

<p style="text-align: center;"><b>PARTIE THEMATIQUE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Chap. II Revoir l'article 4A LGZD</b></p>	<p style="text-align: center;">Harmoniser la définition du logement d'utilité publique</p>	17	Fixer une durée de contrôle à 30 ans, sans égard au statut du propriétaire	<p style="text-align: center;">OCLPF</p>	<p style="text-align: center;">Consultation du groupe de suivi : Automne 2015 Dépôt du PL : Automne 2016</p>	
		18	Maintient les catégories LGL actuelles			
		19	Prévoir des dispositions transitoires pour les immeubles LUP créés selon la législation actuelle			Législatif
		20	Examiner la possibilité de créer une nouvelle catégorie de logement			
		21	Fixer un cadre clair aux propriétaires et aux locataires			
		22	Supprimer les options figurant dans les loi à savoir les lettres a) et b) des articles 1 et 2), consécutivement supprimer également la différenciation entre « avant » et « après » le 1 <sup>er</sup> janvier 2007 (alinéas 1 et 2)			Législatif
		23	Appliquer un taux de LUP à d'autres types de zone			Législatif
		24	Revoir les pourcentages fixés dans l'article 4A			Législatif
		25	Répartir les taux en catégories de logement qui amoient, directement ou indirectement, à des objectifs de loyers			Législatif
		26	Favoriser la présence et l'action des opérateurs des LUP par la maîtrise foncière			non
		27	Proposer un nouvel article 4A LGZD			Législatif

THEMATIQUE	CHAPITRE	PRECONISATIONS RAPPORT DIVERS	MESURES	NATURE DE LA MESURE	PILOTE	DELAIS		
PARTIE THEMATIQUE	Chap II Prix et qualité du logement	<p>Définir les loyers cibles Adapter les loyers cibles en fonction des spécificités et qualités du projet en tenant compte des charges Responsabiliser le mandataire sur l'appréciation et le maintien du coût de l'ouvrage Simplifier l'analyse des comptes d'immobilisations (ex. Evolutions financières) afin de garantir une exploitation conforme aux conditions fixées, assurer une fréquence et une efficacité des contrôles optimales.</p>	28	Définir les loyers et les prix de vente cibles afin de valoriser les projets performants				
			29	Mettre en œuvre les loyers et les prix de vente cibles en établissant un grille de loyers et prix adaptés				
	Prix		30	Simplifier le contrôle du prix de revient en responsabilisant le mandataire sur l'appréciation et le maintien du coût de l'ouvrage	Pratique administrative	OCLPF	2016	
			31	Simplifier l'analyse des conditions d'exploitation afin d'améliorer l'efficacité du contrôle				
			32	Adapter la marge de bénéfices et laques pour les ZD PPE selon le mode de commercialisation choisi par le promoteur				
			33	Modifier le calcul de la surface brute de plancher (SBP)	Pratique administrative	OCLPF	2015	
			34	Modifier le calcul des pièces et la surface nette	Directive itérene	OCLPF	2016	
	Qualité		<p>Modifier le calcul par pièce Réviser et actualiser les dispositions du RGL déterminant les obligations en matière d'équipement des logements et bâtiments</p>	35	Modifier le calcul par pièce	Directive itérene	OCLPF	2016
				36		Modifications du RGL	OCLPF	2016
				37	Elaborer des critères de qualité en partenariat avec les professionnels et les usagers	Itérene administration	OCLPF	2016

THEMATIQUE	CHAPITRE	PRECONISATIONS RAPPORT DIVERS		MESURES	NATURE DE LA MESURE	PILOTE	DELAIS
<p>PARTE THEMATIQUE</p> <p>Chap IV. Perrinive bâti et energie</p>		<p><b>Précisions du rapport divers</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Analyser les dispositifs d'application de la loi (procédures, actives et passives) en vigueur au sein du département pour l'octroi de dérogations souvent clarifiées et publiées</li> <li>- Mettre en place une solution de couverture des risques</li> <li>- Appliquer les dispositions de la loi sur l'énergie</li> <li>- Mettre en place des outils de suivi et d'évaluation</li> <li>- Intégrer tous les acteurs des projets de rénovation (y compris les futurs utilisateurs)</li> <li>- Assurer un suivi rigoureux à toutes les étapes (projet, réalisation, mise en service, exploitation)</li> <li>- Lancer des propres pilotes pour expérimenter les solutions innovantes</li> </ul> <p><b>Préconisations</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rédiger les protocoles de suivi, formaliser les fonctions "modérateur" et "moteur". Un cas de conseil de performance énergétique (CPE) pour un bâtiment d'une collectivité publique devra être étudié en détails.</li> <li>- Etudier la création d'un bureau de soutien au modèle "Société de service énergétique" – ESCO.</li> <li>- Identifier les éléments qui pourraient faciliter concrètement les propriétaires à investir dans les économies d'énergie – densification, abaissement de charges, mesures sociales, garanties etc.</li> </ul>	<p>38</p>	<p>Partager la lecture énergétique : rechercher des solutions de tiers-financement</p> <p>Simplifier la législation</p> <p>Améliorer la qualité du processus de rénovation</p> <p>Communiquer et informer</p> <p>Améliorer la gouvernance</p> <p>Etudier la création d'un bureau de soutien au modèle "Société de service énergétique"</p> <p>Mise en place d'un méthode d'analyse de projet</p> <p>Travailler en partenariat avec les Services Industriels de Gembet (SIG)</p>	<p>Interne administration</p>	<p>OCBN</p>	<p>2015-2018</p>

### 3. Hypothèses et scénarios 4A LGZD

#### Tableau 1 : Données de base

- A. Données statistiques sur le parc actuel, parc locatif, parc LUP et parc LGL
- B. Projections sur les potentiels de logements à l'horizon 2023, par zone de fonds

#### Tableau 2 : Besoins

- A. Données statistiques sur le parc actuel, parc locatif, parc LUP et parc LGL
- B. Projections sur les potentiels de LUP à l'horizon 2023, et simulations des besoins pour garantir le parc LUP à 20 % par la seule application de l'article 4A LGZD actuel

#### Tableau 3 : Projection

- A. Données statistiques sur le parc actuel, parc locatif, parc LUP et parc LGL
- B. Projections sur les potentiels de LUP à l'horizon 2023, par zone de fonds, en application de l'article 4A LGZD actuel (scénario min et scénario max)

#### Tableau 4 : Simulations

- A. Données statistiques sur le parc actuel, parc locatif, parc LUP et parc LGL
- B. Projections sur les potentiels de LUP à l'horizon 2023, par zone de fonds, en application de nouveaux taux de LUP (simulation avec taux LUP 30 % et taux LUP 40 %)



TABLEAU 2 - HYPOTHESES SUR LE PARC LOCATIF A TERME ET OBJECTIF LUP 20%

A. PARC DE LOGEMENTS ACTUEL (Source: OCStat)		PARC TOTAL	PARC LOCATIF	TAUX loc	PARC LUP	TAUX lup	PARC LGL	TAUX lgl	PARC lup+lgl	TAUX lup+lgl
CONSTRUITS	Toutes zones, au 31.12.2014	225'213	158'997	70.60%	15'345	9.65%	18'570	8.25%	25'755	11.44%
	LOGEMENTS CONSTRUITS									

B. PROJECTION PARC FUTUR (potentiel 2023 - CONSTRUIT 2030)

AGD...	COURT MOYEN LONG	AGD...	PLQ ADOPTES MZ ADOPTES POTENTIELS IDENTIFIÉS	PARC A REALISER	PARC LOCATIF	TAUX loc	PARC LUP	TAUX lup
	COURT MOYEN LONG	Agricole de développement	PLQ ADOPTES MZ ADOPTES POTENTIELS IDENTIFIÉS	737 5'747 6'277	520 4'057 4'431	70.60% 70.60% 70.60%	382 2'979 3'254	51.83% 51.83% 51.83%
	COURT MOYEN LONG	Villa de développement avant 01.01.2007	PLQ ADOPTES MZ ADOPTES POTENTIELS IDENTIFIÉS	1'521 6'031 4'09	1'074 4'258 289	70.60% 70.60% 70.60%	788 3'126 212	51.83% 51.83% 51.83%
5D...	COURT MOYEN LONG	Villa de développement après 01.01.2007	PLQ ADOPTES MZ ADOPTES POTENTIELS IDENTIFIÉS	3'320 2'830 119	2'344 1'998 84	70.60% 70.60% 70.60%	1'721 1'467 62	51.83% 51.83% 51.83%
AUTRES	COURT MOYEN LONG	Autre zones de fonds	PLQ ADOPTES MZ ADOPTES POTENTIELS IDENTIFIÉS	2'258 1'749 1'800	1'594 1'235 1'271	70.60% 70.60% 70.60%	1'170 907 933	51.83% 51.83% 51.83%
DIFFUS	-	POTENTIEL DIFFUS		10'750	9'138	85.00%	5'913	55.00%
PAV	-	PAV		43'548	32'292	74.15%	22'913	52.62%
				268'761	191'289	71.17%		

OBJECTIF LUP (20%) : **38'258** 20%  
 PROJECTION PARC LUP - PARC LUP ACTUEL= NOMBRE DE LUP A REALISER : **22'913** 53% du parc à réaliser  
 PROJECTION PARC LUP - PARC LUP ACTUEL= NOMBRE DE LUP A REALISER (hors potentiel PAV) : **17'000** 52% du parc à réaliser

TABLEAU 3 - APPLICATION STRICTE 4A ET 5. LEGZD ACTUELS, SELON SCENARI MIN. ET MAX.

A. PARC DE LOGEMENTS ACTUEL (Source: OCSH)		PARC TOTAL	PARC LOCATIF	TAUX loc.	PARC LUP	TAUX lup	PARC EGL	TAUX lgl	PARC lup+gl	TAUX lup+gl	
CONSTRUITS		2 252 213	1 587 997	70,60%	15 345	9,65%	18 570	8,25%	25 755	11,44%	
LOGEMENTS CONSTRUITS		Toutes zones, au 31.12.2014									

B. PROJECTION PARC FUTUR (potentiel 2023 - CONSTRUIT 2020), selon application min. et max. de l'article 4A. (GZD)

	PARC A REALISER	PARC LOCATIF	TAUX loc	SCENARIO MIN. LUP			SCENARIO MAX. LUP							
				TAUX lup	Nouveaux lup -4A	Nouveaux lup par zone	TAUX lgl	PARC LGL	TAUX lup	Nouveaux lup -4A	Nouveaux lup par zone	TAUX lgl	PARC LGL	
AGD...	PLQ ADOPTES	520	70,60%	25,00%	184	25,00%	184	25,00%	184	25,00%	184	25,00%	184	
	MZ ADOPTES	4 057	70,60%	25,00%	1 437	25,00%	1 437	25,00%	1 437	25,00%	1 437	25,00%	1 437	
	POTENTIELS IDENTIFIES	6 277	70,60%	25,00%	1 569	25,00%	1 569	25,00%	1 569	25,00%	1 569	25,00%	1 569	
	<b>TOTAL pour ZA</b>				<b>3 190</b>		<b>3 190</b>		<b>3 190</b>		<b>3 190</b>		<b>3 190</b>	
5D...	Villa de développement avant 01.01.2007	1 074	70,60%	0,00%	0	30,00%	456	25,00%	380	20,00%	0	0,00%	0	
	Villa de développement après 01.01.2007	6 031	70,60%	0,00%	0	30,00%	1 809	25,00%	1 508	20,00%	0	0,00%	0	
	<b>TOTAL pour Z5 av. 2007</b>	<b>409</b>			<b>61</b>		<b>61</b>		<b>102</b>		<b>102</b>		<b>102</b>	
AUTRES	Villa de développement après 01.01.2007	3 320	70,60%	15,00%	498	15,00%	498	15,00%	830	20,00%	0	0,00%	0	
	MZ ADOPTES	2 830	70,60%	15,00%	425	15,00%	425	15,00%	708	20,00%	0	0,00%	0	
	POTENTIELS IDENTIFIES	<b>2 830</b>			<b>984</b>		<b>984</b>		<b>1 640</b>		<b>1 640</b>		<b>1 640</b>	
DIFFUS	Autre zones de fonds	119	70,60%	0,00%	0	33,00%	39	20,00%	24	20,00%	24	20,00%	24	
	Autre zones de fonds	2 258	70,60%	0,00%	0	33,00%	745	20,00%	452	20,00%	452	20,00%	452	
	POTENTIELS IDENTIFIES	<b>1 749</b>			<b>0</b>		<b>577</b>		<b>350</b>		<b>350</b>		<b>350</b>	
PAV	<b>43 548</b>			<b>23,16%</b>	<b>10 087</b>		<b>8 395</b>		<b>13 816</b>		<b>43 275</b>		<b>43 275</b>	
		10 750	85,00%	55,00%	5 913	0,00%	0	55,00%	5 913	0,00%	0	0,00%	0	
		1 800	1,27%	70,60%	0,00%	0	33,00%	594	20,00%	360	20,00%	360	20,00%	360
		10 750	9,138	85,00%	5 913	0,00%	0	55,00%	5 913	0,00%	0	0,00%	0	
		43 548	32 792	74,15%	23,16%	10 087	19,28%	8 395	31,73%	13 816	10,05%	43 275	42%	43 275
		2 687 61	191 289	71,17%	42%	10 087	42%	8 395	31,73%	13 816	10,05%	43 275	42%	43 275

OBJECTIF LUP (20%) :

38 258

22 913

22 912

du parc à réaliser

du parc à réaliser

du parc à réaliser

PROJECTION PARC LUP - PARC LUP ACTUEL = NOMBRE DE LUP A REALISER :

22 913

22 912

22 912

du parc à réaliser

du parc à réaliser

du parc à réaliser

PROJECTION PARC LUP - PARC LUP ACTUEL = NOMBRE DE LUP A REALISER (hors potentiel PAV) :

22 913

22 912

22 912

du parc à réaliser

du parc à réaliser

du parc à réaliser

TABLEAU 4 - APPLICATION 4A ET 5 LG2D, SELON SCENARIU 30% et 40% LUP

A. PARC DE LOGEMENTS ACTUEL (SOURCE: COSSTRA)		PARC TOTAL	PARC LOCATIF	TAUX loc.	PARC LUP	TAUX lup	PARC EGL	TAUX lgl	PARC lup+gl	TAUX lup+gl	
CONSTRUITS		2 25 213	158 997	70,60%	15 345	9,65%	18 570	8,25%	25 755	11,44%	
Toutes zones, au 31.12.2014		LOGEMENTS CONSTRUITS									

B. ESTIMATIONS DU PARC FUTUR (potentiel 2033 - CONSTRUIT 2030), selon application taux LUP 30% et taux LUP 40%

		PARC A REALISER	PARC LOCATIF	TAUX loc	SCENARIO 30% LUP			SCENARIO 40% LUP				
					TAUX lup	PARC EGL	TAUX lgl	Nouveaux lup -4A	PARC LGL	TAUX lup	Nouveaux lup par zone	PARC LGL
AGD...	COURT	737	520	70,60%	30,00%	221	0,00%	0	40,00%	295	0,00%	0
	MOYEN	5 747	4 057	70,60%	30,00%	1 724	0,00%	0	40,00%	2 299	0,00%	0
	LONG	6 277	4 431	70,60%	30,00%	1 883	0,00%	0	40,00%	2 511	0,00%	0
	<b>TOTAL pour ZA</b>						<b>3 828</b>			<b>5 104</b>		
5D...	COURT	1 521	1 074	70,60%	30,00%	456	0,00%	0	40,00%	608	0,00%	0
	MOYEN	6 031	4 258	70,60%	30,00%	1 809	0,00%	0	40,00%	2 412	0,00%	0
	<b>TOTAL pour Z5 av. 2007</b>						<b>2 266</b>			<b>3 021</b>		
AUTRES	COURT	409	289	70,60%	30,00%	123	0,00%	0	40,00%	164	0,00%	0
	MOYEN	3 320	2 344	70,60%	30,00%	996	0,00%	0	40,00%	1 328	0,00%	0
	LONG	2 830	1 998	70,60%	30,00%	849	0,00%	0	40,00%	1 132	0,00%	0
	<b>TOTAL pour Z5 ap. 2007</b>						<b>1 968</b>			<b>2 624</b>		
DIFFUS	COURT	119	84	70,60%	30,00%	36	0,00%	0	40,00%	48	0,00%	0
	MOYEN	2 258	1 594	70,60%	30,00%	677	0,00%	0	40,00%	903	0,00%	0
	LONG	1 749	1 235	70,60%	30,00%	525	0,00%	0	40,00%	700	0,00%	0
	<b>TOTAL pour AUTRES</b>						<b>1 238</b>			<b>1 650</b>		
PAV	-	1 800	1 271	70,60%	30,00%	540	0,00%	0	40,00%	720	0,00%	0
	-	10 750	9 138	85,00%	55,00%	5 913	0,00%	0	55,00%	5 913	0,00%	0
		43 548	32 292	74,15%	36,17%	15 762	0,00%	0	43,70%	19 032	0,00%	0
							<b>SOMME PARC LUP + LGL :</b>	<b>36%</b>	<b>15 762</b>	<b>SOMME PARC LUP + LGL :</b>	<b>44%</b>	<b>19 032</b>
		2 687 61	191 289	71,17%								

OBJECTIF LUP (20%) :

38 258

20%

PROJECTION PARC LUP - PARC LUP ACTUEL = NOMBRE DE LUP A REALISER :

22 913

53%

du parc à réaliser

PROJECTION PARC LUP - PARC LUP ACTUEL = NOMBRE DE LUP A REALISER (hors potentiel PAV) :

22 912

70%

du parc à réaliser