



*Date de dépôt : 21 décembre 2022*

**Rapport du Conseil d'Etat**  
**au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative**  
**populaire cantonale 186 « L'assainissement des immeubles ne**  
**doit pas se faire sur le dos des locataires »**

1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le ..... **2 septembre 2022**
2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, **au plus tard le** ..... **2 janvier 2023**
3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, **au plus tard le** ..... **2 janvier 2023**
4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, **au plus tard le** .... **2 septembre 2023**
5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, **au plus tard le** ..... **2 septembre 2024**

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 186 « L'assainissement des immeubles ne doit pas se faire sur le dos des locataires » (ci-après : IN 186) par un arrêté du 31 août 2022, publié dans la Feuille d'avis officielle le 2 septembre 2022. De cette date court une série de délais successifs, qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits politiques.

Le premier des délais de procédure a trait au dépôt du présent rapport au Grand Conseil en vue de son traitement par la commission ad hoc, dépôt qui doit intervenir dans les 4 mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 120A, alinéa 1, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC; rs/GE B 1 01).

En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 2 janvier 2023.

Par arrêté séparé de ce jour, le Conseil d'Etat a déclaré l'IN 186 valide.

En ce qui concerne la prise en considération du texte de l'initiative, le Conseil d'Etat expose au Grand Conseil, dans le présent rapport, sa position quant à la suite à donner à cette initiative.

## **1. Objet de l'initiative**

L'IN 186 porte sur des modifications de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996 (LDTR; rs/GE L 5 20), et de la loi sur l'énergie, du 18 septembre 1986 (LEn; rs/GE L 2 30).

Cette initiative propose de remettre en fonction le bonus conjoncturel à la rénovation. Le texte de l'initiative et son exposé des motifs lui assignent 2 nouveaux objectifs : la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'amélioration de la protection des locataires.

## **2. Politique climatique et énergétique**

Réduire les gaz à effet de serre en s'affranchissant des énergies fossiles est assurément l'un des défis posés à la communauté internationale. Depuis 40 ans, nombre d'engagements ont été pris au niveau international pour limiter les émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique et, ainsi, le dérèglement climatique. Pourtant, force est de constater que ces différents agendas, stratégies et autres protocoles non contraignants manquent d'efficacité. En effet, les émissions de gaz à effet de serre continuent de croître, menaçant à terme l'habitabilité même de nombreuses régions du

globe, avec des conséquences marquées sur la biodiversité, les ressources en eau, les rendements agricoles, l'économie et la santé.

La Suisse a ratifié l'accord de Paris le 6 octobre 2017. L'objectif à long terme de cet accord international est de maintenir l'augmentation de la température moyenne de la planète bien en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels, et de préférence de limiter l'augmentation à 1,5 °C. Ce faisant, notre pays s'est engagé à réduire de moitié, d'ici à 2030, les émissions par rapport à 1990, en prenant en compte une partie des réductions d'émissions réalisées à l'étranger.

En termes de politique énergétique, le cadre légal vise un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économique et respectueux de l'environnement. En 2017, la population suisse a approuvé la stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral. Actuellement, les Chambres fédérales débattent d'une loi fédérale pour un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables<sup>1</sup> ainsi que d'une révision de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub><sup>2</sup>, du 23 décembre 2011.

La crise géopolitique en lien avec la guerre en Ukraine démontre d'autant plus la nécessité de gagner en souveraineté énergétique en économisant les énergies et en substituant les énergies fossiles par des sources renouvelables.

Sur le plan cantonal, suite à la motion 2520<sup>3</sup>, les instances politiques genevoises ont déclaré l'urgence climatique et renforcé les objectifs climatiques cantonaux en décembre 2019. Les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites de 60% d'ici 2030 (par rapport à 1990) et la neutralité carbone doit être atteinte en 2050.

En cohérence avec ces nouveaux objectifs, le Conseil d'Etat a adopté un plan climat cantonal renforcé (PCC 2030) et a planifié quelques 300 millions de francs d'investissements supplémentaires par an pour les 10 prochaines années dans le cadre de son plan décennal des investissements<sup>4</sup>. Un nouveau

---

<sup>1</sup> Modification de la loi sur l'énergie, du 30 septembre 2016 (LEne; RS 730.0), et de la loi sur l'approvisionnement en électricité, du 23 mars 2007 (LApEl; RS 734.7).

<sup>2</sup> Loi sur le CO<sub>2</sub>; RS 641.71.

<sup>3</sup> M 2520 *Une réponse politique à l'appel des jeunes pour sauver le climat* ! adoptée et renvoyée au Conseil d'Etat le 18 octobre 2019. <https://ge.ch/grandconseil/m/memorial/seances/020205/24/21/>

<sup>4</sup> <https://www.ge.ch/document/projet-budget-2022-plan-financier-quadriennal-2022-2025-plan-decennal-investissements-2022-2031-etat-geneve-premier-pas-retour-au-chemin-croissance>

plan directeur de l'énergie 2020-2030 (ci-après : PDE)<sup>5</sup> a également été adopté par le Conseil d'Etat en décembre 2021.

Le 13 février 2022, le corps électoral genevois a approuvé à plus de 80% une modification constitutionnelle visant à déployer, sur le territoire cantonal, des réseaux thermiques structurants alimentés principalement en énergies renouvelables par le biais d'un monopole délégué aux Services industriels de Genève.

Enfin, le Conseil d'Etat a adopté en avril 2022 une modification réglementaire d'importance portant notamment sur l'abaissement du seuil de l'indice de dépense de chaleur (ci-après : IDC), indicateur de la consommation d'énergie d'un bâtiment pour couvrir ses besoins de chaleur, à 125 kWh/m<sup>2</sup>.an (450 MJ/m<sup>2</sup>.an)<sup>6</sup>. Le seuil de l'IDC constitue un seuil déclencheur permettant à l'autorité compétente d'imposer à la personne propriétaire de procéder à diverses mesures visant un assainissement énergétique du bâtiment concerné. Les propriétaires des bâtiments dont l'IDC est supérieur à ce seuil doivent mettre en place des mesures d'amélioration énergétique portant sur l'optimisation énergétique des installations techniques, telles que les chaudières, systèmes de ventilations, panneaux solaires thermiques et photovoltaïques, etc. Par ailleurs, pour tous les bâtiments dont l'IDC est significativement au-dessus de ce seuil, les propriétaires devront entreprendre des travaux de rénovation complets afin de ramener l'indice au moins en dessous du seuil<sup>7</sup>.

La modification réglementaire adoptée en avril 2022 renforce également les dispositions concernant la priorisation du recours, dans toute la mesure du possible, aux énergies renouvelables ou de récupération de chaleur. De manière exceptionnelle, le chauffage fossile sera toujours autorisé, mais avec un minimum de 30% d'énergie renouvelable et moyennant la preuve que la personne propriétaire ne peut pas se passer du fossile. Aujourd'hui, les installations de chauffage des bâtiments sont alimentées à 90% par de l'énergie fossile (gaz, mazout).

---

<sup>5</sup> <https://www.ge.ch/document/plan-directeur-energie-2020-2030>

<sup>6</sup> Modification du règlement d'application de la loi sur l'énergie, du 31 août 1988 (REn; rs/GE L 2 30.01).

<sup>7</sup> La valeur de dépassement significative du seuil IDC a été fixée à 222 kWh/m<sup>2</sup>.an (800 MJ/m<sup>2</sup>.an) et sera progressivement abaissée dès 2027 pour atteindre 153 kWh/m<sup>2</sup>.an (550 MJ/m<sup>2</sup>.an) en 2031, permettant l'assainissement de l'ensemble du parc immobilier d'ici 2035 environ.

### 3. Financement de la transition énergétique

L'atteinte des objectifs climatiques nécessite un certain nombre d'investissements majeurs. Le 7 décembre 2022, le Conseil d'Etat a transmis au Grand Conseil un projet de loi sur le climat qui renforce et vise à ancrer dans la législation sa stratégie climatique. Parmi d'autres objectifs, ce projet institue un vaste programme d'investissements dédié à la transition écologique.

Ainsi, le gouvernement a adopté en parallèle 4 projets de lois d'investissement d'un montant total de 299 millions de francs relatifs, respectivement, à l'assainissement énergétique des bâtiments, à l'aide à la transition énergétique des entreprises, à la durabilité des exploitations agricoles ainsi qu'à l'électrification du parc automobile de l'Etat. Considérant que la rénovation énergétique des bâtiments est un levier essentiel pour faire baisser les émissions de gaz à effet de serre, le Conseil d'Etat a notamment déposé un projet de loi proposant l'ouverture d'un crédit d'investissement en vue de l'octroi de subventions de 200 millions de francs pour financer des projets d'assainissement énergétique des bâtiments.

Ces subventions d'investissements, qui viendront compléter le Programme Bâtiments de la Confédération, doivent donner un coup d'accélérateur à la rénovation énergétique du parc bâti. Financées par les deniers publics, elles doivent également contribuer à la protection des locataires en améliorant leur confort énergétique et en diminuant les coûts d'investissement pouvant être perçutés sur les loyers.

### 4. Synthèse des propositions de l'initiative

Comme indiqué en liminaire, l'IN 186 « L'assainissement des immeubles ne doit pas se faire sur le dos des locataires » a pour objectif de modifier la LDTR et la LEn. En substance, l'IN 186 propose les éléments suivants :

- encourager l'entretien régulier des immeubles d'habitation et les rénovations, lorsqu'il s'agit de travaux énergétiques, par des conseils et un accompagnement pour améliorer l'efficacité énergétique du bâtiment et passer aux énergies renouvelables, des indications sur les économies réalisables, les coûts et les possibilités de subventions (art. 15, al. 1, 2<sup>e</sup> tiret nouveau LDTR);
- inciter les propriétaires à réaliser des travaux d'entretien et de rénovation raisonnables, proportionnés et permettant l'assainissement énergétique de leurs immeubles et des logements (art. 16, lettre a nouvelle teneur LDTR ajoutant « l'assainissement énergétique »);

- réactiver le bonus conjoncturel à la rénovation en le réalimentant par un crédit annuel inscrit au budget du canton pour 10 ans. Le montant annuel de ce bonus conjoncturel correspondrait à la moitié de la part cantonale au bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS) comptabilisée l'année précédente. (art. 17, al. 1, 2 et 3 nouvelle teneur LDTR);
- faire passer le montant de la subvention de 15% (cf. art. 21, al. 2 LDTR) à 20% du coût des travaux (art. 21, al. 2 nouvelle teneur LDTR), l'initiative ne modifiant pour le surplus pas l'article 21, alinéa 2 LDTR qui prévoit que la subvention ne peut pas être répercutée sur les loyers;
- empêcher que les travaux financés en tout ou partie par le bonus conjoncturel à la rénovation puissent donner lieu à un supplément de hausse de loyer tel que prévu respectivement aux articles 6, alinéa 3, paragraphes 6 et 7, et 9, alinéa 6, paragraphes 2 et 3 LDTR, et à l'article 15, alinéa 12, lettres a et b, et alinéa 13 LEn (art. 6, al. 4 nouveau, art. 9, al. 7 nouveau LDTR, et art. 15, al. 13bis nouveau LEn).

## 5. Position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations à l'origine de l'IN 186.

L'augmentation des montants disponibles pour la rénovation énergétique du parc immobilier genevois est nécessaire pour atteindre nos objectifs climatiques. La rénovation du parc bâti genevois doit également bénéficier aux locataires.

Néanmoins, le Conseil d'Etat considère que la réactivation du bonus conjoncturel à la rénovation, qui ne bénéficie notamment pas de modalités de financement convaincantes et sécurisées, n'est pas le bon moyen pour atteindre ces objectifs. Il argumente ci-après sa position, en reprenant point par point les différents éléments de l'IN 186.

### *5.1 Conseils et accompagnement des propriétaires*

L'IN 186 entend encourager l'entretien régulier des immeubles d'habitation lors de travaux énergétiques par des conseils et des mesures d'accompagnement pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments et passer aux énergies renouvelables (art. 15, al. 1, 2<sup>e</sup> tiret nouveau LDTR).

Le Conseil d'Etat partage ces objectifs, tout en précisant que l'accompagnement des propriétaires est d'ores et déjà l'un des piliers de la politique énergétique conduite par le département du territoire. Un large éventail de conseils et mesures a été conçu – et continue à être développé –

pour accompagner les propriétaires en amont et lors de la réalisation de travaux énergétiques.

A ce titre, on mentionnera le programme éco21<sup>8</sup> d'efficacité énergétique des Services industriels de Genève (ci-après : SIG), lancé en 2007 et désormais intégré dans la convention d'objectifs liant le canton aux SIG, bras industriel de la politique énergétique du canton.

Depuis 2017, la plateforme GÉnergie<sup>9</sup> regroupe les actions portées par le canton et celles développées par les SIG. En sus des aides financières (Programme Bâtiments et subventions cantonales), des actions adaptées sont prévues pour les particuliers, les entreprises, les collectivités, les propriétaires immobiliers ou encore les partenaires professionnels, au travers d'accompagnements personnalisés, d'outils pratiques, de formations et de conseils adaptés en fonction de leurs destinataires.

Un programme spécifique est prévu pour inciter et accompagner les propriétaires et les régies dans l'optimisation énergétique de leur parc immobilier. Ce dispositif s'appuie sur un outil de planification et de suivi des actions de performance énergétique, une panoplie de solutions techniques, des incitations spécifiques et des formations. Lancé en janvier 2019 après une phase de test concluante avec la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG), ces actions ont rencontré un très bon accueil des acteurs concernés. Une cinquantaine de régies et de propriétaires, représentant plus de 75% du parc immobilier genevois, bénéficient de cet accompagnement.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat n'a pas d'objection de principe concernant l'article 15, alinéa 1, 2<sup>e</sup> tiret LDTR. Il considère cependant que cette nouvelle disposition n'est pas nécessaire pour continuer à développer, en collaboration avec les milieux concernés, des conseils et des mesures d'accompagnements pour les propriétaires du canton.

## ***5.2 Incitations financières***

L'assainissement énergétique des bâtiments est, depuis 2010, soutenu par le Programme Bâtiments de la Confédération, financé par une partie du produit de la taxe fédérale sur le CO<sub>2</sub><sup>10</sup>, selon les critères du Modèle

---

<sup>8</sup> <https://ww2.sig-ge.ch>

<sup>9</sup> <https://www.genergie2050.ch>

<sup>10</sup> L'article 34, alinéa 1, de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, du 23 décembre 2011 (Loi sur le CO<sub>2</sub>; RS 641.71), prévoit que le tiers du produit de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, mais au plus 450 millions de francs par an, est affecté au financement des mesures de réduction à long terme des émissions de CO<sub>2</sub> des bâtiments, y compris les mesures de diminution de la consommation d'électricité

d'encouragement harmonisé des cantons (ci-après : ModEnHa)<sup>11</sup>. En 2021, 27 millions de francs étaient à disposition des propriétaires genevois via le Programme Bâtiments et des subventions complémentaires prévues au budget cantonal, afin de financer de nombreuses mesures de rénovation et des constructions ambitieuses d'un point de vue énergétique (*infra*, ch. 5.5 concernant l'utilisation de ces montants en 2021).

Le montant alloué à chaque canton se compose du montant des subventions cantonales pondéré par un facteur d'efficacité défini par la Confédération. Initialement fixé à 2, ce facteur évolue chaque année en fonction de l'utilisation des fonds par le canton. Le facteur d'efficacité est déterminé selon le type et les volumes de mesures subventionnées (conformité au ModEnHa<sup>12</sup>). Cela signifie que, pour 1 franc alloué par le canton, la Confédération lui attribue au maximum 2 francs. Le facteur d'efficacité dépend également du budget des autres cantons ainsi que de l'enveloppe globale pour tous les cantons réunis, limitée au tiers du produit de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, mais au plus 450 millions de francs (art. 34 Loi sur le CO<sub>2</sub>).

En complément, le programme éco21 des SIG propose un accompagnement adapté pour les propriétaires et les professionnels de l'immobilier, avec des mesures incitatives. Des audits environnementaux sont notamment proposés aux propriétaires de maisons individuelles, comprenant des diagnostics environnementaux à domicile (avec calcul de l'IDC) pour les aider à optimiser leurs consommations d'énergie, d'eau, ainsi que la gestion de leurs déchets. Le programme prévoit également une sensibilisation des grandes entreprises à la transition énergétique en les accompagnant dans l'identification de leviers de performances énergétiques. Les prestations sont les suivantes : incitations à mettre en œuvre des actions ciblées et à s'engager à long terme sur une utilisation plus rationnelle des énergies. Il existe en outre un programme pour accélérer le remplacement des chaudières fossiles par des pompes à chaleur dans les villas.

Ainsi, force est de constater que des mécanismes d'incitation à l'assainissement énergétique des immeubles et des logements sont disponibles. Compte tenu du renforcement du cadre réglementaire

---

durant les mois d'hiver et qu[à] cet effet, la Confédération accorde aux cantons des contributions globales destinées aux mesures d'encouragement visées aux art. 47, 48 et 50, de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie.

<sup>11</sup> <https://www.endk.ch/fr/documentation/modele-dencouragement-harmonise-des-cantons-modenha>

<sup>12</sup> Cf. *infra*, ch. 6 pour les mesures soutenues.

contraignant rappelé ci-dessus et dans le but d'accélérer un assainissement énergétique de qualité des immeubles, le Conseil d'Etat entend augmenter les montants à disposition des propriétaires (*infra, ch. 6*).

### **5.3 Réactivation du bonus conjoncturel à la rénovation**

L'initiative prévoit la réactivation du bonus conjoncturel à la rénovation prévue par la LDTR.

Elle propose à cet effet l'ouverture d'un crédit annuel au Conseil d'Etat au titre de subvention cantonale d'investissement, qui serait inscrit au budget du canton pour 10 ans dès l'année suivant l'entrée en vigueur de la modification de la loi. Le montant de ce crédit annuel correspondrait à la moitié de la part cantonale au bénéfice de la BNS comptabilisée l'année précédente. Il serait financé par le budget du canton et viendrait s'ajouter à l'éventuelle part non dépensée du crédit des années précédentes, jusqu'à épuisement de ces reliquats (art. 17, al. 1, 2 et 3 nouvelle teneur LDTR). Enfin, la subvention couvrirait aux maximum 20% du coût des travaux, en lieu et place des 15% prévus actuellement par la LDTR (art. 21, al. 2 LDTR).

#### *i. Objectifs initiaux du bonus conjoncturel à la rénovation*

Adoptée le 25 janvier 1996, la LDTR a pour but de préserver l'habitat et les conditions de vie existants ainsi que le caractère actuel de l'habitat dans certains quartiers. Elle vise notamment à lutter contre la pénurie de logements et à protéger les locataires et les propriétaires d'appartements, ainsi que le parc locatif en quantité et en qualité (cf. notamment art. 1 LDTR).

La LDTR a institué un bonus conjoncturel à la rénovation (ci-après : bonus conjoncturel), dont la mise en œuvre était assurée, au moment de sa création, par l'ouverture au Conseil d'Etat d'un crédit de 20 000 000 de francs, réparti en 2 tranches annuelles de 10 000 000 de francs inscrites au budget d'investissement des années 1996 et 1997.

Ce bonus conjoncturel n'a pas été conçu pour répondre spécifiquement aux enjeux énergétiques. Ses buts sont bien plus larges : incitation aux travaux d'entretien et de rénovation raisonnables et proportionnés des immeubles et logements (notamment lutte contre la vétusté); maintien et développement d'un parc de logements dont le confort et les loyers répondent aux besoins prépondérants de la population; sauvegarde d'un patrimoine architectural de qualité à Genève; encouragement du savoir-faire, de la formation et du perfectionnement professionnel; maintien et création d'emplois dans l'industrie de la construction (art. 16 LDTR).

*ii. Normes IPSAS et LGAF<sup>13</sup>*

Le terme « bonus conjoncturel à la rénovation » n'a en soi pas de signification propre d'un point de vue juridique ou comptable; il s'agit simplement d'un terme illustratif, qui a été créé sur le moment pour désigner ce dispositif lié à la conjoncture de l'époque, de nature anticyclique, destiné à soutenir l'investissement privé déclinant. Le mécanisme lui-même consistait dans le versement de subventions d'investissement à des particuliers, elles-mêmes financées par l'ouverture de crédits d'investissement. Ce mécanisme s'écartait du mode ordinaire d'allocation de subventions à des particuliers, qui consiste à verser des subventions de fonctionnement et non pas d'investissement. D'un point de vue comptable, la subvention d'investissement vise en effet à créer un actif du patrimoine administratif de l'Etat ou d'une entité publique.

Le dispositif du bonus conjoncturel à la rénovation avait par ailleurs été imaginé antérieurement à l'adoption des normes IPSAS comme le référentiel comptable de l'Etat de Genève. Ces normes impliquent aujourd'hui des critères stricts pour reconnaître l'activation comptable de tels montants, à savoir le fait de pouvoir les considérer comme des éléments du patrimoine administratif public. La notion de « potentiel de service » de l'actif doit notamment être démontrée, ainsi que sa durabilité, moyennant un contrôle annuel de la part de l'autorité compétente.

S'agissant d'une initiative rédigée de toutes pièces (initiative formulée), les modifications envisagées par les initiants seraient directement intégrées dans les lois concernées si l'initiative devait être acceptée par le Grand Conseil ou le corps électoral. Par conséquent, elle devrait respecter les critères susmentionnés.

Le bonus conjoncturel à la rénovation a été utilisé jusque vers les années 2008, correspondant à l'implémentation des normes IPSAS à l'Etat de Genève. Il est alors tombé en désuétude. Quelques montants résiduels de subventions ont bien été versés entre 2008 et 2010, mais ils l'ont été sous forme de subventions de fonctionnement, puisque le mécanisme imaginé était problématique par rapport aux normes IPSAS, entrées en vigueur entre-temps.

L'article 17, alinéa 8 LDTR, non modifié dans son contenu par le texte de l'IN 186<sup>14</sup>, prévoit que la LGAF est applicable aux dispositions relatives au bonus conjoncturel à la rénovation.

---

<sup>13</sup> Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF; rs/GE D 1 05).

Dans le cadre de son arrêté statuant la validité de l'IN 186 (voir § 104-117), le Conseil d'Etat a admis, en vertu des principes d'interprétation applicables à l'examen de la validité des initiatives populaires, et dans ce seul contexte, que les règles de l'IN 186 constituent des dérogations à la LGAF ne permettant pas d'invalider l'initiative précitée sur ces points, et ce même si ces dérogations ne sont pas opportunes.

La LGAF constitue le cadre législatif et financier applicable en matière de bonne gestion des deniers publics. Dans une perspective de bonne gouvernance des finances publiques, il faudrait, par principe, qu'elle s'applique dans sa totalité aux mécanismes que l'IN 186 se propose d'introduire.

L'article 30, alinéa 1 LGAF prévoit qu'un crédit est une autorisation de procéder, dans un but déterminé, à un engagement financier d'un montant déterminé. De plus, l'article 37, alinéa 1 LGAF dispose que les crédits d'investissement autorisent, jusqu'à concurrence du montant du crédit voté, des dépenses servant à constituer, rénover ou remplacer des actifs du patrimoine administratif durablement affectés à l'exécution de tâches publiques. Les crédits d'investissements concernent un objet unique ou plusieurs objets concourant à un but déterminé. Par constitution, on entend la construction ou l'acquisition d'un actif. En outre, l'article 45 LGAF prévoit que les subventions d'investissement sont des montants alloués par l'Etat, liés à des actifs appartenant à des tiers. Elles doivent reposer sur une base légale formelle et faire l'objet d'un crédit d'investissement.

L'IN 186 prévoit de modifier l'article 17 LDTR comme suit :

*« Art. 17, al. 1, 2, 3 (nouvelle teneur), al. 4, 5 et 7 (abrogés, les al. 6 et 8 anciens devenant les al. 4 et 5)*

*<sup>1</sup> Un crédit annuel est ouvert au Conseil d'Etat au titre de subvention cantonale d'investissement pour encourager la rénovation et permettre la mise en œuvre de ce bonus conjoncturel.*

#### ***Budgets d'investissement***

*<sup>2</sup> Ce crédit annuel est inscrit aux budgets du Canton pour 10 ans dès l'année suivant l'entrée en vigueur la présente disposition.*

#### ***Montant et financement***

*<sup>3</sup> Le montant de ce crédit annuel correspond à la moitié de la part cantonale au bénéfice de la Banque nationale suisse comptabilisée l'année précédente. Il est financé par le budget du Canton. Ce montant*

---

<sup>14</sup> Sous la réserve qu'il deviendrait l'article 17, alinéa 5.

*vient s'ajouter à l'éventuelle part non-dépensée du crédit des années précédentes, jusqu'à épuisement de ces reliquats ».*

Au vu du texte de l'initiative, il apparaît que le montant du crédit annuel n'est pas déterminé. Selon les principes posés par la LGAF, la notion de « montant déterminé » se rapporte à un montant exprimé en francs et non pas à un montant dont on ne connaît pas encore l'ampleur au moment de l'ouverture du crédit. L'IN 186 déroge donc, sur ce point, à la LGAF.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la LGAF de 2013, soit une loi postérieure à l'introduction dans la LDTR des articles 17 et suivants, le fait de prévoir un crédit d'investissement dans une loi générale et abstraite – telle que la LDTR – n'a plus cours. Les crédits d'investissement font au contraire l'objet de lois d'investissement spécifiques.

Enfin, il n'est pas exclu que le crédit ouvert doive être comptabilisé comme une charge de fonctionnement, au vu des règles comptables applicables, notamment des normes IPSAS, et non comme une dépense d'investissement. Cette charge de fonctionnement alourdirait d'autant le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève et serait soumise aux contraintes d'arbitrage budgétaire qui président à la confection d'un budget, ce que l'initiative souhaitait précisément éviter en ayant recours au mécanisme proposé.

Il est donc nécessaire de s'en tenir strictement aux règles de la LGAF, laquelle constitue le cadre législatif et financier applicable en matière de bonne gestion des deniers publics et vise à en garantir la cohérence.

### *iii. Financement par le biais des bénéficiaires de la BNS*

L'initiative prévoit la réalimentation du bonus conjoncturel par un montant annuel correspondant à la moitié de la part du canton aux bénéficiaires de la BNS. Dans son courrier à l'attention de la Chancellerie d'Etat du 3 novembre 2022, le comité d'initiative a indiqué que la référence à la part cantonale du bénéfice de la BNS était une modalité de calcul et non une modalité de financement. Ainsi, « *le non versement de dividendes en 2022 aurait pour seule conséquence qu'il n'y aurait pas eu de montant versé dans le fonds pour cette année, si l'IN 186 était déjà en vigueur* ».

La BNS pourrait ne rien verser aux cantons en 2022, compte tenu de la chute des marchés financiers. Le Conseil d'Etat n'a d'ailleurs rien budgété en 2023 au titre de la participation au bénéfice de la BNS.

Force est ainsi de constater que le bonus conjoncturel à la rénovation disposerait de moyens de financement incertains, ne donnant pas un cadre propice à l'incitation et au déclenchement des rénovations énergétiques.

#### *iv. Taux de la subvention*

L'IN 186 propose : « *en règle générale, la subvention n'excèdera pas 20% du coût des travaux de rénovation donnant droit à la rémunération du capital investi (...)* » (art. 21, al. 2 nouvelle teneur LDTR), au lieu de 15% dans le droit en vigueur. L'exposé des motifs précise que « *la subvention couvrirait en principe 20% du coût des travaux* ».

Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à un mécanisme prévoyant un taux de subventionnement quasi automatique en fonction du coût des travaux. En effet, dans la mise au point de ses programmes de subventions, le canton doit veiller à permettre aux propriétaires d'avoir accès aux contributions fédérales du Programme Bâtiments découlant de la taxe CO<sub>2</sub>. Cette manne fédérale n'est pas négligeable, puisque chaque franc cantonal investi en cohérence avec le ModEnHa peut permettre d'obtenir un financement de la Confédération à hauteur du double au maximum.

Pour bénéficier de manière optimale du Programme Bâtiments, le canton doit veiller à respecter scrupuleusement les dispositions du ModEnHa, qui prévoit un certain nombre de critères et des barèmes pour l'octroi de financement (*infra, ch. 6*). Lorsqu'un canton subventionne de manière plus généreuse que les barèmes du ModEnHa, la Confédération considère que l'on crée un effet d'aubaine et ne reverse pas de financement au canton par le biais des contributions globales. Il est donc essentiel que les subventions cantonales puissent s'intégrer dans le cadre fédéral du Programme Bâtiments.

### **5.4 Protection des locataires**

Dans le but d'augmenter la protection des locataires, l'IN 186 prévoit que les travaux financés en tout ou partie par le bonus conjoncturel à la rénovation ne peuvent pas donner lieu à un supplément de hausse de loyer.

Aujourd'hui, conformément à la LDTR, les mesures suivantes peuvent être répercutées sur les loyers aux conditions prévues par l'article 14 de l'ordonnance fédérale sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux, du 9 mai 1990<sup>15</sup> : mesures destinées à réduire les pertes énergétiques de l'enveloppe du bâtiment, mesures visant à une utilisation

---

<sup>15</sup> OBLF; RS 221.213.11.

rationnelle de l'énergie, mesures destinées à réduire les émissions des installations techniques, mesures visant à utiliser les énergies renouvelables, remplacement d'appareils ménagers à forte consommation d'énergie par des appareils à faible consommation (art. 6, al. 3, § 5 et art. 9, al. 6, §1 LDTR).

La LDTR stipule par ailleurs :

*« Pour les loyers correspondant, avant travaux, aux besoins prépondérants de la population, le loyer après travaux n'excédera pas le montant maximum de la fourchette des loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population, majoré :*

- a) d'un montant correspondant à la baisse prévisible des charges énergétiques du locataire, auquel peut être rajouté, si nécessaire :*
- b) un montant correspondant à la contribution énergétique du locataire, qui ne pourra pas dépasser 10 francs par pièce, par mois.*

*Pour les loyers situés, avant travaux, au-delà des besoins prépondérants de la population, la hausse mentionnée ci-dessus n'excédera pas la baisse prévisible des charges énergétiques du locataire à laquelle peut être rajouté, si nécessaire, un montant correspondant à la contribution énergétique du locataire qui ne pourra pas dépasser 10 francs par pièce, par mois. »* (art. 6, al. 3, § 6-7 et art. 9, al. 6, § 2-3 LDTR).

Ces dispositions sont le fruit d'un accord intervenu entre les différents partenaires sociaux en matière de logement, conclu dans le cadre de la révision complète de la LEn, qui avait donné lieu à une votation populaire. Le but visé par ces dispositions était double : il s'agissait, d'une part, de préserver le système mis en place par la LDTR pour protéger les locataires et, d'autre part, d'éviter que certains propriétaires renoncent à exécuter des travaux de rénovation énergétique en raison de l'impossibilité de répercuter le coût de ceux-ci sur les loyers. Ces 2 objectifs, qui devaient évidemment intervenir dans le respect du droit fédéral, en particulier de l'article 14 OBLF, restent parfaitement d'actualité.

Le débat n'a cependant à l'époque pas porté sur une éventuelle distinction entre les travaux financés en tout ou partie par le bonus conjoncturel et les travaux financés aux frais du bailleur. Dans les faits, le bonus n'a que peu été utilisé. Les dispositions précitées ont été appliquées, pour la grande majorité des cas en tous cas, à des situations dans lesquelles les bailleurs avaient entrepris des rénovations énergétiques sans avoir bénéficié du bonus conjoncturel.

### 5.5 Conclusion sur la position du Conseil d'Etat

Le bonus conjoncturel à la rénovation a été conçu pour encourager les entretiens et les rénovations du parc bâti au-delà des aspects exclusivement énergétiques. Dans les faits, ce bonus est tombé en désuétude. En matière énergétique, il a été supplanté par les subventions cantonales et fédérales, soit notamment le Programme Bâtiments. En 2021, les ressources financières dédiées aux subventions énergétiques des bâtiments ont été intégralement dépensées : plus de 1 000 dossiers ont été traités par l'office cantonal de l'énergie (OCEN) pour un montant total de 27 millions de francs (9 millions de francs de budget cantonal comptabilisés sur le budget de fonctionnement et 18 millions de francs provenant des recettes de la taxe fédérale sur le CO<sub>2</sub> redistribuées par l'intermédiaire du Programme Bâtiments sur la base d'un facteur d'efficacité de 2). Les rénovations HPE<sup>16</sup>/THPE<sup>17</sup> ou Minergie® ont représenté 63% des subventions allouées, soulignant la forte demande pour des rénovations complètes, permettant l'accès à une certification (ou labellisation), plutôt que pour des opérations ponctuelles.

Le Conseil d'Etat estime que la réactivation du bonus ne s'avère pas opportune dès lors qu'il existe un mécanisme de subvention efficace, actif et stable, bénéficiant d'une importante « manne fédérale » par l'intermédiaire du Programme Bâtiments et des contributions globales versées au canton. Ce programme dispose d'un mode de financement sûr et prévisible, à l'inverse du bonus présenté par l'initiative qui se révèle problématique au regard des normes IPSAS, de la LGAF et de l'incertitude liée au financement par la part cantonale au bénéfice de la BNS.

Le renflouement d'un bonus conjoncturel à la rénovation au financement hasardeux est d'autant moins indiqué que le Conseil d'Etat vient de soumettre au Grand Conseil un projet de loi ouvrant un crédit d'investissement de 200 millions de francs pour soutenir la rénovation énergétique des bâtiments (*infra ch. 6*).

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat propose le rejet de l'IN 186. Il est néanmoins disposé à contribuer à l'élaboration d'un contreprojet.

---

<sup>16</sup> Haute performance énergétique.

<sup>17</sup> Très haute performance énergétique.

## 6. Eléments en vue d'un contreprojet à l'initiative

Diminuer la dépendance aux énergies fossiles et favoriser les énergies locales, propres et renouvelables sont essentiels pour réaliser la transition énergétique du canton et atteindre l'indépendance énergétique, à l'heure où un conflit géopolitique en Europe impacte fortement les prix de l'énergie.

A Genève, le parc bâti représente à lui seul plus de 50% de la consommation énergétique du canton. Les installations de chauffage des bâtiments sont alimentées à 90% par des énergies fossiles.

Le Conseil d'Etat a pris nombre de mesures pour sortir du chauffage fossile et accélérer la rénovation énergétique du parc bâti (*supra*, ch. 2). Outre les modifications prévues par le cadre légal et réglementaire, des mesures d'accompagnement et des subventions énergétiques, dont les montants avoisinent les 35 millions de francs par année (part SIG comprise), sont proposées aux propriétaires<sup>18</sup>. Le Conseil d'Etat estime que ces aides financières doivent être renforcées pour atteindre nos objectifs climatiques. Ainsi, le 7 décembre 2022, il a adopté à l'attention du Grand Conseil un projet de loi proposant l'ouverture d'un crédit d'investissement en vue de l'octroi de subventions d'investissements de 200 millions de francs pour financer des projets d'assainissement énergétique des bâtiments. Ce projet de loi a pour but d'augmenter les soutiens disponibles pour les propriétaires immobiliers, tout en optimisant au maximum les ressources du Programme Bâtiments et les contributions globales versées au canton.

Concrètement, l'ouverture d'un crédit d'investissement permettra de soutenir les mesures directes prévues par le ModEnHa 2015, en lien avec l'isolation des bâtiments et des installations techniques, la récupération de chaleur et la substitution des énergies fossiles par des énergies renouvelables, soit :

- M-01 Isolation thermique;
- M-05 Pompe à chaleur air/eau;
- M-06 Pompe à chaleur eau/eau ou sol/eau;
- M-07 Raccordement à un réseau de chauffage à distance (bâtiments existants);
- M-08 Installation solaire thermique;
- M-09 Ventilation dans les habitations avec récupération de chaleur;
- M-10 Amélioration de la classe CECB® pour l'enveloppe et l'efficacité énergétique globale;

---

<sup>18</sup> 34 millions de francs en 2022.

- M-11 HPE/THPE – Rénovation, variante MoPEC;
- M-12 Rénovation Minergie® ou Minergie-P®;
- M-13 HPE/THPE – Rénovation, variante CECB®;
- M-14 Bonus pour l'efficacité de l'enveloppe du bâtiment;
- M-15 Bonus pour l'efficacité énergétique globale;
- M-16 Optimisation énergétique de l'exploitation du bâtiment;
- M-18 Réseau de chauffage.

Conformément aux critères de la Confédération, la subvention distribuée dans le cadre du ModEnHa est calculée selon des critères objectifs tels que la surface de référence énergétique (ci-après : SRE) ou la puissance (en kW) de l'installation subventionnée. En particulier, les mesures M-01 et M-15 soutiennent les propriétaires dans les travaux d'isolation menés sur l'enveloppe thermique du bâtiment. Ces subventions s'élèvent entre 40 et 70 francs par m<sup>2</sup>/SRE, plus 20 francs par m<sup>2</sup>/SRE de bonus.

Les mesures M-05 et M-08 participent au financement d'installations permettant de se passer d'énergies fossiles pour la production de chaleur. Elles s'élèvent entre 5 000 et 50 000 francs pour les pompes à chaleur, selon le type de pompe à chaleur et sa puissance. Pour les panneaux solaires thermiques, la subvention s'élève à 1 200 francs, plus 500 francs par kW installé. La mesure M-16 soutient l'optimisation énergétique des installations sises dans les bâtiments du canton, y compris la pose d'appareils de monitoring, en vue de revoir à la baisse la consommation d'énergie au plus près des besoins du bâtiment. Enfin, les mesure M-10 à M-13 contribuent à financer des projets de rénovation globale ambitieux sur le plan énergétique.

Au vu de ce qui précède, le projet de loi du Conseil d'Etat destiné à financer les travaux d'amélioration de l'enveloppe thermique (isolation) des bâtiments et d'installations techniques (pompe à chaleur, panneaux solaires thermiques) permettra d'inciter les propriétaires à la réalisation de projets de rénovations énergétiques ambitieux et répondra aux préoccupations de l'IN 186 concernant le financement des rénovations énergétiques. Selon les estimations, il devrait induire un abattement de CO<sub>2</sub> d'environ 363 000 tonnes<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Il s'agit de l'impact estimé de la modification réglementaire du 13 avril 2022, qui met en place des mesures contraignantes pour la rénovation et l'optimisation du parc bâti ainsi que la priorisation des sources renouvelables en cas de changement de chaudières. Ce chiffre tient aussi compte du déploiement des réseaux thermiques structurants.

Rejoignant en outre la volonté de l'IN 186, le Conseil d'Etat souhaite, durant les travaux parlementaires, trouver des modalités permettant notamment d'éviter que la part des travaux subventionnée par des fonds publics, quelle que soit son origine, puisse être répercutée sur les loyers.

## **7. Conclusion**

Le Conseil d'Etat partage les objectifs de l'initiative concernant la nécessité de renforcer les soutiens financiers à la rénovation des bâtiments et la protection des locataires. Il considère en revanche que la réactivation du bonus conjoncturel à la rénovation n'est pas l'instrument adéquat pour répondre à ces préoccupations.

Un projet de loi visant l'ouverture d'un nouveau crédit d'investissement de 200 millions de francs vient d'être adressé au Grand Conseil pour octroyer des subventions supplémentaires aux propriétaires réalisant des rénovations énergétiques de qualité tout en leur permettant d'accéder aux subventions fédérales. Il devrait répondre aux préoccupations de l'IN 186 concernant le volet énergétique.

Par ailleurs, rejoignant la volonté de l'IN 186, le Conseil d'Etat souhaite, durant les travaux parlementaires, trouver des modalités permettant d'exclure que la part des travaux subventionnée par des fonds publics, quelle que soit leur origine, puissent être répercutée sur les loyers. La question du « déplaçonnement » des loyers pour la part des travaux non subventionnés devra être approfondie dans le cadre des travaux parlementaires.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à refuser l'IN 186, tout en étant disposé à contribuer à l'élaboration d'un contreprojet.

### **AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT**

La chancelière :  
Michèle RIGHETTI

Le président :  
Mauro POGGIA