



Date de dépôt : 3 juin 2024

Rapport

de la commission du logement chargée d'étudier le projet de loi de Cyril Aellen, Bénédicte Montant, Benoît Genecand, Lionel Halpérin, Pierre Weiss, Jacques Béné, Antoine Barde, Ivan Slatkine, Nathalie Fontanet, Edouard Cuendet, Jean-Marie Voumard, Eric Stauffer, Ronald Zacharias, Beatriz de Candolle, Bertrand Buchs, Christo Ivanov, Serge Hiltpold, Raymond Wicky, Olivier Cerutti, Sandra Golay, Thomas Bläsi, Renaud Gautier, Jean Sanchez, Francisco Valentin, Pascal Spuhler, Gabriel Barrillier, Philippe Morel, Jean-Luc Forni, Jean-Marc Guinchard, Stéphane Florey, Béatrice Hirsch, Anne Marie von Arx-Vernon, Simone de Montmollin, Daniel Zaugg, François Lance modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05) (*Pour favoriser la réalisation de logements*)

Rapport de majorité de Caroline Marti (page 4)

Rapport de première minorité de Sébastien Desfayes (page 108)

Rapport de seconde minorité de Thierry Oppikofer (page 112)

Projet de loi (11400-A)

modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05) (Pour favoriser la réalisation de logements)

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 2A Investissement pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers (nouvelle teneur)

¹ Un montant de 35 000 000 francs est investi chaque année pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers.

² Le montant annuel de 35 000 000 francs est investi jusqu'en l'an 2024.

³ Les montants ainsi investis sont utilisés par l'Etat ou, au moyen de dotations, par des fondations immobilières de droit public et des communes pour acquérir des terrains, construire et acquérir des logements d'utilité publique et pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d'utilité publique, soit notamment les équipements publics utiles aux quartiers.

⁴ L'attribution des montants ainsi investis est décidée par le département après consultation d'une commission d'attribution composée d'un représentant de l'office du logement, qui la préside, d'un représentant d'une fondation immobilière de droit public, d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif, d'un représentant des associations professionnelles représentatives de l'immobilier et de la construction, d'un représentant des milieux de défense des locataires et d'un représentant désigné par l'association des communes genevoises. La composition de la commission d'attribution fait l'objet d'un arrêté du département.

⁵ Les montants ainsi investis sont affectés à concurrence de 90% au moins à l'acquisition de terrains constructibles, à la réalisation de nouveaux logements d'utilité publique neufs ou pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation des équipements publics utiles aux quartiers.

⁶ Le solde des montants ainsi investis peut être affecté à l'acquisition d'immeubles de logements existants.

⁷ En cas de situation particulière, un montant annuel supérieur à 35 000 000 francs peut être investi, pour autant qu'il soit compensé sur une durée de 5 ans. Le montant annuel inscrit au budget d'investissements ne peut toutefois dépasser deux fois le montant annuel prévu.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Caroline Marti

La commission du logement du Grand Conseil a traité le PL 11400 durant 24 séances réparties entre 2014 et 2024. La commission remercie chaleureusement les représentant-es successifs du DALE/DT ainsi que M. Stefano Gorgone, secrétaire scientifique de commission, pour leur appui dans le cadre des travaux de commission. Les remerciements de la commission s'adressent également à M^{mes} Camille Loup, Caroline Dang, Léa Di Benedetto et Alexia Ormen et à M. Clément Magnenat, procès-verbalistes, pour la qualité de leur travail.

Présentation par M. Cyril Aellen, 1^{er} signataire

M. Aellen rappelle que la LGL prévoit d'affecter, pour une durée de 10 ans, 35 millions de francs par année à la création de logements d'utilité publique (LUP). Cette somme est vouée à poursuivre trois objectifs :

- la construction de logements LUP ;
- l'acquisition de logements LUP ;
- l'acquisition de terrains pour construire des logements LUP.

M. Aellen observe que les difficultés rencontrées pour la production de logements, notamment des LUP, aux dires de nombreuses personnes, est moins liée à l'absence de terrains disponibles ou d'investisseurs qu'aux oppositions de tous bords et de tous milieux, ainsi qu'aux difficultés rencontrées par certaines communes pour financer les équipements publics des nouveaux quartiers.

Dès lors, M. Aellen propose que l'usage du fonds LUP soit élargi au financement d'équipements publics à la charge des communes. En effet, souvent, les communes ne veulent pas construire en raison de la non-attractivité des logements sociaux qui créent un déséquilibre financier. Si une commune se voit aidée dans le financement des équipements, avec, en contrepartie, l'obligation de construire des LUP, elle serait alors plus fortement incitée à le faire. En conséquence, cette aide financière favorise et encourage les communes à la réalisation de LUP.

Autre modification apportée par ce projet de loi : le pourcentage du fonds devant servir à la réalisation de **nouveaux** logements. La LGL actuelle prévoit qu'au moins 70% de ce fonds doit être utilisé pour financer la réalisation de

nouveaux logements, les 30% restant permettant d'acquérir des logements existants pour les transformer en LUP. Cette modification a pour but de privilégier la réalisation de nouveaux logements tout en maintenant une certaine souplesse permettant occasionnellement l'acquisition de logements existants.

M. Aellen souligne que la commission d'attribution des fonds LUP ne verra pas sa compétence réduite par ce PL.

M. Aellen en vient ensuite à ce qui figure dans le rapport d'activités de la mise en œuvre de la LUP des années 2012 et 2013. Il remarque qu'un tiers des nouveaux logements LUP le sont par « intégration » au parc LUP par simple décision administrative. Beaucoup d'autres le sont par « acquisition ». Il ne s'agit donc pas de nouveaux logements construits mais de logements existants, intégrés au parc de logement LUP par décision administrative.

S'agissant des terrains acquis depuis 2008 par l'intermédiaire du fonds LUP, M. Aellen se demande ce qu'il en a été fait et si beaucoup de logements y ont été construits. Les nouvelles acquisitions représentent en effet plus de 112 000 m² de terrain.

M. Aellen soulève encore que certaines modifications législatives, parfois anodines, ont pu engendrer des changements importants de la politique menée par le département. Par exemple, lors de la création du fonds LUP, la disposition prévoyant qu'un minimum de 70% du fonds devait servir à la réalisation de nouveaux logements n'existait pas. Il n'y avait en conséquence aucune limite à l'acquisition d'immeubles déjà existants. En 2010, cette politique a changé, modifiant ainsi les statistiques qui ont dès lors montré une diminution des acquisitions de logements.

Enfin, M. Aellen relève que la production de nouveaux logements LUP semble émaner, dans une plus large mesure, de coopératives d'habitation, domiciliées chez des régies de la place plutôt que des fondations publiques. Il souhaiterait savoir si ces logements ont été construits sur des terrains acquis par l'Etat, le cas échéant mis en droit de superficie payant, gratuit ou à des prix hors marché. Il souhaite également connaître la proportion de logements LUP construits par des acteurs publics, des acteurs privés et des acteurs privés au moyen de deniers publics.

M. Aellen ajoute qu'il a souhaité introduire une limite temporelle de 10 ans à l'alimentation du fonds, soit en 2024. Cela permettrait d'après lui d'introduire une forme de contrainte sans pour autant conduire à une fin définitive du financement une fois cette échéance atteinte. De nombreux PL comportent des échéances qui peuvent par la suite être renouvelées ou transformées en durée indéterminée.

Pour résumer, M. Aellen indique que si ce PL permet de mettre de l'huile dans les rouages de la production de logements LUP, cela ne peut qu'être un avantage. Il concède qu'un fonds cantonal serait utilisé pour un usage communal, mais il rappelle que cette problématique de vases communicants existe dans d'autres domaines. M. Aellen reste convaincu que l'aide aux financements des équipements publics favorisera la construction de logements LUP. En résumé, si l'Etat finance les équipements, la création de nouveaux logements augmenterait.

Réponse du département

M. Buergisser revient sur le contexte historique de l'adoption de la loi LUP en 2007 et rappelle que le principe posé à l'époque était celui d'un fonds financé sur une période de 10 ans pour un total de 300 millions de francs (10 fois 30 millions/an).

Dans ce contexte très particulier, les premières démarches du fonds avaient été l'acquisition d'un certain nombre de biens intéressants détenus par la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale (FondVal) ou de la RISA. Ce mécanisme était prévu et annoncé. Ensuite, l'objectif s'est reporté sur la construction de nouveaux logements.

En 2009, suite à l'initiative IN 133, une sorte de « contreprojet indirect » fut mise en place, prévoyant l'utilisation des revenus issus de la vente d'or de la BNS. C'est à ce moment-là qu'il fut décidé d'augmenter l'objectif de logements LUP à 20% du parc locatif sans limitation temporelle. L'enveloppe financière annuelle d'alimentation du fonds LUP fut augmentée à 35 millions/an. Certaines règles sur l'utilisation du fonds furent également modifiées à ce moment-là. En définitive, il n'est pas possible d'émettre des critiques sur certaines pratiques sans prendre en compte l'historique et l'évolution du cadre légal et réglementaire.

M. Buergisser observe que la question du financement des équipements publics est essentielle dans la conduite de grands projets, mais qu'elle semble moins l'être dans le cadre des constructions ordinaires. S'agissant du financement des grands projets, les coûts d'équipement du terrain et d'aménagement du territoire sont généralement réglés par la taxe d'équipement. Pour certains aménagements particuliers, notamment ceux en lien avec la qualité des espaces communs et publics ou des groupes scolaires et culturels, les montants sont considérables et se calculent en dizaines de millions. Il note que, si le fonds LUP est utilisé pour le financement d'une école coûtant quelque 50 millions, plus aucun logement LUP ne pourrait être

construit. Aussi M. Buergisser reconnaît l'importance des équipements, mais ne pense pas que les éléments prévus dans le PL soient adéquats.

Questions et discussions de la commission

Question : Quelle est la définition exacte des équipements publics ?

Réponse : l'absence de précision dans le PL est volontaire. La volonté sous-jacente est de financer les équipements publics absolument nécessaires avec, en contrepartie, une obligation pour les communes de construire des LUP.

Question : Sachant qu'actuellement le fonds LUP a pour vocation l'achat de terrains, l'achat de logements LUP et la construction de logements LUP, n'y aurait-il pas un risque important de prêter l'achat de terrains pour la construction si on accepte que tout ou partie du fonds soit utilisé pour la réalisation d'équipements ?

Réponse : M. Aellen est convaincu que non. En mentionnant les propos de M. Hodgers, il note que beaucoup de privés sont prêts à investir, notamment dans la construction de LUP. Cependant, les possibilités offertes ne sont pas suffisantes. Dès lors, en étant plus incitatif et en donnant les moyens aux communes d'assumer les charges financières que la réalisation d'équipements représente, de nombreux logements LUP pourront être construits et pas forcément en utilisant le fonds LUP.

Question : les dernières statistiques montrent que très peu de logements LUP sont construits, qu'ils soient publics ou privés. Dès lors, pourquoi le privé, s'il était aussi intéressé à investir que le prétend l'auteur du projet de loi, ne l'a-t-il pas fait jusqu'à présent ?

Réponse : M. Aellen partage le constat que le système actuel fonctionne mal. Il est nécessaire de savoir si les logements LUP ont été construits sur des terrains mis à disposition par l'Etat et à quel prix. Selon M. Aellen, il n'est pas nécessaire de financer la construction de logements LUP, car les investisseurs privés existent et le font. Cependant, il faut se défaire des freins et le financement des équipements publics par les communes en est un.

Remarques des différents commissaires

Parti socialiste :

- Il y a malheureusement eu des cas de certaines communes, notamment celle de Chancy, qui ont fait l'acquisition de terrains pour ensuite les céder à des privés qui ont construit des logements non LUP.

- Le fond LUP a servi d'autres politiques que celle du logement, telles que le renflouement de la BCGE. Ce PL va à nouveau amener à financer d'autres politiques, notamment celle de la petite enfance ou d'autres politiques publiques communales. L'Etat devrait trouver d'autres moyens de financement pour ces politiques publiques et pas ponctionner les moyens de la politique sociale du logement.
- Il existe d'autres moyens pour financer les équipements publics communaux tels que l'augmentation de la taxe sur la plus-value foncière comme le permet la LAT.
- L'échéance du financement du fonds en 2024 conduirait à l'arrêt de la politique du logement social passé cette date.
- La notion d'équipements publics mériterait d'être précisée.
- Le problème du PL réside dans le fait qu'il vide les ressources financières du fonds LUP en faveur de la construction d'équipements publics, car les 35 millions de francs annuels de dotation seraient alors partagés à la poursuite de deux politiques.
- Au lieu d'utiliser le fonds LUP pour un autre but que celui prévu initialement, il faudrait augmenter le fonds dédié aux équipements publics.
- Le PL n'est pas suffisamment incitatif. Il faudrait des mesures plus contraignantes pour assurer une augmentation de la construction de LUP.

PLR :

- Etant donné la répartition de la fiscalité entre le lieu de travail et le lieu de domicile et les mécanismes de péréquation intercommunale, les communes sont frileuses face à la construction de LUP, car elles pensent que les contribuables habitant dans des LUP ne rapporteront rien, ce qui créerait un déséquilibre dans leurs finances, car les investissements pour la réalisation des équipements publics des nouveaux quartiers ne seront pas rééquilibrés par les nouvelles rentrées fiscales.
- Le bilan général de la construction de logements est modeste et la coordination entre le canton, la FPLC et les FIDP devrait peut-être être revue.
- Le problème actuel dans le domaine du logement est un problème de sous-construction. La construction est 50% en deçà de ce qui serait nécessaire depuis 20 ans.
- Il faudrait que la commission reprenne des modèles pour savoir quel est le rendement des fonds propres investis dans ces opérations car, compte tenu de l'évolution récente des rendements sur le marché des capitaux,

l'immobilier, et notamment la construction de LUP, représente un rendement de nature à attirer les investissements privés.

- Les caisses de pension pourraient être intéressées à investir pour la construction de LUP du fait qu'elles sont à la recherche de rendements à très long terme – tout à fait adaptés aux LUP.

M. Buerigisser revient à la question de départ, à savoir comment faire en sorte qu'un terrain disponible se construise. Il rappelle que l'usage du fonds est cadré par de nombreuses règles. Il précise notamment que les dotations sont réservées à un nombre restreint d'acteurs. Par exemple, les coopératives ne peuvent pas directement utiliser les financements du fonds LUP, quelle que soit leur nature juridique.

M. Buerigisser revient également sur le contexte de l'élaboration de la LUP et sa problématique sous-jacente. Il avait été constaté à l'époque que le modèle LGL classique, conceptualisé autour du modèle clef HLM, était en crise, notamment en manque de production, depuis les années 80. En conséquence, il est utile de se demander si ce système, impliquant un financement public d'opérations immobilières privées qui sortent du contrôle de l'Etat après quelques années, mérite d'être poursuivi. A l'heure actuelle, la LUP propose un modèle différent. L'effort de l'Etat est concentré sur des logements qui resteront sous son contrôle de manière durable. De même, les locataires devront satisfaire à un taux d'effort et d'occupation.

La nature du propriétaire est implicitement réglée par la loi. Sur le principe, le constructeur d'un LUP est une entité publique, de droit public ou un organisme sans but lucratif. Les privés peuvent également construire des LUP mais ils doivent accepter un contrôle des loyers d'au moins 50 ans. En conclusion, la LUP cherche à créer un parc de 20% de logements sociaux pérenne.

Concernant les critiques émises sur les acquisitions de terrain, M. Buerigisser concède qu'acheter du terrain pour construire de nouveaux logements prend plus de temps que d'acquérir des logements déjà construits. Mais il rappelle que l'objectif de produire plus de logements doit être formulé et quantifié. Sans terrain constructible, aucune construction ne sera possible. M. Buerigisser rappelle que si Genève souffre d'une situation de pénurie de logements, il faut également souligner le flux migratoire important qui renforce le phénomène.

En 10 ans, les conditions globales ont changé ; aujourd'hui, les investisseurs s'intéressent à d'autres classes d'objets. Un produit dans un immeuble locatif, à loyer durablement bas, a par exemple l'avantage de ne pas connaître de vacance. Par ailleurs, les investisseurs institutionnels comme la

caisse de prévoyance ont beaucoup d'argent à gérer et recherchent une garantie de rendement. Dès lors, cette problématique est importante pour le débat.

M. Buergisser rappelle que, concernant les fondations publiques, le calcul de leurs loyers ne se fonde pas sur le rendement admissible au plan financier mais sur le montant disponible nécessaire pour assurer les charges ordinaires et extraordinaires, permettant la couverture d'exploitation durable de l'immeuble. C'est une manière de s'assurer que l'exploitation de l'immeuble permette de produire un état locatif qui évite de finir en déficit d'exploitation.

Point de situation par M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat

M. Hodgers reconnaît que le financement des équipements publics est, avec le déficit de la planification foncière, un enjeu majeur et un des éléments les plus paralysants s'agissant de la construction de logements. M. Hodgers entend, au cours de cette législature, faire rattraper le retard pris sur ces deux problématiques. Il observe qu'un effort notable a été fait ces dernières années afin d'urbaniser et d'accélérer les modifications de zones. M. Hodgers rappelle l'objectif, récemment formulé, de créer 2 millions de m² de logements d'ici 2018. Partant, le fond du débat, soit la question du financement des équipements publics, est pertinent.

M. Hodgers doute cependant de l'opportunité d'un tel PL, tant sur son contenu que sur le timing.

Il remarque que le projet de loi pose, en toile de fond, la question de savoir si le financement des équipements relève de la compétence cantonale ou communale. Cela va à l'encontre de la volonté du Conseil d'Etat d'opérer un travail de désenchevêtrement des tâches cantonales et communales. En effet, le Conseil d'Etat entame à l'heure actuelle des pourparlers avec l'Association des communes genevoises et les conséquences de ce PL iraient à l'encontre de ces démarches.

S'agissant de la proposition d'augmenter de 70 à 90% la part du fonds devant servir à la réalisation de nouveaux logements (en réduisant donc de 30% à 10% la possibilité d'utiliser le fonds pour l'acquisition de logements existants), M. Hodgers indique que c'est d'ores et déjà la pratique de la commission LUP chargée de valider l'utilisation du fonds. En conséquence, le PL n'apporte pas de nouveautés sur ce sujet. L'inscription de ce taux dans la loi ne crée en définitive qu'une rigidité législative.

M. Hodgers s'interroge ensuite sur l'opportunité politique de financer les équipements par le fonds LUP. Il pense qu'un autre financement devrait être privilégié. Il rappelle que le fonds LUP constitue un des quatre piliers de la politique du logement, centré sur le logement social. Dès lors, l'utilisation de

ce fonds pour une autre finalité reviendrait à préteriter cette politique. Aujourd'hui, la proportion de logements LUP est inférieure à 10% alors que la loi impose un taux de 20%.

M. Hodgers rappelle de surcroît que des mesures budgétaires prévoient une diminution de l'aide à la personne à travers l'augmentation du taux d'effort et une diminution de l'indemnité à la pièce pour les logements HM, ce qui entame déjà l'aide au logement social.

M. Hodgers revient sur les difficultés que certaines communes rencontrent pour supporter financièrement les coûts de réalisation des équipements publics dans les grands projets d'aménagement. C'est notamment le cas de la commune de Confignon dont les charges d'investissement seront très importantes dans le cadre du grand projet des Cherpines. D'autres communes, telles que Plan-les-Ouates, ont des ambitions (et des moyens financiers) très conséquentes, s'agissant de la programmation des équipements publics (notamment un centre sportif à 100 millions), ce qui fait douter de la nécessité, pour l'Etat, de les aider. Un troisième groupe de communes, bien plus aisées, n'ont pas besoin d'aide. Il prend l'exemple d'une commune qui a planifié l'amortissement d'une école primaire en une année, car elle avait suffisamment de moyens pour le faire. Elle ne fut toutefois pas autorisée à agir ainsi.

En conséquence, M. Hodgers se demande s'il faut chercher à créer des fonds pour le financement des équipements communaux ou plutôt à organiser un système de péréquation financière de manière à ce que les communes non sollicitées par le projet de développement urbain participent aux efforts de construction des logements prévus par le plan directeur cantonal et assumés par d'autres communes. Toutes ces interrogations sont actuellement en discussion avec les communes. Ce travail amènera une clarification des besoins, à savoir le type d'équipements, leur situation et leur importance, de même que leur financement. La thématique est certes pertinente, mais une série de travaux est en cours avec les communes. M. Hodgers propose dès lors de suspendre le PL et d'attendre les résultats des travaux du département, dont notamment la clarification du financement des équipements.

Discussion de la commission

Question : Que pense M. Hodgers de la disposition qui prévoit de supprimer le fonds LUP à l'horizon 2024 ?

Réponse : La mutation urbaine que connaît Genève va durer une génération, soit au minimum jusqu'en 2034. L'échéance de 2024 interviendrait trop rapidement et en plein dans la mutation. Aussi, elle conduit à terme à supprimer l'argent de l'utilité publique.

Question : Combien de terrains ont été acquis par le fonds LUP ?

Réponse : En 2007, le premier objectif de l'Etat était d'évaluer la capacité d'atteindre le niveau de 20% de LUP prévu dans la loi avec l'application mécanique des ratios de catégories de logements prévus à l'art. 4A LGZD. Le résultat est vite apparu comme insuffisant pour atteindre cet objectif, d'où la nécessité d'établir une politique foncière plus incisive. La réflexion s'est donc portée sur une meilleure coordination avec l'office de l'urbanisme, pour être plus présent dans les zones agricoles appelées à être déclassées et plus proactif dans les périmètres villas en développement 3, l'objectif étant de finaliser cette fameuse couronne suburbaine déclassée en 1957. Cela a produit les résultats suivants : sur les 112 150m² acquis avec le fonds LUP, 89% sont en ZD3 dont 51% en zone 5D3 (zone de développement 3 anciennement zone villas), donc en grande majorité sur la couronne suburbaine de 1957. Les autres pour cent se répartissent entre la zone agricole (10%), notamment aux Cherpines où l'Etat a acheté des terrains, et en zone ferroviaire. Sur l'ensemble des terrains acquis par le fonds LUP, environ 10% ont entre-temps été construits ou ont obtenu une autorisation de construire. 44% de ces terrains se trouvent dans des PLQ en force, 11% dans des PLR adoptés mais pas encore en force, 30% sont situés dans des périmètres déclassés sans PLQ. Finalement, un petit pourcentage de ces terrains se situent dans des périmètres non encore déclassés. Cela concerne 25 périmètres répartis dans le canton, notamment le quartier du Mervelet.

Question : Qu'est-ce qui, d'après le département, entre dans la définition d'un équipement public ?

Réponse : Cette question est aujourd'hui posée aux communes. Dans les années 60, la politique du logement conduisait à la construction de barres d'immeubles avec quelques petits jardins entre elles, sur la base d'une politique de construction à moindre coût. Pour prendre l'exemple de la commune de Meyrin, le Théâtre Forum n'a été réalisé que 20 ans plus tard. Aujourd'hui, le paradigme et les attentes ont changé. On veut des quartiers de qualité, avec une programmation d'infrastructures et d'équipements publics ambitieuse (lieux sportifs, centres culturels, etc.). Cette inflation de l'équipement de base rend le financement difficile. Les communes font leur liste de courses en voulant réaliser toutes les options, mais elles peinent à les payer. Dès lors, le premier travail du département est de déterminer ce qui relève de l'équipement de base. Puis viennent les équipements secondaires et enfin les complémentaires. C'est pourquoi le département est en pleine discussion avec l'ACG et ne peut répondre pour l'instant à la question de savoir ce qu'est un quartier standard, correct et acceptable en termes d'équipement. Il y a aujourd'hui un déficit de financement évident, mais la proposition

comprise dans ce PL (usage du fonds LUP pour financer l'équipement public) affaiblit la politique du logement social. M. Hodgers indique avoir d'autres solutions qui apporteraient beaucoup plus de moyens pour le financement des équipements. Par ailleurs, les équipements sont à l'usage de tous les habitants d'un quartier. Le financement par prélèvement du fonds LUP signifierait implicitement que le financement des équipements se fait par les personnes les plus fragilisées du canton.

Remarques

PLR :

- Le fonds concerne le canton et les communes, car il sert aussi à alimenter des fondations communales.
- Les communes sont réticentes à la construction de LUP. Pour certaines, la raison se trouve dans leur manque de moyens. D'autres, bien qu'aisées, choisissent d'autres projets et prétextent ne pas avoir les moyens pour financer les équipements. Ces dernières ne veulent rien faire et il conviendrait de les inciter, voire de les contraindre à construire.
- Le choix de diminuer les aides aux logements appartient au Conseil d'Etat, selon son budget de fonctionnement.
- L'objectif du PL n'est pas de diminuer ou de changer la situation actuelle du fonds LUP, mais de donner une nouvelle affectation supplémentaire, permettant de résoudre les obstacles majeurs qui, à l'heure actuelle, empêchent la construction de logements LUP.
- Ce PL s'attaque à un problème récurrent et important dans la réalisation de logements. Jusqu'à présent, aucune solution alternative n'a été proposée.

PS :

- La thématique devrait être traitée de manière plus globale, notamment en incluant les discussions sur la taxe d'équipement et sur la taxe sur la plus-value foncière, qui permettraient d'augmenter les moyens financiers des communes.

M. Hodgers répond aux commentaires des commissaires en mentionnant que le fonds LUP finance effectivement des fondations communales, car ces dernières assument une prestation publique cantonale en finançant notamment des HBM. Cette aide n'est cependant pas automatique : les communes doivent répondre aux conditions cantonales de la planification foncière. M. Hodgers estime que le PL va débloquer quelques millions de francs pour le financement des équipements publics avec une échéance en 2024. Ces sommes seraient toutefois dérisoires. M. Hodgers pense que les auteurs de ce PL n'ont pas bien

estimé les proportions et les montants en question. La discussion actuelle entre le Conseil d'Etat et les communes conduit justement à connaître les montants nécessaires pour assurer le financement des équipements publics.

M. Hodgers rappelle que le plan directeur cantonal vient d'être voté. Certaines communes souhaitent construire mais rencontrent des difficultés de financement des infrastructures et équipements ; d'autres ne le veulent pas, mais seront contraintes d'une façon ou d'une autre. M. Hodgers se joint à l'avis selon lequel le financement peut-être un obstacle, mais il ajoute que cet avis est aussi utilisé comme un prétexte.

En outre, le PL ne précise pas quel type d'infrastructure le fonds LUP serait chargé de financer. Par ailleurs, si l'Etat aide au financement d'une commune, il ne pourra refuser son aide à une autre. En conséquence, le PL affaiblit la position de l'Etat dans son débat avec l'ACG.

M. Hodgers rappelle l'existence d'un avant-projet, présenté par M. Longchamp, portant sur la taxe d'équipements. Cet avant-projet fut suspendu par le comité de l'ACG. Il partait du constat que le non-dépensé de la taxe d'équipement s'élève à 50 millions, ce qui est bien plus que ce que le PL sur le fonds LUP pourrait apporter. L'avant-projet a été suspendu car l'ACG a des intérêts croisés. L'avant-projet fait pourtant toujours partie des possibilités de financement, visant à mutualiser la taxe d'équipement. S'agissant de la taxe sur la plus-value foncière, elle peut elle aussi être une source de financement. Cette taxe s'élève en effet à 50% à Bâle alors qu'elle n'est que de 20% à Genève. Il s'agit là d'une taxe sur des plus-values, donc un enrichissement qui n'est pas lié à la création de richesses par le travail et par l'effort, mais bien par l'effet d'aubaine d'une modification de zone.

Audition de la Chambre genevoise immobilière (CGI)

M. Christophe Aumeunier, secrétaire général

M. Aumeunier indique que la CGI s'inscrit dans l'esprit d'une Genève dynamique et entend participer à la lutte contre la pénurie de logements depuis de nombreuses années. Le plus important est le bien-être des concitoyens qui sont affectés par cette situation de pénurie. Il déclare accueillir ce PL de manière positive.

D'après la CGI, le PL vise deux points essentiels. Premièrement, le PL a pour but de sortir de l'enlisement dans lequel se trouve actuellement la relation entre les communes et l'Etat.

Sur la question du financement public des équipements et infrastructures ainsi que l'équilibre de la charge entre le canton et les communes, un avant-

projet de loi a été lancé en 2012. Or, on s'aperçoit aujourd'hui que ce projet est totalement sclérosé et n'avance pas.

M. Aumeunier pense qu'il faut pouvoir sortir de la situation actuellement illogique qui veut qu'une commune qui construit du logement craigne de s'appauvrir en raison du coût des infrastructures alors qu'elle pourrait s'enrichir si elle construit des surfaces d'activités, commerciales ou industrielles.

M. Aumeunier ajoute que le dossier sur la péréquation financière entre cantons et communes n'avance pas. Il est dès lors indispensable de faire en sorte que les communes puissent être financièrement soutenues dans leur mission d'équiper les nouveaux quartiers. M. Aumeunier relève que les équipements publics vont au-delà de ce qui est financé par la taxe d'équipement qui, en l'état, ne peut pas financer des infrastructures telles que les écoles, les centres socioculturels, les places publiques et autres.

M. Aumeunier ajoute que, lors de la signature de l'accord sur le logement de 2007, les partenaires étaient d'accord d'investir 30 millions par année dans l'acquisition de terrains et la construction de logements d'utilité publique. Il estime que les investissements en la matière avoisinent plutôt les 40 millions par an, soit au-delà de ce qui était prévu par l'accord sur le logement. Il affirme qu'il ne voit aucune contradiction entre la volonté d'investir 30 millions par année à la réalisation de LUP et la volonté d'aujourd'hui d'aider les communes à réaliser des équipements publics utiles au quartier et qui faciliteront le développeront du quartier. Il déclare qu'il s'agit, de manière proportionnée, de sortir d'un blocage pour permettre la réalisation de logements et de ne pas rester sur des positions sclérosées et dogmatiques. Il est selon lui plus utile d'affecter cet argent à de l'équipement public plutôt que de l'accumuler dans les comptes de l'Etat.

M. Aumeunier ajoute que le projet de loi prévoit que les montants investis seraient affectés à 90% pour la construction de logements contre 70% selon la teneur actuelle de la loi. S'il est vrai que, dans un premier temps, il a pu sembler opportun de créer un socle de logements d'utilité publique par le biais de quelques acquisitions, sur le plus long terme, il lui paraît irrationnel d'investir autant d'argent dans des logements déjà construits. Il rappelle que ce dont nous souffrons à Genève, c'est d'une pénurie de logements. Il faut donc réaliser et construire des nouveaux logements. Compte tenu des raisons précitées, et afin de lutter contre la pénurie de logements, la CGI est favorable au projet de loi.

Questions des commissaires

Question : Que pense la CGI de l'art. 2A al. 2 du projet de loi qui prévoit de supprimer totalement le montant annuel de 35 millions pour la construction de LUP en 2024 ?

Réponse : M. Aumeunier ne pense pas que le PL prévoit de supprimer le montant annuel affecté au fonds LUP en 2024, mais prévoit plutôt d'investir jusqu'en 2024. Il considère qu'il y a deux façons de voir les choses à ce sujet, soit selon la politique du verre vide et celle du verre plein. Il reproche à la politique du logement genevoise de ne pas avoir de terme. Lors de la construction d'un pont, par exemple, il est toujours prévu un terme de réalisation de l'ouvrage. Dans la réalisation d'un PLQ, en revanche, il n'y a pas de terme prévu. Il considère qu'il serait erroné de croire qu'imposer des termes et délais serait contraire à l'esprit de l'aménagement du territoire, et respectivement à la mission que se donne l'Etat de loger la population. Il estime qu'au contraire, il faut aujourd'hui se donner des objectifs et gérer en termes de projets. En définitive, ceci permet de rouvrir une discussion en 2024, avant l'échéance de 2024 le cas échéant, moment où il sera jugé si c'est une politique qu'il faut continuer à mener.

Audition de l'ASLOCA

M. Alberto Velasco, vice-président

M. Velasco rappelle que le fonds LUP a été créé à la suite d'une initiative lancée par l'ASLOCA qui demandait que l'office du logement puisse bénéficier d'un fonds lui servant à mener une politique de maîtrise foncière.

En effet, la maîtrise foncière publique est un élément essentiel pour que l'Etat ait les moyens de réaliser des logements LUP en suffisance pour répondre aux besoins de la population.

Il considère qu'aider les communes pour la réalisation des équipements et infrastructures est un noble objectif, mais il propose dans ce cas de créer un fonds spécifique à cette fin. Si le fonds LUP peut être utilisé pour financer des équipements et infrastructures municipales, le risque c'est qu'au bout de 6 mois, les 35 millions prévus pour la réalisation de LUP aient été asséchés pour le financement des infrastructures et qu'il ne reste plus rien pour la construction de logements sociaux.

Il pense que l'objectif sous-jacent de ce projet de loi est de retirer à l'Etat ses moyens de faire de la politique foncière pour laisser libre cours aux privés. L'ASCOLA s'oppose donc à ce projet de loi qui détourne le fonds LUP de son but et nuira gravement au développement d'une politique du logement social.

Audition du Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL)

M. Eric Fuld, président, et M^{me} Carole-Anne Kast, secrétaire générale

M^{me} Kast indique qu'en 2005, l'ASLOCA avait lancé et fait aboutir une initiative populaire cantonale IN 133 (Pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque Nationale Suisse) qui prévoyait que le tiers de la somme provenant de la vente de l'or et le 50% des revenus annuels futurs seront affectés à la construction de logements d'utilité publique tant et aussi longtemps que la proportion de 25% ne serait pas atteinte.

M^{me} Kast ajoute qu'en parallèle, le 1^{er} décembre 2006, différentes associations actives dans le domaine du logement ont signé avec le canton de Genève le « Protocole d'accord sur le logement ». Parmi les signataires, on trouvait le RPSL ainsi que la Chambre genevoise immobilière dont le président actuel est le premier signataire de ce projet de loi. Elle en déduit que la Chambre immobilière genevoise ne se sent pas liée par la signature du Protocole, quand bien même ce dernier avait été conclu pour une période minimale de dix ans et que ces dix ans ne sont pas encore échus. Selon M^{me} Kast, ce comportement donne raison à l'ASLOCA qui, en 2006, avait refusé de signer ce Protocole, considérant qu'une partie des interlocuteurs n'étaient pas dignes de confiance.

Elle précise que, le 22 juin 2006, le Grand Conseil, contrairement à l'avis du Conseil d'Etat, a décidé d'invalider cette initiative IN 133, sous l'impulsion du groupe Libéral. Ce même sort a été réservé, sauf erreur de sa part, à toutes les initiatives de l'ASLOCA qui ont abouti depuis le début des années 2000. L'ASLOCA a alors fait recours au Tribunal fédéral qui, comme de coutume, a donné tort à la majorité de droite du Grand Conseil qui ne peut bien évidemment pas invalider à la forme des initiatives populaires pour la seule raison qu'elles lui déplaisent au fond.

M^{me} Kast précise que c'est seulement le 22 septembre 2007 que le Grand Conseil a repris les travaux sur l'initiative IN 133 et l'a renvoyée à la commission des finances pour examen au fond. Le 24 avril 2008, les conclusions de la commission des finances étaient débattues devant le Grand Conseil.

Elle ajoute qu'entre-temps, le « Protocole d'accord sur le logement » a été signé et que la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP) (I 4 06) a été adoptée le 27 mai 2007. Face à cette situation, le Grand Conseil, suivant la position du Conseil d'Etat, a décidé de refuser l'initiative IN 133, mais de lui opposer un contreprojet.

M^{me} Kast indique donc que ce contreprojet a été concrétisé sous la forme du PL 10460 modifiant la loi pour la construction de logement d'utilité publique (LUP) (I 4 06) et la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05). Ce projet de loi a été signé par un membre par groupe représenté au Grand Conseil, dont le secrétaire général de la Chambre genevoise immobilière et l'actuel président de l'ASLOCA.

M^{me} Kast mentionne que le contreprojet prévoit qu'au minimum 20% du parc locatif soit constitué de logements d'utilité publique (contre 15% dans le Protocole). Pour cela, les moyens mis à disposition par le contreprojet représentent 35 millions de francs (contre 30 millions de francs dans le Protocole), de manière pérenne tant que le socle de 20% de logements d'utilité publique n'est pas atteint.

Elle précise qu'il est aussi instauré une commission d'attribution qui est chargée d'analyser les projets et d'octroyer les fonds.

M^{me} Kast souligne un élément important dans le contreprojet. Ce dernier prévoit que 70% au moins des fonds soient affectés à la construction de nouveaux logements d'utilité publique (soit par des acquisitions de terrain, soit par la construction effective de logements d'utilité publique). Le projet modifie également l'art. 2 LGL et introduit le nouvel art. 2A LGL. C'est grâce à ce dispositif que l'ASLOCA a rejoint le camp de la paix du logement en 2009. Cependant, elle juge que la paix du logement est aujourd'hui anéantie par différents projets de lois, dont ce PL 11400.

M^{me} Kast considère par ailleurs qu'il a totalement échappé aux auteurs du projet de loi que l'art. 2A LGL qu'ils souhaitent modifier a un jumeau parfait, l'art. 4 LUP. Une modification unique de l'art. 2A LGL amènerait alors à une contradiction légale.

Quant au fond, M^{me} Kast indique que le RPSL est opposé au projet de loi PL 11400, et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, ce projet de loi se moque des partenaires sociaux qui ont négocié l'Accord de 2006, puis celui de 2009.

Deuxièmement, le projet de loi se moque de la démocratie directe qui a permis, par le biais de l'initiative IN 133, d'améliorer le dispositif de la loi pour la construction de logements d'utilité publique.

Troisièmement, le projet de loi entend mettre fin en 2024 au financement de logements d'utilité publique alors que, dans la loi actuelle, les 35 millions de francs doivent y être affectés jusqu'à ce que la proportion de 20% soit atteinte.

Quatrièmement, le projet de loi ne précise pas l'affectation des 35 millions de francs provenant de la part cantonale au bénéfice de la Banque nationale suisse. De plus, il ne parle non plus de « fonds propres affectés » mais de « montants investis ».

Il s'agit pour M^{me} Kast d'une stratégie à double détente visant à couper, par voie de décision budgétaire, les ressources mises à disposition du logement d'utilité publique. En effet, en supprimant le fonds affecté, le Grand Conseil pourra, sans modifications législatives, couper les ressources d'investissement.

Cinquièmement, M^{me} Kast pense que le projet de loi ne connaît que bien mal la vérité du financement des nouveaux quartiers qui incombe aux communes. La question du financement des équipements doit trouver une autre réponse que de « piquer » quelques millions par an au fonds LUP, car cela ne changera pas la situation des communes ou leur approche face aux nouveaux quartiers. Cela est inefficace par rapport au but du projet.

Selon M^{me} Kast, cette problématique doit trouver une réponse *ad hoc* d'une autre ampleur, par exemple en taxant les plus-values foncières ou en exigeant qu'un pourcentage de la marge de promotion admise en zone de développement soit allouée au fonds d'équipement.

Sixièmement, en considérant qu'il est équivalent d'investir dans l'acquisition de terrains constructibles, à la réalisation de logements d'utilité publique neufs ou dans le financement de « toute opération destinée à conduire à la réalisation des équipements publics utiles aux quartiers », ce projet de loi introduit là une notion juridique indéterminée. Selon elle, il est évident que tout ce qui se rapporte à un nouveau quartier peut être considéré comme une « opération destinée à concourir à la réalisation des équipements publics utiles aux quartiers ». Par ailleurs, les équipements publics ne s'adressent pas qu'aux locataires LGL. Il s'agit donc de réaffecter ainsi une manne destinée à la classe moyenne modeste pour en faire bénéficier d'autres catégories de la population qui en ont certainement moins besoin, surtout à l'heure où les aides pour ces locataires sont mises en danger par les mesures d'économie budgétaire du Conseil d'Etat.

Pour le RPSL, la seule proposition intéressante du projet de loi est de réduire à 10% du fonds la possibilité d'acquérir du logement existant. Elle considère qu'au démarrage du système, notamment vis-à-vis des immeubles de la Fondation de revalorisation des actifs de la banque cantonale, il était intéressant de prévoir un peu plus de souplesse vis-à-vis des acquisitions de logements existants. Cependant, aujourd'hui, il ne semble plus que cela soit nécessaire et que ces 10% devraient suffire.

M^{me} Kast ajoute que le rapport d'activité 2013 sur la mise en œuvre de la loi pour la construction de logements d'utilité publique LUP montre que, depuis 2012 (voir même 2011), moins de 10% du fonds a été consacré à l'acquisition de logements existants. Il montre également que l'argent mis à disposition est utilisé essentiellement pour l'acquisition de terrains.

En raison des arguments qui précèdent, le RPSL s'oppose au projet de loi PL 11400. Ce dernier est inefficace par rapport au but poursuivi ainsi que dangereux pour la politique de construction de logements d'utilité publique.

Audition de M. François Longchamp, président du Conseil d'Etat

M. Longchamp indique que le Conseil d'Etat s'est engagé dans deux types de réformes concernant les relations entre les communes et le canton.

La première concerne la répartition des tâches. En effet, la nouvelle constitution impose une répartition des tâches selon 4 principes précis, qui ne sont aujourd'hui pas appliqués. Cela se caractérise alors par toute une série de tâches dont les frontières de compétences ne sont pas clairement délimitées. Cet objectif constitutionnel est en discussion avec les communes depuis le 30 avril 2014. Le Conseil d'Etat mène actuellement des discussions avec les communes sur une série de propositions visant à revoir, sur la base d'un rapport technique datant du mois de juin, la répartition des compétences entre le canton et les communes dans les domaines dans lesquelles des compétences sont très enchevêtrées.

Le deuxième axe de réflexion porte sur la question de la péréquation intercommunale. Les réformes fiscales entre les différentes communes, dont la plus récente remonte à 4 ans, sont aujourd'hui insuffisantes pour permettre un système équitable entre les communes. Cela est dû au fait que, d'une part, les recettes fiscales communales sont variables et, d'autre part, que le système fiscal genevois est, pour l'essentiel, basé sur une imposition sur le lieu de travail.

M. Longchamp reconnaît que l'essentiel des charges des communes sont liées à la présence d'habitants plus qu'à la présence d'emplois. En revanche, la partie la plus importante des recettes est liée à la présence d'emplois. Les crèches, les bâtiments scolaires, la voirie, les parcs, l'entretien général des équipements communaux, etc., sont plus sollicités par la présence d'habitants que par la présence d'emplois.

Pour répondre à cette problématique, M. Longchamp a indiqué sa volonté d'opérer une réforme fiscale de manière à basculer vers une taxation sur le lieu de domicile plutôt que sur le lieu de travail, cela lié à une série de mécanismes

péréquatifs qui corrigent un certain nombre d'écueils sans quoi le système serait tout aussi injuste que le système actuel.

Ces deux réformes mentionnées dans le discours de Saint-Pierre et dans le programme de législature sont essentielles pour le Conseil d'Etat. Pour lui, cela impose de distinguer les deux dossiers : dans un premier temps, le Conseil d'Etat examinera le dossier concernant l'enchevêtrement des tâches et, dans un second temps, à partir de 2015, il se penchera sur la question de la péréquation et des réformes fiscales. Ces changements supposent des modifications de lois votées par le Grand Conseil et soumises aux votations populaires.

M. Longchamp indique que le Conseil d'Etat est dubitatif à propos de ce projet de loi et de l'idée de financer les équipements publics par un fonds dévolu au logement d'utilité publique. Il explique qu'il s'agit d'abord de tâches qui sont consubstantielles à l'idée des communes. Le fait d'avoir des équipements publics est une obligation communale.

M. Longchamp reconnaît la difficulté que certaines communes rencontrent dans le financement des équipements publics. En effet, elles doivent avancer des sommes considérables pour l'aménagement de nouveaux quartiers alors que les recettes fiscales engendrées par l'arrivée de ces nouveaux habitants n'arrivent dans leurs caisses que beaucoup plus tard. C'est d'autant plus difficile lorsque les logements réalisés sont des LUP car, selon les barèmes d'entrée pour ce type de logements, les habitants sont des ménages aux revenus modestes qui ne paient pas ou peu d'impôts.

Cela démontre la nécessité d'aller de l'avant avec une modification des systèmes péréquatifs afin de corriger les disparités entre les communes et de tenir compte du fait que certaines communes (Bernex, Plan-les-Ouates, Veyrier ou Thônex) sont appelées à s'urbaniser de manière très forte, ce qui va avoir un coût.

M. Longchamp prend l'exemple de la commune de Bernex qui doit accueillir plusieurs milliers de nouveaux logements ces prochaines années, et ainsi supporter des investissements conséquents qui varient entre 250 et 400 millions de francs, alors que son budget d'investissement n'est aujourd'hui que de 6 millions de francs. Ainsi, une telle commune ne peut pas faire face, sans un appui important, à la construction de ces logements.

M. Longchamp pense que prélever quelques millions dans le fonds LUP pour la réalisation de ces équipements resterait quoi qu'il en soit très largement insuffisant. M. Longchamp propose au contraire de corriger ce système.

M. Lonchamp se dit étonné que les communes ne fassent pas plus souvent appel au fonds LUP pour l'acquisition de terrains ou la construction de LUP, par exemple via une fondation communale. Ça leur permettrait de mener des politiques beaucoup plus actives dans le domaine du logement, notamment pour mettre à la disposition des enfants de la commune de logements accessibles.

M. Longchamp est d'avis qu'il faut encourager les communes à construire des logements d'utilité publique, dans le cadre d'une fondation immobilière communale et avec l'appui de l'Etat, car cela représente un investissement quasiment sans risque.

Finalement M. Longchamp précise que la situation budgétaire du canton et des communes sont notablement différentes. Le canton a des budgets qui sont à peine à l'équilibre et un retard d'investissement relativement important à cause de la facture de la BCG à absorber. Objectivement, le canton présente un retard d'investissement et les effets se font ressentir (en matière de transport, d'entretien du patrimoine, d'équipements publics cantonaux comme l'hôpital).

A l'opposé, les communes n'ont pas subi l'effet négatif de la BCGE, car elles étaient copropriétaires de la banque et cela ne leur a rien coûté. Certaines communes y ont même gagné de l'argent lors du partage des 125 millions de francs obtenus après les négociations avec les réviseurs. En raison du système fiscal actuel, la situation globale des communes est bonne. Toutes ont un budget à l'équilibre (sauf Confignon), avec des situations d'investissement saines et favorables.

Questions des commissaires

Question : Est-ce que, dans le cadre des différents projets en discussion sur la répartition des tâches canton-communes, il est prévu, au bénéfice d'autres mécanismes, de supprimer l'art. 2A LGL (instituant le fonds LUP) qui serait redondant avec d'autres aides.

Réponse : Non. La compétence de promouvoir la construction de logements et la politique d'aménagement du territoire est une compétence exclusivement cantonale. Dans les années 20, Genève a été le premier canton à se doter d'une politique d'aménagement cantonale. Le Conseil d'Etat est persuadé que ce choix a été judicieux. Ainsi, il n'entend pas communaliser les politiques d'aménagement.

Question : Est-ce que les 35 millions de francs actuels sont suffisants pour remplir les objectifs de réalisation de logements LUP ?

Réponse : Le montant de 35 millions de francs produit un effet multiplicateur relativement important. Il ne voit pas comment le Conseil d'Etat pourrait augmenter cette somme dans les circonstances budgétaires actuelles. Il rappelle aussi quelques éléments historiques et le fait que ce montant est le fruit d'un accord politique qui paraît objectivement défendable.

Question : Que répondre aux communes de Confignon ou de Meyrin, par exemple, dont les centimes additionnels actuels sont supérieurs à 45 et dont les investissements nécessaires à la réalisation des futurs quartiers planifiés sur leur territoire représentent un équivalent de + 2 centimes additionnels ? Il sera difficile de faire accepter une augmentation d'impôts aux habitants de ces communes

Réponse : Quant à la question des communes, M. Longchamp indique que, si l'on utilise par exemple 20% du fonds LUP pour la réalisation d'équipements publics, cela ne représente en définitive « que » 7 millions, un montant largement insuffisant pour arranger la situation d'une commune comme Confignon. Une réponse plus structurelle doit être apportée. En ce qui concerne la commune de Meyrin, M. Longchamp rappelle qu'elle possède 205 millions de francs de fortune nette et zéro dette. Sa situation financière est donc extrêmement saine et lucrative. Une commune avec une telle situation financière et une zone industrielle sur son territoire ne peut pas être considérée comme une commune en difficulté.

Audition de l'Association des communes genevoises (ACG)

M^{me} Catherine Kuffer-Galland, M. Thierry Apothéloz et M. Thierry Gauthier

M^{me} Kuffer-Galland salue la volonté de ce PL qui cherche à trouver des pistes pour assurer le financement de la réalisation de logements. On connaît les difficultés que les communes rencontrent pour assumer le financement des nouveaux quartiers, notamment en raison du décalage temporel entre la réalisation des logements et les recettes fiscales engendrées par les nouveaux habitants, recettes qui de toute façon ne parviennent que rarement à couvrir les charges de la réalisation des logements. Elle rappelle qu'un préavis positif de l'ACG sur ce projet de loi avait été transmis à la commission par courrier le 13 octobre 2014. L'ACG y relevait que ce projet de loi allait dans une bonne direction, sans pour autant être suffisant en lui-même.

Depuis l'envoi dudit courrier, le comité de l'ACG s'est replongé dans ce PL et a quelque peu revu sa position. D'abord, il se questionne sur la pertinence de mettre fin au fonds LUP en 2024. Il faut se poser la question de savoir si cette modification est un plus ou un moins : il faudrait que la proposition la

plus incitative demeure. De même, la réduction de 30% à 10% de la part du fonds LUP qui peut être utilisée pour l'acquisition de logements existants est très contraignante et restrictive pour les communes. En effet, les communes ont beaucoup d'opportunités de ce type. L'ACG ne cherche pas non plus à pénaliser le logement social pour financer les équipements publics. Enfin, et c'est l'argument central, l'ACG indique qu'un groupe de travail a été créé, en cette fin d'année 2014, par le Conseil d'Etat pour discuter avec les communes de la question du financement des infrastructures. Il faudrait lui laisser le temps de faire son travail et de plancher sur un fonds plus global et plus conséquent qu'une part des 35 millions du fonds LUP mentionnée dans le PL.

Il ne s'agit pas d'un refus du PL sur le fond mais, sur la forme, de laisser le temps au groupe de travail de mener ses réflexions avant de se positionner sur la proposition qui émane du PL. Le groupe de travail planche sur un fonds bien plus conséquent et plus en accord avec la réalité des coûts. L'idée est d'attendre de voir ce qui se fera au sein de ce groupe, qui travaille dans une perspective plus globale.

Questions des commissaires

Question : D'un côté, les communes disent qu'elles rencontrent des problèmes pour financer les équipements publics, ce qui constitue un obstacle à la réalisation de logements. De l'autre, lorsque la possibilité d'affecter un fonds aux équipements publics est proposée, les communes freinent. N'est-ce pas contradictoire ?

Réponse : Ce qui se dégage du groupe de travail mis en place entre les communes et l'Etat, c'est une volonté claire de trouver des solutions globales, mais aussi de prendre en compte chaque situation dans sa singularité. Il ne craint pas la déliquescence du projet. Il est vrai que le financement des équipements publics est actuellement un frein important. Si on n'a pas de solution pour aller de l'avant, le réflexe est de refuser les projets de logements.

Question : Est-ce que la position défavorable au PL de l'ACG est liée à la somme de 35 millions, jugée trop faible ?

Réponse : Il s'agit plutôt d'une volonté que l'ensemble des discussions se déroulent dans une même enceinte. Il s'agit de trouver une solution globale qui produise un véritable impact financier. Elle se dit embarrassée, parce qu'il est difficile de refuser un fonds qui serait utile pour le financement des équipements publics communaux ; mais ce refus est à mettre en lien avec l'attente d'une solution plus globale et financièrement plus pérenne. L'autre élément discuté est la crainte que la part allouée aux équipements publics « mange » les ressources dévolues à la construction de logements. Il serait

souhaitable que les deux financements soient séparés, avec d'un côté une aide au financement des logements sociaux et de l'autre le financement des équipements publics formulé par le nouveau groupe de travail. Le comité ne souhaite pas refuser ce PL, mais le geler dans l'attente du résultat du groupe de travail.

Question : Est-ce que ce qui est envisagé par le groupe de travail, c'est une contribution du canton aux charges d'investissement des communes pour l'équipement ou est-ce un nouveau mécanisme péréquatif entre les communes pour que les communes « riches » aident les communes « plus pauvres » ?

Réponse : Ce n'est pas encore défini. Il faut se demander quels sont les équipements exigés par la loi, les équipements nécessaires et les équipements de confort. Il faudrait effectuer une distinction entre les différents types d'équipements pour l'affectation de ce fonds.

Question : Dans l'hypothèse où le fonds serait augmenté, le comité de l'ACG conserverait-il ses réserves vis-à-vis de ce PL ?

Réponse : Le comité pense qu'il serait plus judicieux d'avoir deux fonds distincts. Le comité ne peut toutefois pas s'opposer à des fonds qui viennent soutenir l'intérêt des communes. Il ne s'agit donc pas d'une opposition catégorique.

Question : Que pense l'ACG d'un principe qui serait l'autofinancement des équipements publics ? Cela impliquerait-il l'augmentation des loyers, ce qui est assez contradictoire avec le principe des LUP ?

Réponse : On ne peut pas prévoir l'avenir. Il n'est pas possible de savoir si un jour les communes, même avec un fonds important, pourront assumer la totalité des coûts des équipements publics, qui sont souvent extrêmement importants. Il est clair qu'actuellement il y a plusieurs changements qui vont dans la bonne direction (réforme fiscale, nouvelle péréquation), mais ce ne sont pas ces évolutions qui régleront définitivement le problème. Il faut prendre le problème dans la globalité. Un nouveau fonds d'infrastructure, qui reprendrait potentiellement tous les fonds existants, est aujourd'hui nécessaire pour aider les communes dans le besoin.

Question : Selon l'ACG, combien de temps prendront les travaux du groupe de travail et les discussions sur la répartition des tâches et la réforme de la péréquation intercommunale ?

Réponse : Le chantier du désenchevêtrement doit aller vite, parce qu'il est soumis à un délai constitutionnel. Quant au groupe de travail sur les infrastructures, il travaille déjà. M. Hodgers intervient pour préciser que ce groupe de travail sur le financement des infrastructures, relativement récent, va travailler rapidement. Des propositions concrètes devraient pouvoir être

présentées et soumises au parlement au deuxième trimestre de cette année (2015). La mutation territoriale du canton de Genève se fera essentiellement dans les années 2020, mais c'est aujourd'hui qu'il faut accélérer pour mettre en route la machine. On parle d'un financement bien plus lourd et bien plus réaliste que celui proposé par le projet de loi.

Question : Le projet de loi envisagé par le Conseil d'Etat ne pourrait-il pas compléter le PL 11400 qui va dans le même sens d'un soutien au financement des infrastructures communales ?

Réponse : M. Hodgers indique que les discussions menées par le département avec les communes portent en priorité sur les besoins de 12 communes appelées à connaître une forte mutation territoriale au cours des prochaines années. Les enjeux diffèrent des ceux abordés dans le cadre des discussions concernant la taxation sur le lieu de domicile, car cette réforme de la taxation pourrait très bien avantager des communes, indépendamment du fait qu'elles construisent du logement ou non. Ce groupe travaille sur les mécanismes de compensation entre communes, mais aussi de mutualisation, ainsi que sur des mesures d'incitation cantonale pour apporter un effet de levier. Le projet de loi 11400 présente une contradiction fondamentale : un canton avec une dette de 13 milliards devrait investir dans des équipements publics qui sont légalement des infrastructures communales. Un autre chantier politique pourrait être ouvert, à savoir celui du financement des infrastructures par les logements eux-mêmes. Bâle a par exemple augmenté sa taxe sur la plus-value foncière à 50%, ce qui produit d'excellents résultats. Le Grand Conseil est d'ailleurs saisi d'un projet de loi qui va dans ce sens. A noter qu'Avenir Suisse défend une taxe de 40% à 50% sur les plus-values de ce type. C'est ce genre de projets qui seront véritablement efficaces si l'on veut suivre les mécanismes de mutation territoriale. Ils sont discutés avec l'ACG en ce moment même et pourront être soumis au Grand Conseil cette année. Tout est une question de volonté politique.

Discussion de la commission

Un député (PLR) rappelle l'alinéa 3 de l'article 2A du PL : « ³ Les montants ainsi investis sont utilisés par l'Etat ou, au moyen de dotations, par des fondations immobilières de droit public et des communes pour acquérir des terrains, construire et acquérir des logements d'utilité publique et pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d'utilité publique, soit notamment les équipements publics utiles aux quartiers. » Prétendre que ce PL parle d'équipements publics utiles aux

quartiers qui ne sont pas forcément subordonnés à la réalisation du parc de logements d'utilité publique n'est pas correct.

M. Hodgers prend l'exemple d'une école, qui, avec ce projet de loi, pourrait être financée exclusivement par le canton. Si cette école figure sur un ancien quartier en zone villas, la LGZD n'impose la réalisation que de 15% de LUP. L'école pourrait alors être entièrement financée par le canton via le mécanisme instauré par ce PL qui ne donne aucune limite à ce sujet. Or, les personnes qui vont fréquenter cette école ne seront bien, pour une grande majorité d'entre elles, pas des habitants de LUP. Il est donc clair que ce projet de loi va ôter de l'argent au fonds LUP, diminuer les sommes allouées à la population modeste qui en bénéficie actuellement, pour l'étaler sur toute la population d'un quartier. La véritable volonté des initiants est donc de tuer le fonds LUP (on supprime d'ailleurs de manière tout à fait choquante l'alinéa 3 qui formule l'objectif de 20% de LUP sur le canton). Le véritable débat politique derrière ce PL est de savoir si on veut poursuivre la construction de logements pour les plus démunis du canton.

Un député (PLR) pense qu'on pourrait prendre un autre exemple, à savoir celui d'utiliser le fonds LUP pour ne financer que de façon partielle les équipements publics. Ce sera de toute façon au département de décider. Il est clair que ces 35 millions ne seront pas suffisants pour financer les équipements publics du canton. Il s'agit simplement de donner un nouveau bras de levier pour la construction de LUP. Il est clair que, si le département décide d'utiliser le fonds LUP pour financer les équipements d'un quartier qui se contente du minimum légal de LUP, la lettre de la loi ne serait pas respectée, ce qui serait regrettable. Concernant la question de « tuer le fonds LUP », il faudrait que cette affirmation soit mieux étayée. Concernant l'objectif des 20% de l'alinéa 3, il est clair que ce chiffre ne changera strictement rien à la réalité, qui dépend uniquement de la volonté politique. Si les communes et le département ne veulent pas de ce projet de loi, on ne le mènera pas à son terme, mais il faudra alors que ni le département ni les communes ne viennent se plaindre d'un manque de financement des équipements publics par la suite.

Un député (S) pense que ce PL est inopportun et manque sa cible. Il faudrait en effet éviter un phénomène de vases communicants qui péjore finalement la construction de logements. Il faut séparer la discussion sur le financement des infrastructures et la discussion sur les LUP.

Un député (MCG) pense également que ce projet de loi risque de manquer sa cible. Le fonds alloué est de loin insuffisant, et risque de réduire les possibilités d'achat de terrains et de construction de LUP. Rien ne nous empêche de faire l'analyse du fonds LUP, de son fonctionnement, et le cas

échéant de rectifier ce qui devrait l'être sans pour autant fixer une date butoir en 2024.

M. Hodgers rappelle que l'article 7 de la LUP prévoit une évaluation des effets de la loi tous les dix ans. La première évaluation aura lieu en 2017. Une date butoir est donc déjà indiquée dans la loi.

Un député (PLR) indique ne pas avoir trouvé la référence selon laquelle Avenir Suisse serait en faveur d'une taxe de 40% sur la plus-value foncière. Apparemment, Avenir Suisse propose un impôt sur la plus-value foncière conditionnée à la suppression d'autres taxes de manière à ce que le résultat fiscal soit neutre. Il ne s'agit pas d'augmenter la quote-part étatique qui en Suisse et à Genève en particulier n'est de loin pas si faible.

M. Hodgers considère qu'une taxe sur la plus-value foncière est conforme tant à la pensée libérale qu'à la pensée socialiste. Dans le cadre d'une pensée libérale, le gain personnel vient sanctionner le travail, l'investissement, l'audace, etc., mais ne doit pas récompenser une plus-value économique nulle pour la société. Le capitalisme des rentes péjore le capitalisme lui-même, parce qu'il récompense l'absence de travail et d'investissement (le gain est lié à une décision politique de changement de zone). Bâle peut être, dans ce cadre, un exemple prometteur.

Un député (PLR) trouve ce point de vue intéressant. Cependant, il faudrait inscrire cette nouvelle taxe dans un cadre plus global, en recherchant le bon équilibre fiscal. On ne peut ajouter une taxe sans en supprimer une autre. Il faudrait aller au bout du raisonnement en prenant aussi en compte les moins-values des propriétaires causées par des modifications de zones.

M. Hodgers affirme qu'avec le système de contrôle des prix, il semble audacieux d'affirmer qu'il y a de véritables cas de moins-values foncières dans le canton. Il s'agit en fait plutôt d'un manque à gagner potentiel estimé par le propriétaire en fonction de ce qu'il aurait gagné en vendant sa villa à un privé, au lieu de la vendre à un promoteur dans le cadre d'une zone de développement. Or, il y a souvent un décalage entre la réalité économique et ce que le propriétaire pense pouvoir gagner. Il faudrait cependant pousser les analyses plus loin.

La commission décide de geler le traitement du PL 11400.

Reprise des travaux de la commission après une période de gel

Un député (PLR) rappelle que ce PL a été déposé en début de législature. Son objectif était double : permettre d'utiliser le fonds pour le financement d'équipements publics communaux en plus de ses autres usages et réintroduire,

tel que c'était prévu dans l'accord d'origine sur le logement, une limite temporelle du fonds (en 2024).

Ce PL a été très mal accueilli par le Conseil d'Etat. Dans l'intervalle, le fonds intercommunal pour le développement urbain a été créé à la suite de discussions menées entre l'Etat et les communes. On a toutefois assez peu de recul sur les effets produits par le FIDU. Le député PLR propose de maintenir le PL gelé le temps qu'une évaluation de l'impact du FIDU puisse être menée.

La commission accepte de maintenir le gel dans l'attente d'une présentation du FIDU et du fonds intercommunal d'équipement par l'ACG.

Audition de l'Association des communes genevoises

M. Dinh Manh Uong, président a.i., M. Philippe Aegerter, directeur adjoint, et M. Roland-Daniel Schneebeli, président du fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU)

M. Uong indique que l'ACG a pris note de la volonté des auteurs du PL de donner aux communes des moyens supplémentaires pour financer les équipements publics. Effectivement, les équipements publics sont des infrastructures qui coûtent très cher aux communes. L'idée proposée par le PL est intéressante, car les sommes allouées ne sont pas suffisantes pour financer les infrastructures des grands projets d'aménagement. Le comité de l'ACG s'est prononcé favorablement par rapport au projet de loi. Il faut toutefois préciser qu'entre la rédaction du PL et aujourd'hui, le FIDU a été créé, ce qui a un peu amélioré les choses.

M^{me} Kast souhaite préciser que ce qui intéresse véritablement les commissaires aujourd'hui c'est ce qu'a apporté le FIDU en termes d'investissements pour des équipements publics communaux. Le département avait évoqué qu'une partie des préoccupations soulevées par le PL pouvaient trouver leur réponse dans la mise en place du FIDU. Le but est donc d'avoir un bilan de la première année du FIDU (sa source, son mécanisme et ses résultats).

M. Schneebeli indique que l'activité du FIDU est positive. Le fonds est alimenté par les communes pour les communes. L'objectif est, sur 20 ans, de subventionner les communes pour la réalisation de leurs équipements à hauteur de 200 millions (25 millions par année). Cette somme annuelle est divisée en deux : 12,5 millions des financements forfaitaires en fonction du nombre de nouveaux logements construits dans un quartier, 12,5 millions pour les espaces publics (50 francs/m²).

Les communes peuvent bénéficier de financements via le fonds de la manière suivante : 7000 francs par nouveau logement, 700 000 francs par nouvelle classe d'école, et 350 000 francs pour une extension.

Lors du vote de la loi instituant le FIDU, le besoin de financement avait été évalué à 79 millions de francs pour 2000 logements par année. Si on déduit de ce montant les taxes (29 millions), les besoins nets annuels s'élèvent à 46 millions. Avec 12,5 millions, on se situe donc en dessous.

Ce qu'il faut souligner, c'est que le FIDU n'est pas là pour subventionner les LUP. Il sert à subventionner les équipements liés aux logements hors zone 5, LUP ou non.

Questions de la commission

Question : Si le FIDU fonctionne et produit les effets escomptés, pourquoi est-ce que l'ACG soutient ce projet de loi qui prévoit que des financements cantonaux (le fonds LUP) servent à financer des charges (les équipements publics de quartier) qui sont de la compétence des communes ?

Réponse : Dans le cas de nouveaux quartiers, les communes ont beaucoup de peine à supporter ces coûts de réalisation des équipements. Par exemple, pour la commune de Confignon, le financement des équipements des quartiers Cherpines et Bernex-Est représente un investissement de 120 millions de francs. Heureusement, grâce au FIDU, ce montant est réduit à 90 millions. Cette somme est toutefois à mettre en perspective avec l'investissement annuel moyen de la commune qui se situe autour de 3 millions. La commune devra faire des économies sur des années pour supporter un tel investissement. C'est pour cette raison que l'ACG approuve ce PL qui permet de compléter l'aide du FIDU.

Question : Pourquoi ne pas renforcer le FIDP et accroître les mécanismes péréquatifs permettant aux communes qui assument une lourde charge de développement urbain de bénéficier d'aides financières de la part de communes qui ne construisent pas ou peu ?

Réponse : Le PL est intéressant parce que, pour une fois, le canton viendrait en aide aux communes.

Question : Pourquoi utiliser le fonds LUP plutôt qu'une aide financière cantonale qui proviendrait d'un autre fonds dédié uniquement au financement des équipements ?

Réponse : Ce qui importe, c'est d'obtenir une aide du canton pour le financement des équipements publics dans les nouveaux quartiers, car le FIDU ne suffit pas. La prise de position sur ce PL ne signifie pas que les communes

ne sont pas favorables à la création de logements. A Confignon, la commune a accepté un immense projet d'aménagement qui va conduire la commune à passer de 4600 à 12 000 habitants au moins. On ne peut pas dire que les communes sont opposées au développement, notamment le développement de LUP.

Question : Concernant la répartition du FIDU, « moitié aux équipements » et « moitié aux logements », est-ce que cela correspond à la demande des communes ?

Réponse : Les 7000 francs/logement ont été largement discutés au sein de l'ACG. A l'heure actuelle, l'objectif est atteint. Il y a une réévaluation du budget tous les 5 ans. Les 5 prochaines années sont cadrées. Il faut préciser que l'objectif de la part forfaitaire par logement n'est pas de subventionner des logements mais bien des équipements. La totalité du FIDU subventionne des équipements mais par deux moyens différents.

Question : Est-ce que seuls les aspects financiers amènent l'ACG à soutenir ce PL ou est-ce que la question de la quantité de logements LUP construits a également été prise en considération ?

Réponse : Le comité de l'ACG n'a examiné le PL que sous l'angle du financement des équipements. Il ne l'a pas examiné sous l'angle de la construction des LUP.

Question : Est-ce que les communes sont satisfaites du FIDU ?

Réponse : L'ensemble des communes sont satisfaites de la mise en place du FIDU. Bien sûr, il y a toujours des communes qui pensent qu'elles paient trop ; d'autres qu'elles ne reçoivent pas assez. Une commune a refusé le principe du fonds, mais y participe tout de même. Tout repose sur le principe de solidarité intercommunale. Il y a des communes qui supportent la construction de logements, pas d'autres. Ce n'est pas parce que le PL 11400 serait adopté que le montant du FIDU serait réduit. Le PL 11400 viendrait compléter le FIDU.

Questions : Y a-t-il une corrélation entre le besoin d'équipements et la proportion de LUP ? Est-ce que l'augmentation de la population est le critère déterminant pour établir les besoins en équipements ? Est-il juste de dire que les besoins en équipements sont décorrélés du type de catégorie de logement ?

Réponse : Il faut d'abord rappeler le but de la loi : « soutenir financièrement les communes en vue de la construction d'infrastructures publiques rendues nécessaires pour l'accueil de nouveaux logements ». L'augmentation de la population entraîne un besoin croissant. Si on augmente le pourcentage de LUP dans une zone, le FIDU n'en tiendra pas compte. On n'a pas étudié statistiquement le lien logement social/soutien du FIDU.

Audition du département du territoire

M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat

M. Hodgers rappelle que ce PL a été déposé en 2014. A ce moment-là, certaines communes rencontraient de grosses difficultés pour financer les équipements publics des nouveaux quartiers, en particulier dans les grands projets urbains. Cela a suscité un intense débat sur la manière de soutenir les communes qui sont appelées à réaliser des grands projets de développement urbain. Entre-temps, le FIDU a été créé. Il s'agit d'un fonds permettant de financer ces équipements. C'est essentiellement un outil financé pour les communes par les communes. En effet, sur les 25 millions de francs par année qui sont versés dans ce fonds, 23 millions sont payés par les communes, 2 millions par l'Etat. Aujourd'hui, le FIDU a commencé ses activités et prend de la vitesse.

M. Hodgers, rappelle les critiques que formule le Conseil d'Etat à l'égard du PL 11400. D'abord, le Conseil d'Etat considère que ce n'est pas à l'Etat, dont la situation financière est moins bonne que celle des communes, de subventionner les équipements de compétence municipale. Ensuite, l'autre problème que le Conseil d'Etat voit dans ce projet de loi, c'est que le fait de permettre d'utiliser le fonds LUP pour autre chose que la création de LUP, en l'occurrence le financement des équipements, signifierait une diminution de la part budgétaire affectée à la création de LUP. Cela engendre un problème de causalité, car les bénéficiaires de LUP verraient leur fonds réduit d'un certain montant pour financer des équipements qui seront à la disposition de l'ensemble du quartier, y compris les habitants de logements non LUP. Il y a une sorte d'inéquation entre le cercle des contributeurs, à savoir les bénéficiaires de LUP, et le cercle des bénéficiaires, à savoir l'ensemble d'un quartier.

M. Hodgers rappelle ensuite l'accord sur le logement intervenu en 2007. Cet accord prévoit que ce fonds LUP soit doté de 35 millions par année pour la création de logements d'utilité publique. Si ce montant est utilisé à d'autres fins, cela pourrait être considéré comme un moyen de sortir de cet accord. Ce montant annuel et son affectation sont valables jusqu'à l'atteinte de l'objectif de 20% de LUP sur l'ensemble du parc locatif de Genève.

En bref, l'intention de soutenir les communes est juste, mais la solution proposée par ce PL pose problème.

Questions des commissaires

Question : L'ACG a indiqué, lors de son audition, que le FIDU fonctionnait bien, mais n'était pas suffisant. Ne faudrait-il pas prévoir une révision du FIDU ?

Réponse : Ce débat concerne les communes. Le comité du FIDU est composé de magistrats communaux. Le système voté permet d'élever le montant annuel versé au FIDU. Pour le moment, le Conseil d'Etat estime que le fonds démarre bien. Il faut attendre de voir ses effets dans la durée. Par ailleurs, on ne peut pas se baser uniquement sur les cas particuliers et extrêmes pour évaluer la performance du FIDU. La commune de Confignon est l'une des communes les plus pauvres du canton et il se trouve que deux grands projets vont se développer sur son territoire. Il s'agit de l'exemple le plus extrême. Les besoins d'équipements dans cette commune vont exploser ces prochaines années. Le président a.i. de l'ACG, magistrat dans cette commune, a une sensibilité particulière à cela. M. Hodgers trouve remarquable que le FIDU ait été accepté à l'unanimité de l'AGC, soit des 45 communes. Le débat sur le FIDU n'est pas clos. Il faut laisser les communes utiliser ce fonds qui est à leur disposition et le canton ne devrait pas trop s'en mêler. Aujourd'hui, s'agissant de Bernex, une remodelisation des investissements a été opérée grâce au FIDU et cela change tout. Avant de changer ces règles du jeu, il faut évaluer les effets du FIDU durant ces prochaines années. Pour les communes les plus en difficulté, il convient de remodeliser les investissements. Si cela ne suffit toujours pas, il convient d'analyser s'il s'agit d'un problème de fonctionnement du FIDU ou d'un problème spécifique à une commune. Si le problème provient d'une commune en particulier, cela ne vaut pas la peine de changer les règles pour tout le monde.

Question : Quelles autres mesures pourraient être mises en œuvre pour aider spécifiquement la commune de Confignon ?

Réponse : Le département suit, année après année, la planification financière des nouveaux quartiers et les besoins réels en termes de financement. Pour Confignon, la planification scolaire fluctue d'année en année, en fonction des prévisions d'occupation des écoles existantes et des écoles à créer. La planification peut passer du simple au double. Ces évaluations seront ajustées avec les communes, de manière à faire un diagnostic dynamique et un suivi de l'évolution de la situation dans le temps. Si au moment de la réalisation des équipements, des besoins excèdent trop fortement ce qui serait soutenable pour la commune, il pourrait être envisagé, dans des cas exceptionnels, des mesures exceptionnelles pour certaines communes comme Confignon. Le FIDU est un outil relativement souple. Il y a effectivement un forfait par nouveau logement construit qui revient à la

commune, mais l'autre moitié du fonds est à allouer aux différentes communes en fonction de leurs besoins et de leur réalité financière. Si Confignon apporte la preuve qu'elle n'arrive pas à financer ses équipements, le conseil du FIDU peut intervenir de manière plus massive pour soutenir Confignon. Pour le moment, la preuve de la nécessité d'une aide financière accrue n'a pas été apportée par Confignon. L'ensemble des investissements et des plans financiers liés au projet des Cherpines seront recalculés. Cela permettra d'affiner la part qui devra être assumée par la commune. Si les investissements sont trop conséquents pour la commune, des solutions ad hoc devront être trouvées, mais cela ne nécessite pas forcément d'opérer une modification législative. La situation financière de la commune dépendra également des arrivées des nouveaux habitants et de ce qu'ils apportent en termes de recettes. Ils attendent de voir comment la dynamique va s'opérer et restent confiants pour cette dynamique générale. Il faut également rappeler la création du fonds intercommunal d'équipement, le FIE, qui vise à financer les voiries de compétence communale. C'est un complément au financement de l'aménagement. Le cumul du FIDU et FIE fait espérer que la plupart des situations pourront être réglées.

Question : On entend régulièrement que les LUP sont rentables. Comment justifie-t-on de subventionner quelque chose de rentable ?

Réponse : Les plus grands propriétaires et producteurs de LUP sont les cinq fondations HBM. Les plans financiers de ces fondations sont faits de manière à avoir un disponible qui permet à un immeuble de tourner mais pas d'obtenir un rendement. Il s'agit d'un disponible de 1000 francs par logement par an pour faire face à d'éventuelles vacances de logements ou d'autres charges. Les privés n'ont pas accès au fonds LUP. Les HM LUP sont réalisés principalement par des propriétaires privés, dont notamment des coopératives d'habitation sans but lucratif, ces immeubles ne bénéficient pas d'aide publique du fonds LUP pour leur construction (hormis la mise à disposition, par le biais d'un DDP, du terrain potentiellement acquis par le fonds LUP).

Question : Comment le rendement est-il calculé pour un logement LUP et est-ce que les ressources issues du fonds LUP viennent augmenter les fonds propres ?

Réponse : Les fonds provenant du fonds LUP ne viennent pas s'ajouter aux fonds propres que le constructeur a apportés. Le fonds LUP va permettre de constituer des fonds propres à hauteur en général de 15% du coût de l'opération. Le constructeur va éventuellement en ajouter 5% pour atteindre les 20% de fonds propres. Le fonds LUP ne vient donc pas augmenter les fonds propres au-delà de 20%.

Question : Que pense le conseiller d'Etat de la position de l'ACG qui soutient ce PL ?

Réponse : Ce PL remet en cause l'accord sur le logement de 2007. Il écrase notamment l'objectif de 20% de LUP. Il n'est pas certain que l'ACG en ait conscience. Le débat a tourné autour du fait que les communes pourraient obtenir davantage d'argent de la part du canton. Il n'interprète pas ce petit oui comme un soutien clair et net de la part des communes.

Question : Est-ce que les fonds provenant du FIDU pourraient être augmentés pour les communes qui n'arrivent toujours pas à faire face à leurs dépenses d'investissement pour les équipements publics ?

Réponse : Aujourd'hui, il n'y a pas d'analyse précise pour conclure que le FIDU n'est pas suffisant. Mais si cela s'avère être le cas, le FIDU peut décider d'augmenter le montant de la contribution annuelle de 25 millions et de la porter à 30 ou 35 millions. La loi le permet. De plus, si le conseil de fondation du FIDU s'aperçoit que les problèmes ne concernent qu'une ou deux communes, il est possible d'y répondre par une contribution exceptionnelle. Les communes ont tous les outils à disposition pour faire face à ces situations.

Question : Une commune a très forte capacité financière peut-elle bénéficier du FIDU pour le financement de ses infrastructures ?

Réponse : Oui. Le FIDU prévoit une contribution des différentes communes en fonction de leur capacité contributive respective mais ne prévoit pas de distribution du fonds selon la situation financière de la commune. Les communes fortunées contribuent plus au FIDU par habitant, mais une fois que le fonds est constitué, ces communes peuvent en bénéficier comme les autres. C'est le principe de la solidarité. La moitié du fonds est attribuée de manière mathématique en fonction des projets de construction. L'autre moitié du fonds est attribuée sur dossier. Le conseil du FIDU a un pouvoir d'appréciation sur ce point et pourrait favoriser certaines communes qui ont une situation financière particulièrement difficile. En ce sens, l'outil est adaptatif.

Question : Quels sont les besoins actuels en matière de logement LUP ?

Réponse : Il y a actuellement à l'office du logement, 8000 personnes sur liste d'attente. Ces candidats sont actualisés chaque année. S'ils refusent un logement, selon le motif invoqué, ils sont pénalisés pour l'attribution future d'un autre logement. Les $\frac{2}{3}$ de ces personnes gagnent moins de 60 000 francs par année. La demande de LUP est très forte.

Discussions de la commission

Un député (PDC) explique qu'il était signataire du projet de loi de 2014. Il soutenait le but d'origine du projet qui était d'inciter les communes à construire des logements et infrastructures publiques sur leur territoire. Il pense toutefois que le projet de loi n'a plus lieu d'être aujourd'hui, car les modifications qu'il apporterait au fonds LUP mettraient en danger le financement des LUP et la politique du logement. En l'état, il explique qu'il est difficile pour le PDC d'entrer en matière. Il demande si l'auteur du projet de loi souhaite le maintenir.

Un député (PLR) explique que l'aide à la construction et la contribution de solidarité intercommunale (FIDU) n'existaient pas à l'époque du projet de loi. Il ajoute que le projet de loi pose un certain nombre de questions auxquelles il convient de répondre. Premièrement, il dit que le fonds LUP a différents champs d'application et que le projet de loi a pour but d'ouvrir une nouvelle possibilité d'usage de ce fonds.

Il souligne le fait qu'il existe une commission LUP qui est chargée d'attribuer l'argent du fonds de la manière la plus adéquate pour créer des LUP. Avec ce projet de loi, la commission aurait une possibilité supplémentaire d'entrer en matière sur le financement d'infrastructures communales si celles-ci permettent de créer des LUP. Il ajoute que cette possibilité pourrait ne jamais être utilisée, car ce serait à la commission de juger. Si l'inquiétude était dans la composition de la commission du fonds LUP, car celle-ci pourrait attribuer l'argent d'une manière jugée inadéquate, il faudrait déjà s'en inquiéter maintenant, car cela peut tout aussi bien être le cas à l'heure actuelle.

Le second élément de ce projet de loi est de limiter dans le temps la portée du fonds LUP. Le but est de se réinterroger à intervalles réguliers sur la pertinence de ces montants. Il propose donc que la commission entre en matière, afin de discuter de la question de la limitation temporelle du fonds qui peut, selon lui, parfaitement être laissé de côté. Il trouverait dommage que le projet ne soit pas traité, car cela signifierait également ne pas traiter les autres problèmes qu'il soulève.

Un député (MCG) est inquiet que l'objectif du projet de loi sabre dans le fonds LUP. Cela aura pour conséquence de freiner les achats de terrains par les collectivités publiques et la production de LUP. Il n'est pas non plus favorable à la limitation dans le temps car, à son sens, le fonds a déjà une durée déterminée fixée par l'attente de l'objectif de 20% de LUP. Pour la construction d'infrastructures, il existe des fonds comme le FIDU et le FIE. Il ajoute que le FIDU n'est peut-être pas suffisant, mais c'est un fonds récent encore en période d'adaptation. Il faudra faire un bilan et, cas échéant, le

renforcer. Il ajoute que, pour le cas de Confignon dont le président de l'ACG avait parlé, l'Etat pourrait donner une aide spécifique, le reste devant, à son sens, être financé par les fonds existants.

Un député (EAG) pense que ce projet de loi apporte du flou dans les politiques publiques. En effet, les mécanismes comme le FIDU et le FIE, qui sont évalués, permettent de mesurer l'efficacité de ces politiques et, au besoin, de les adapter. L'ouverture du fonds LUP à la construction d'infrastructures publiques créerait une voie parallèle et nuirait gravement à la clarté de l'évaluation des outils mis à disposition des communes et du canton pour construire du logement. En ce qui concerne la limitation dans le temps, il explique qu'EAG n'est pas favorable à une évaluation après une certaine durée, mais est pour que l'évaluation se fasse plutôt en fonction d'objectifs sociaux ou du nombre de logements construits. Ce qu'il retient de l'intervention de l'ACG est qu'elle trouvait positif que de l'argent supplémentaire soit attribué aux communes pour le financement des infrastructures. Cela ne signifie pas que prendre cet argent dans le fonds LUP soit la bonne méthode.

Un député (Ve) rappelle que l'objectif des 20% de LUP n'est pas encore atteint et que cela implique d'investir dans la réalisation de logements sociaux de qualité et dans différentes catégories. Il rappelle également que l'OCLPF a indiqué lors d'une précédente présentation que le parc locatif dans son ensemble était en baisse et il souligne la nécessité de faire des efforts pour augmenter ce parc. En ce qui concerne la situation financière du FIDU, il rappelle que son directeur a déclaré que, selon lui, les fonds étaient suffisants. Par conséquent, il ne lui semble pas nécessaire d'amener un nouvel outil si ceux en place fonctionnent et sont satisfaisants.

Un député (S) pense qu'il faut comprendre ce projet de loi comme un symbole. La suppression du fonds LUP après 10 ans signerait la fin de la politique sociale du logement menée par le canton. Il rappelle qu'il s'agit d'une politique qui a été défendue en 2006 et 2007 par M. Mark Muller et qui a fixé à 35 millions le prix de l'adhésion de l'ASLOCA à la nouvelle politique sociale du logement. Ce projet de loi revient fondamentalement sur ces accords et doit, pour ces différentes raisons, être rejeté.

Période de gel

Réaudition de l'auteur du projet de loi

M. Cyril Aellen

M. Aellen rappelle les objectifs du PL.

En 2014, il estimait que le problème majeur n'était pas celui du manque d'argent pour la construction de logement d'utilité publique. Le coût des emprunts était bas et les nombreux acteurs immobiliers étaient à la recherche d'opportunités d'investissement. Il pense que, sous réserve des HBM (catégorie particulière), la construction de LUP peut se faire à l'aide des fonds privés ou publics, sans nécessairement faire appel aux subventions. Il cite les caisses de pension ou les coopératives. D'autre part, il était dommage que les 35 millions alloués par année ne soient pas entièrement utilisés.

Il rappelle qu'à l'époque, le département était contre ce projet car il craignait de ne pas avoir assez de fonds. N'ayant pas la même analyse, il avait donc fait geler le PL en attendant de voir ce qui se passerait. Aujourd'hui, on constate que seule la moitié des montants annuels du fonds ont été utilisés au cours de ces 8 dernières années. De surcroît, les facteurs actuels de blocage proviennent des communes principalement, pour leurs équipements publics.

A ce jour, il pense que le problème n'est plus la résistance des acteurs de la construction pour la réalisation de LUP, mais plutôt le manque de terrains et de collaboration des communes. Ces dernières ont de la difficulté à faire face à la politique cantonale d'aménagement du territoire, qui leur impose la construction de nouveaux quartiers et les équipements publics qui vont avec.

L'auteur du PL propose des modifications à son projet de loi.

Il pense notamment que l'actuelle l'alinéa 2 de la loi qui mentionne les financements de la BNS n'est plus pertinent, car même si cette dernière ne fait pas de bénéfices certaines années, le fonds LUP est malgré tout alimenté.

Il précise également que, selon lui, le fonds devrait avoir un horizon temporel (10 ans) de manière à faire l'évaluation de son efficacité. De même, il pense que la mécanique d'un fonds n'est plus en totale adéquation avec les normes comptables en vigueur. On devrait plutôt aller dans le sens d'un investissement régulier décennal, plus en adéquation avec les normes comptables. Cependant, ces deux aspects ne sont pas rédhibitoires pour lui, le cœur du projet de loi restant la proposition que le fonds LUP puisse être utilisé pour la réalisation d'équipements publics communaux.

Il conclut en affirmant que le PL 11400 est plus actuel que jamais et que les blocages dans les communes sont beaucoup plus grands qu'à l'époque. Par ailleurs, en favorisant la construction d'équipements publics, la construction de LUP le sera également. Même si le coût de l'argent est un peu plus élevé

aujourd'hui, il ne pense pas que cela soit un problème (il mentionne les fonds des caisses de pension). Il estime qu'il est possible de dépenser une partie de ce montant pour les équipements publics, qu'il juge tout à fait utiles. Il suppose que l'accueil des communes sera favorable, car celles-ci sont demandresses d'une aide de l'Etat. En dernier lieu, il ajoute que ce projet ne coûte rien de plus, mais qu'il permet de dépenser autrement.

Question : Serait-il possible de financer uniquement des projets d'équipements publics, sans forcément faire du logement ?

Réponse : L'objectif final est l'utilité pour les quartiers et, par extension, pour les logements. Il exclut le fait de financer la création d'un théâtre ou le reboisement d'une forêt. Il resitue le PL dans le cadre de la LGL qui, littéralement, permet la construction d'équipements publics dans le but de la constitution de LUP. Il ajoute que c'est pour cette même raison qu'est maintenue la commission d'attribution. Il souhaite pouvoir proposer à cette dernière d'utiliser les quelque 17 millions inutilisés afin d'aider les communes à construire des quartiers où sont construits des LUP.

Question : Ces fonds seraient-ils allouables uniquement aux nouveaux quartiers ou pourraient-ils être utilisés pour des modifications de bâtiments déjà existants ?

Réponse : Cela concerne les infrastructures de quartiers.

Question : Toutes les communes pourraient-elles y avoir accès ou y aurait-il certaines cautions, liées à leur capacité financière ?

Réponse : La caution, c'est la commission d'attribution. Celle-ci représente tous les milieux et se doit de faire des choix. Il estime qu'il serait imaginable de limiter à certaines communes, mais il pense qu'aider n'importe quelle commune à construire des LUP est légitime. Il faut néanmoins reconnaître que certaines sont plus dans le besoin que d'autres. D'après l'auteur du PL, le seul critère qui devrait importer c'est la volonté des communes de construire des LUP et non leur capacité financière. Il faut faire confiance à la commission et aux acteurs concernés. Il est important de laisser une marge de manœuvre sur le choix des projets qui seront financés.

Question : Les dispositions légales sur lesquelles se base ladite commission d'attribution sont-elles suffisamment claires et robustes pour éviter qu'il y ait systématiquement des recours de communes éconduites dans leurs demandes d'utilisation du fonds LUP ?

Réponse : Le risque de recours existe déjà et il persistera. En effet, l'aspect quelque peu arbitraire est déjà présent dans le processus de choix actuel. Ce risque ne peut donc être supprimé.

Question : Selon les rapports, les 25 millions annuels du FIDU sont intégralement dépensés. L'enjeu ne serait-il pas de renforcer ce fonds ?

Réponse : A l'époque, la création du FIDU était peut-être une forme de contreprojet au présent PL. Il semblerait toutefois que les craintes et difficultés des communes pour financer les équipements publics demeurent malgré l'existence du FIDU.

Question : Pourquoi, en tant que PLR, l'auteur du projet de loi tient-il à ce point à ce que les 35 millions annuels du fonds LUP soient dépensés ?

Réponse : Il est légitimiste et pragmatique. Soit cette somme est excessive ou inutile et elle doit être réduite ou supprimée, soit il faut se débrouiller pour qu'elle soit utilisée. Le PLR est, malgré les apparences, pour une diversité et une mixité du logement à Genève. Parfois, il s'agit de défendre la propriété, mais ce n'est pas leur seul intérêt. Les LUP et les coopératives figurent également parmi les préoccupations du parti, car il estime que cette mixité est saine.

Question : Quelles sont les raisons de la sous-utilisation actuelle du fonds ?

Réponse : Il s'agit d'un manque d'opportunités d'acquisition.

Audition de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC)

M. Yves de Coulon, président, et M. Damien Clerc, secrétaire général

La FPLC n'a pas de position particulière sur le fait d'inclure la possibilité de réaliser des équipements publics dans les quartiers avec le fonds LUP ou de modifier le pourcentage du fonds affecté à l'acquisition de terrains constructibles. Il s'agit de questions d'opportunité politique.

La FPLC souhaite néanmoins apporter quelques éléments pour soutenir les travaux de la commission.

La FPLC est l'un des attributeurs principaux du fonds LUP. Depuis la création du fonds LUP, la FPLC s'est vu octroyer 144 millions au total. La problématique principale rencontrée par la FPLC c'est la rareté des terrains. Par contre, il n'a pas souvenir que la FPLC ait rencontré des problèmes en lien avec la disponibilité du fonds LUP lorsqu'un terrain disponible est identifié.

La disponibilité du fonds LUP leur apparaît jusqu'à présent suffisante par rapport aux opportunités que la fondation rencontre sur le marché.

La modification du pourcentage, de 70% à 90% des fonds affectés à l'acquisition de terrains constructibles, ne créerait pas de problèmes

particuliers pour la FPLC dans la mesure où la FPLC fait l'acquisition uniquement de terrains constructibles, à l'exception de quelques villas qui se trouvent en dehors des zones de développement et qui ne peuvent donc de tout façon pas bénéficier du fonds LUP. Ces villas sont acquises dans la perspective d'une modification de zone ou dans la perspective d'un échange.

Questions des commissaires

Question : Comment se font les négociations sur le prix d'acquisition lorsqu'un terrain est mis en vente ? Est-ce qu'il existe un montant maximal au-delà duquel la Fondation ne se permet pas d'aller ?

Réponse : Les acquisitions qui se font avec le fonds LUP ne peuvent avoir lieu qu'en zones de développement. S'agissant du prix, la FPLC ne se base que sur les estimations de l'OCLPF. Ces estimations permettent de retenir un prix qui sera pris en compte par les banques. Il s'agit donc du benchmark applicable pour la fondation. Sur la base de cette estimation, la marge de 32% issue de la pratique dite « pratique 32 » s'applique. Cela permet d'offrir jusqu'à 32% supplémentaires pour un vendeur qui est occupant de son logement. Cette pratique a été mise en place pour inciter les propriétaires à vendre leurs biens et faciliter le déblocage de certains PLQ. De manière générale, il y a différentes choses que la FPLC peut faire valoir. Il arrive que la construction de logements d'utilité publique tienne à cœur du propriétaire foncier avec qui la FPLC négocie. La FPLC a également deux prospecteurs qui prennent du temps pour établir de bonnes relations avec les propriétaires et leur proposer des solutions de relogement.

Question : Est-ce que le fait que le fonds LUP ne puisse être utilisé que pour acquérir des terrains en zone de développement (et non en zone villas) bloque la fondation dans sa mission d'acquisition foncière ?

Réponse : Dans les faits, la FPLC se concentre sur des secteurs qui sont déjà en zone de développement. Acquérir des parcelles en zone villas avant déclassement est risqué et la FPLC ne le fait qu'avec beaucoup de prudence. La FPLC travaille avec ses fonds propres. Il est donc important de déterminer comment l'objet peut être revalorisé si la modification de zone n'est pas acceptée, comme cela a été le cas pour Cointrin.

Question : Comment se passe la collaboration entre la fondation et le fonds LUP ?

Réponse : Les demandes sont adressées à l'OCLPF. Elles sont ensuite transmises au fonds LUP. La négociation prend en principe entre plusieurs mois et plusieurs années.

Question : La FPLC n'achète pas d'immeubles. La Ville de Lausanne procède à de telles acquisitions. Serait-il intéressant pour la FPLC de procéder à ce type d'acquisitions d'immeubles ?

Réponse : La mission de la FPLC est une mission plus spécifique de promoteur-développeur. La FPLC ne construit pas. La construction est faite par ceux qui seront les destinataires, car ce sont eux qui connaissent leurs besoins. Dans ce cadre, le quartier Pont-Rouge constitue une exception.

Question : La FPLC ne craint-elle pas que l'élargissement de l'utilisation du fonds LUP ait pour conséquence que la FPLC n'ait plus suffisamment de fonds disponibles pour mener à bien ses missions ?

Réponse : La préoccupation est compréhensible. Il est toutefois à ce stade difficile de déterminer quelle part du fonds LUP serait utilisée pour le financement des équipements publics. La FPLC ne s'est jamais retrouvée confrontée à une réponse négative pour un financement du fonds LUP au motif que celui-ci était vide. La FPLC ne peut pas faire davantage de pronostics quant à l'impact direct de cette loi sur le fonds LUP.

Question : Quelle part des terrains acquis par la FPLC l'ont été à travers le fonds LUP ?

Réponse : 90% des terrains sont achetés avec le fonds LUP.

Audition des fondations immobilières de droit public

M^{me} Karin Grobet Thorens, présidente de la Commission administrative des fondations immobilières (CAFI), et M. Michel Perizzolo, directeur du Secrétariat des fondations immobilières de droit public (SFIDP)

M^{me} Grobet Thorens commence par indiquer que ce PL suscite un certain nombre d'inquiétudes chez les FIDP.

L'alinéa 7 prévoit que le montant annuel n'est plus versé à un fonds, mais qu'il est inscrit au budget. Par conséquent, ce montant serait dès lors susceptible de varier. Cela inquiète la CAFI.

Le deuxième élément inquiétant pour la CAFI, ce sont les alinéas 5 et 6. La part du fonds LUP qui peut être utilisée pour l'acquisition d'immeubles y est réduite. Comme les terrains se raréfient, il est de plus en plus difficile d'acquérir du foncier. En analysant les acquisitions effectuées ces dernières années, on constate qu'il s'agissait essentiellement d'immeubles déjà construits. 639 logements ont été mis en valeur grâce au fonds LUP entre 2018 et 2022. Elle insiste sur le fait que la CAFI est là pour mener une mission que le parlement lui a confiée.

La CAFI a l'objectif de mettre sur le marché 250 logements par an. Elle considère néanmoins que ce PL rendra cet objectif encore plus difficile à atteindre. Si on fixe cet objectif en termes de coûts, cela représente entre 15 et 20 millions de dépenses par année.

M^{me} Grobet Thorens relève qu'on ne sait pas encore quel sera l'impact de la modification de l'art. 4A sur le fonds LUP. Il est en revanche certain que le fait de créer une limitation aussi importante du fonds dans la loi aura un impact sur les engagements. Pour toutes ces raisons, les missions qui sont données aux fondations deviendront excessivement difficiles si le fonds LUP est limité, qui plus est si ce montant n'est plus un fonds, mais fait partie du budget.

Question des commissaires

Question : Si le montant alloué n'est pas dépensé car il n'y a pas assez de terrains disponibles, le fait d'allouer encore davantage de moyens ne changerait rien. La CAFI a-t-elle eu des opportunités d'acquisition qui n'ont pas pu se concrétiser par manque d'argent dans le fonds LUP ?

Réponse : Actuellement, la CAFI a de la peine à régater par rapport aux autres acheteurs potentiels. Toutefois, la hausse récente des taux hypothécaires renforce le potentiel de la CAFI en tant qu'acheteur. Le marché est en train de changer. Cette hausse des taux hypothécaires fait que la CAFI redevient un acquéreur potentiel pour des immeubles qui pourraient ainsi être soustraits du marché spéculatif et transformés en logements LUP. Ainsi, la réduction de la part du fonds LUP pouvant être utilisée pour l'acquisition de logements existants serait pénalisante pour les fondations. Les bâtiments à acquérir, bien que ce ne soit pas la priorité de la CAFI, doivent rester une option pour accroître le parc immobilier. La CAFI souhaite également faire part de son inquiétude quant à l'augmentation des coûts de construction, notamment en raison des exigences renforcées en matière d'économie d'énergie.

Question : Dans quelle proportion les fondations utilisent-elles le fonds LUP pour financer la construction de logements (l'opération immobilière) ?

Réponse : Le fonds LUP peut être utilisé soit pour acquérir des terrains, soit pour acquérir des bâtiments, soit pour effectuer des travaux, soit pour construire de nouveaux immeubles. Sur les 5 dernières années, les demandes de financement faites par les FIDP au fonds LUP n'ont concerné que des acquisitions de bâtiments ou des travaux. Quand la CAFI acquiert un bâtiment et qu'elle doit effectuer des travaux, elle demande systématiquement le soutien au fonds LUP. Le soutien qui peut être demandé au fonds LUP s'élève entre 15% et 20% de l'investissement total. Historiquement, le pourcentage était de 10%, mais il a été constaté que cela ne suffisait pas. Il a été constaté que, pour

les acquisitions d'immeubles existants, il faut un pourcentage plus proche de 20% pour être compétitif. Si cette part pouvait être augmentée, alors ils pourraient être beaucoup plus compétitifs. Des projets concrets qui correspondaient aux besoins des fondations leur ont filé entre les doigts en raison de la limitation de ce taux.

Question : Dans quelle mesure l'augmentation des coûts de construction et la hausse des taux d'intérêt pourraient-elles accroître les coûts de construction d'immeubles et par conséquent le besoin financier pour les fondations ?

Réponse : La hausse des taux d'intérêt n'aura pas d'impact, étant donné que cela concerne les coûts d'exploitation. En revanche, l'augmentation des coûts de construction aura un impact. Il indique que cet impact est déjà constaté.

Question : Pourquoi les promoteurs privés réussissent-ils à acheter des terrains alors que la FPLC ou les FIDP peinent à le faire ?

Réponse : Les privés ne sont pas limités à l'acquisition en zone de développement. La CAFI n'a pas pour mission première la prospection. Concernant la vente d'immeubles existants, le problème c'est que le prix à la pièce de ces immeubles est souvent de 6000 ou 7000 francs, ce qui est trop élevé par rapport aux profils qui sont visés par la CAFI. Aujourd'hui, la tendance change et il y a davantage de vendeurs d'immeubles qui prennent contact avec la CAFI pour des immeubles où le prix à la pièce est de 5000 francs. Quand c'est le cas, la CAFI entre en négociation, car elle prend en compte le fait qu'à long terme, il y a un potentiel d'abaissement des loyers.

Audition de la commune de Confignon

M^{me} Elisabeth Gabus-Thorens, maire, et M^{me} Elisabeth Uldry Frossard, conseillère administrative

La situation de la commune de Confignon est particulière. Il s'agit d'une petite commune (4650 habitant-es) pour un budget d'environ 16 millions. Ce budget comprend tous les revenus. Deux projets d'aménagement sont en cours au sein de la commune : les Cherpines et le Vuillonex.

Il y a 10 ans, un atelier concernant les finances du projet des Cherpines avait été mené. Dans le cadre de ce projet, on attend de la commune de Confignon un investissement brut communal de 158 152 805 francs.

Depuis 10 ans, la mise en place de différents outils tels que la création du FIDU a permis une réduction de la facture d'investissement pour la commune de Confignon à 83 719 000 francs. Il reste actuellement 74 millions à payer

pour la commune. Avec un budget de 16 millions, il est bien entendu très compliqué de fournir cet investissement. Ces montants ne comprennent ni les amortissements, ni les intérêts, ni les charges du personnel ainsi que les autres charges de fonctionnement liées aux nouveaux équipements.

M^{me} Gabus-Thorens relève ensuite qu'il y a un gros décalage entre les dépenses d'investissement engagées par la commune et les subventions perçues par celle-ci à travers le FIDU. En effet, le FIDU prévoit une subvention de 7000 francs par logement construit, mais ce montant n'est versé qu'à la fin du projet. Cela cause donc un problème de trésorerie.

S'agissant du PL 11400, pour la commune de Confignon, le fait qu'une partie du fonds LUP puisse être utilisée pour financer les investissements publics est une solution très bénéfique.

Quand on construit un quartier comme les Cherpines, certains investissements qui ne sont pas « obligatoires » n'en sont pas pour autant moins fondamentaux. Il s'agit des infrastructures sportives, culturelles, sociales ou de la petite enfance. Pour ces projets, la commune ne bénéficie pas de subventions, à l'exception d'une petite part de financement des crèches. Or ces projets sont extrêmement chers. La commune ne veut pas d'une cité dortoir, raison pour laquelle ces investissements sont essentiels.

Pour résoudre le problème de temporalité entre l'engagement des dépenses de la commune et la perception des subventions du FIDU, M^{me} Gabus-Thorens suggère que le canton puisse jouer ce rôle de trésorier en avançant les fonds qui pourraient ensuite être remboursés par la commune.

Elle évoque aussi la possibilité de créer un centime additionnel de l'aménagement, dans la même idée que le centime additionnel de l'IMAD.

M^{me} Gabus-Thorens explique également que la commune a conclu des conventions avec les promoteurs-constructeurs. La commune s'est engagée à ne pas faire usage de son droit de préemption à condition d'avoir un droit d'emption sur 10% des terrains acquis par les promoteurs. Le jour où les promoteurs achèteront ces terrains, la commune pourra en obtenir 10%. La commune aura besoin d'argent à ce moment-là et le fonds LUP lui sera très utile.

M^{me} Uldry Frossard ajoute que le financement de ce projet est une très grande préoccupation pour la commune de Confignon. Confignon, pendant de nombreuses années, était la commune la plus endettée du canton. Les fonds communaux ne suffisent pas pour mener ce projet. De plus, la règle selon laquelle une commune ne peut pas présenter un déficit de plus de 200% pose problème pour une commune comme Confignon. Confignon a des revenus de

17 000 000 francs et, par conséquent, dès 34 000 000 francs de déficit, cette règle n'est plus respectée.

M^{me} Gabus-Thorens conclut la présentation en remerciant le canton d'avoir augmenté le FIDU.

Questions des commissaires

Question : La solution ne serait-elle pas d'assouplir les conditions du FIDU notamment pour permettre le financement d'équipements non obligatoires ?

Réponse : L'art. 13 du règlement du FIDU prévoit que, pour les nouveaux espaces publics non finançables par le fonds intercommunal, on peut, à certaines conditions, obtenir 50 francs de subvention par mètre carré. De plus, des montants sont prévus pour les écoles : 700 000 francs par classe dans une école nouvelle et 350 000 francs par classe supplémentaire dans une école déjà existante. Pour la commune, le FIDU a été un soulagement, car il a permis de réduire considérablement la facture des investissements. Mais cela ne suffit pas, car cela n'englobe pas le sport, la culture et les autres projets. Elle mentionne également le projet de La Ruche, projet socioculturel, qui doit également être développé. Dans ce cadre, aucune subvention n'est recevable par la commune. Les 74 millions qui restent à payer par la commune représentent un montant net obtenu après avoir pris en compte l'ensemble des subventions que la commune peut obtenir, notamment celles du FIDU.

Question : Une partie des aménagements extérieurs ne pourraient-ils pas être financés par les promoteurs ?

Réponse : Quand ce sont les promoteurs-constructeurs qui paient ces montants, cela est reporté sur les locataires. Selon elle, on devrait pouvoir réussir à équilibrer la charge entre la commune, le canton, les loyers, les promoteurs et les autres communes.

Audition du département du territoire

M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat

M. Hodgers indique que depuis 2014, date du dépôt de ce projet de loi, beaucoup de choses ont évolué. En 2015, le fonds intercommunal d'assainissement (FIA) a été créé, en 2016, le fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU) a été créé et, en 2017, le fonds intercommunal d'équipement (FIE) a également vu le jour. Si le but des initiants était de créer un mécanisme pour aider les communes à financer les infrastructures

communales, on peut dire que ces trois fonds ont permis de répondre à cette préoccupation.

En revanche, si le but du PL est de revoir les attributions du fonds LUP, alors en effet le PL est toujours d'actualité, car l'affectation du fonds LUP reste actuellement la même que celle qui avait été adoptée lors de la création dudit fonds.

Le Conseil d'Etat tient à relever que l'adoption de ce PL consisterait en un transfert de charges des communes au canton dans la mesure où il s'agit d'infrastructures communales, actuellement financées par les communes. Selon le Conseil d'Etat, les communes devraient être capables de financer ces structures sans alourdir la dette cantonale. C'est toute l'importance de la lettre « I » dans l'acronyme des trois fonds mentionnés supra : il s'agit de fonds intercommunaux. Le but initial des auteurs du PL 11400 a été largement atteint par la création de ces trois fonds.

Questions des commissaires

Question : Selon la commune de Confignon, les trois fonds susmentionnés ne sont pas suffisants pour lui permettre d'assumer le coût des équipements nécessaires au développement du quartier des Cherpines. Est-ce que, dans ce genre de cas, il est envisageable que la commune soit soutenue par le canton ?

Réponse : Le cas de la commune de Confignon est en effet préoccupant. Il considère néanmoins que ce PL ne permettrait pas de répondre à la problématique. Le cas des Cherpines est exceptionnel, car la commune de Confignon est particulièrement petite et le projet des Cherpines particulièrement coûteux. Par ailleurs, la commune de Confignon n'a pas apporté la preuve que les investissements ne pourront pas être amortis. La commune de Plan-les-Ouates est allée jusqu'à proposer que les frontières communales soient modifiées afin que l'ensemble du projet des Cherpines se trouve sur le territoire de Plan-les-Ouates et soit donc financé en intégralité par cette commune. Il rappelle en outre que ce type de projet rapporte dans un deuxième temps des fonds à la commune via la création de logements. La commune de Confignon est dans une situation qui n'est pas confortable, mais qui n'est pas insurmontable. Aux yeux du département, la réforme de l'article 4A LGZD doit avoir un effet correctif majeur sur les finances de la commune de Confignon. Le projet des Cherpines est le seul cas difficile. Les autres communes confrontées à ces enjeux de développement réussissent à répondre à ces enjeux.

Question : Si le canton finance des structures communales, est-ce que cela prendrait la forme de subventions ?

Réponse : Oui, c'est le cas. Les communes diront toujours oui pour de l'argent qui vient du canton. Le corpus de loi prévoit quelle collectivité doit financer quelles infrastructures publiques. Ce PL reviendrait à prévoir que le canton doit payer une partie de ce qui revient aux communes. Pour le Conseil d'Etat, ce transfert de charges n'est pas souhaitable à la vue des finances cantonales. Cela amènerait le canton à faire du subventionnement à fonds perdu.

Question : L'utilisation du fonds LUP connaît des hauts et des bas. Quelle est la vision du département sur cet aspect ?

Réponse : Le montant de 35 millions doit vraiment être considéré comme un fonds. Ces dernières années, les taux étaient bas. Bon nombre de plans financiers se sont faits sans qu'il y ait besoin d'avoir recours à des fonds, à savoir en autofinancement. Durant ces années de taux bas, on a pu avoir l'impression que le montant de 35 millions était trop important. Actuellement, les taux augmentent à nouveau, ce qui pousse le Conseil d'Etat à penser que le fonds LUP permettra de financer la demande. Par ailleurs, le fait que la totalité du fonds ne soit pas dépensée n'est pas problématique. Au contraire, le fait que la ligne ne soit pas entièrement consommée est bon pour la trésorerie de l'Etat, car cela crée une économie. Le dispositif prévu par le PL reviendrait à donner cet argent non dépensé aux communes plutôt que de l'utiliser pour faire baisser la dette cantonale. Cette solution ne convient pas au Conseil d'Etat.

Audition de l'Association des communes genevoises

M^{me} Karine Bruchez, présidente de l'ACG et maire d'Hermance, M. Gilles Marti, maire de Puplinge, M. Gilbert Vonlanthen, maire de Bernex, et M. Alexandre Dunand, directeur financier

M^{me} Bruchez explique que toutes les communes qui ont des zones à développer sont confrontées au problème du financement des équipements du nouveau quartier, quel que soit le niveau de leurs revenus. C'est le cas de Bernex, Puplinges et Carouge, notamment. Deux fonds essentiels ont été créés, le FIE, prenant en charge 75% des investissements en lien avec les zones de développement. A quoi s'ajoute le FIDU, financé à hauteur de 26 millions de francs par les communes, 2 millions par le canton ainsi que 1,5 million par le fonds LaLAT. Ce fonds finance 700 000 francs par nouvelle classe d'école, 350 000 francs pour les extensions de classe, 7000 francs par nouveau logement créé, sauf en zone 5.

En 2022, la dotation du FIDU a été augmentée par le Grand Conseil de 500 000 francs pour la part cantonale et de 3 millions de francs pour la part intercommunale. Toutefois, les communes font toujours face à des déficits

importants. La moitié des investissements pour ces infrastructures obligatoires ne sont pas couvertes malgré les aides fédérales et cantonales. Les communes doivent également prévoir des infrastructures non obligatoires, mais essentielles comme les crèches, des infrastructures sportives et culturelles pour lesquelles peu de financements sont prévus. Ensuite, les charges de fonctionnement, qui découlent de l'exploitation de ces nouvelles infrastructures, impactent les budgets communaux pour lesquels il existe encore moins de financement externe.

M. Vonlanthen précise que Bernex fait face à un développement important. Depuis l'arrivée du tram, un nouveau quartier est sorti de terre, celui de Saint-Mathieu, avec 380 nouveaux logements. Ils ont construit une nouvelle crèche de 92 places, dont seule la moitié sont aujourd'hui ouvertes, car ils ne trouvent pas assez d'encadrement. Ils ont ouvert 8 classes supplémentaires sous la forme d'un pavillon provisoire. L'école du Luchepelet pose un problème au niveau de sa rénovation. La capacité financière de la commune les situe à la 39^e place sur 45, leur centime est à 45 centimes, avec un budget de 45 millions de francs. L'exercice est légèrement bénéficiaire, mais avec un budget déficitaire pour la 3^e année consécutive à hauteur de 2,6 millions de francs. Leurs 3 écoles existantes nécessitent des travaux de rénovation énergétique importants, notamment au niveau de la toiture et de l'isolation.

Le quartier de Saint-Mathieu est maintenant opérationnel. Le PLQ de Vailly est un beau projet, avec 550 logements, dont l'investisseur est une caisse de pension. Ils cherchent un partenariat public-privé pour le financement. Lorsqu'une commune construit une école, elle doit d'abord investir massivement avant que les nouveaux habitant-es arrivent et engendrent de nouvelles recettes. Ils ont voulu anticiper la capacité d'endettement de l'ordre d'environ 100 millions de francs. Ils sont actuellement à un endettement de 20 millions de francs, qu'ils ont réduit pour préparer la commune aux investissements futurs. Fin 2023, ils ont un endettement comparable à une ville de 1500 habitants. S'agissant du budget communal pour les 10 années à venir, il se situe à environ 170 millions de francs, dont 45 à 50 millions de francs pour Vailly. Face à cette situation, la commune a conclu un partenariat public-privé dans le cadre duquel le porteur du projet va réaliser les infrastructures de la commune notamment pour le parascolaire et le bâtiment intergénérationnel. Ils pourront ensuite redevenir progressivement propriétaires de ces infrastructures communales. Ce type de montage public-privé est une première pour la commune de Bernex, et pas la dernière.

S'agissant du financement du quartier de Vailly, le FIDU et le FIE permettent à la commune de percevoir entre 20 et 25 millions de subventions. Il reste donc 20 millions de francs à la charge de la commune.

M. Marti indique que Puplinges rencontre des problématiques similaires. La commune a connu un développement il y a moins de 5 ans qui a vu croître sa population de 2050 à 2550 habitant-es. Cela représente 190 nouveaux logements, dont $\frac{1}{3}$ de logements d'utilité publique (LUP). Une centaine de logements sont encore en cours de construction. A brève échéance, la population va passer à environ 2800 personnes. Une nouvelle modification de zone, prévue au plan directeur cantonal, devrait intervenir dans les 5 ans et faire passer à terme le nombre d'habitant-es de la commune à environ 3000. Cela nécessite une mise à jour de leurs infrastructures. Il y a 6 ans, ils ont réalisé une crèche qui est déjà trop petite. Il souligne une forte natalité dont la commune se réjouit. Ces mêmes enfants iront ensuite à l'école qu'il faudra aussi agrandir, mais les normes de construction scolaires sont strictes et exigeantes. La démographie scolaire de la commune va les faire dépasser un certain nombre de seuils au niveau de la taille de l'école, qui va nécessiter la création de locaux annexes. La démographie actuelle les oblige à installer des locaux provisoires qu'ils devront démolir dans 5 ans, car le seul endroit pour les installer est en zone agricole. Les nouveaux habitants ont aussi besoin d'infrastructures sportives. Aux Trois-Chêne, 20 000 habitants supplémentaires se sont installés en 10 ans, mais aucun terrain de foot n'est prévu, il y a un trop-plein.

En termes d'investissements, la commune fait face à des investissements de plus de 25 millions de francs ces prochaines années, sur un budget annuel de 10 millions de francs. Il souligne qu'il existe heureusement les différents fonds intercommunaux mentionnés précédemment. Etant lui-même président du FIE, au niveau des routes, les subventions allouées aux communes pour réaliser ces infrastructures sont supérieures à l'argent provenant des taxes. Le FIDU est chroniquement déficitaire. Quant à l'agrandissement d'une école, en raison des normes imposées à Genève, une salle de classe coûte 1 million de francs, mais les subventions sont largement inférieures à cela. L'OCEN exige des bâtiments répondant aux standards HPE, même pour du provisoire qu'il faut démonter 5 ans après, et pour lesquels ils ne reçoivent aucune subvention. Depuis plusieurs années, la commune a donc un budget déficitaire, avec possiblement une légère amélioration en 2026. Ils ont par ailleurs un des centimes additionnels les plus élevés du canton.

M^{me} Bruchez soutient que l'ACG est ravie de pouvoir être auditionnée à propos de ce PL. C'est un projet ancien qui nécessite une remise à jour. Déjà en 2014, l'ACG avait accueilli favorablement la proposition de financement des équipements publics communaux lors de la création de nouveaux quartiers au travers de l'enveloppe de 35 millions de francs prévue par la LGL. Cela va dans le sens de l'art. 181 Cst-Ge qui explicite le soutien financier du canton

aux communes pour l'accueil de nouveaux logements et la construction de nouvelles infrastructures. Concernant la forme que doit prendre ce soutien, c'est au canton de déterminer la forme la plus appropriée.

La proposition principale du PL est de permettre le financement public des équipements communaux au moyen du fonds LUP. Malgré l'introduction d'autres outils, les communes principalement destinées à accueillir des nouveaux logements selon le PDCn peinent à voir sereinement l'avenir, compte tenu des charges des infrastructures. Il leur paraît toutefois important de ne pas cannibaliser les fonds LUP, car la réalisation de ces logements sociaux est importante pour les communes.

Entre 2017 et 2021, 35% du fonds LUP n'a pas été utilisé, soit 61 millions de francs. Une solution envisageable pourrait être d'attribuer les montants non utilisés à un fonds existant, comme le FIDU.

Dans l'affectation des ressources du fonds, la proposition de faire passer à 10% la part du fonds susceptible d'être utilisée pour l'acquisition d'immeubles existants contre 30% n'a pas été discutée par l'ACG. Toutefois, il serait intéressant de prévoir que le Conseil d'Etat puisse provisoirement l'écarter du taux fixé afin d'avoir davantage de marge de manœuvre pour faire face à d'éventuelles situations exceptionnelles.

M. Marti ajoute que le FIE finance 75% des équipements qui rentrent dans son périmètre d'action. Les communes doivent donc en prendre 25% à leur charge. Le FIDU est chroniquement déficitaire, et est essentiellement financé par les communes entre elles. Le canton verse seulement 2,5 millions de francs pour ces fonds. Le FIA est financé par des taxes sur les consommations d'eau. Il n'y a pas forcément la nécessité de créer de nouveaux fonds, mais peut-être d'augmenter l'attribution des fonds existants.

Question des commissaires

Question : Ne faudrait-il pas plutôt renforcer le FIDU, avec une contribution plus importante de l'Etat pour pallier les difficultés évoquées, plutôt que de modifier l'affectation du fonds LUP qui doit poursuivre son rôle de financement de logements sociaux ?

Réponse : L'objectif n'est effectivement pas de siphonner le fonds LUP, mais plutôt d'utiliser ce qui resterait du fonds en fin d'année pour le réorienter vers le financement des équipements publics.

Question : S'agissant du partenariat public-privé évoqué par M. Vonlanthen, est-ce qu'il s'agit d'un préfinancement que la commune finirait par rembourser ? Est-ce que l'investisseur construit des LUP ?

Réponse : Le PLQ de Vailly prévoit $\frac{1}{3}$ de LUP. La commune va évidemment devoir rembourser le préfinancement privé avec intérêts un amortissement. Ils ont aussi un programme pour réaliser 100 logements sur 600 pour les seniors.

Question : Est-ce que le financement des équipements publics freine la construction de logements ?

Réponse : Oui. Le déficit de Plan-les-Ouates est d'à peu près la moitié des coûts d'investissement. Carouge est dans une situation similaire à celle de Bernex et n'arrive pas à équilibrer ses budgets sur le long terme. Les communes ont l'obligation d'avoir des budgets équilibrés, donc si les budgets sont limités, ils n'arrivent pas à financer leurs prestations publiques, malgré les comptes qui peuvent ensuite s'avérer favorables.

Question : Est-ce que le problème de financement ne se résume pas en réalité à un problème de trésorerie ? En effet, une fois qu'un nouveau quartier est réalisé, de nouveaux habitant-es y emménagent, y paient des impôts, ce qui fait de nouvelles recettes pour la commune. Ne faudrait-il pas peut-être envisager des prêts pour régler ces problèmes de trésorerie ou une modification des règles budgétaires qui autoriserait les communes à avoir des budgets déficitaires les premières années ?

Réponse : Au niveau de l'usage des fonds, ils n'ont eu qu'une fois une demande d'une petite commune pour des avances de trésorerie. Le problème se situe plutôt au niveau de l'équilibre des charges de fonctionnement. Ils sont ici sur des charges d'investissement et de leur impact sur les budgets de fonctionnement. Lorsqu'une commune se développe, elle doit s'endetter. Les amortissements commencent avant l'utilisation de l'équipement et l'arrivée des nouveaux habitant-es. Les plans d'amortissements ne peuvent pas être négociés et sont définis par le MCH2. S'agissant de l'autorisation de budgets déficitaires, cela ne ferait que reporter le problème aux comptes, les communes n'ayant, quoi qu'il en soit, pas toujours les moyens de faire face à ces charges. Les communes ont par ailleurs obtenu une petite marge de manœuvre en raison d'une modification du règlement. Les budgets déficitaires sont finalement équilibrés en déplaçant d'une année le retour à meilleure fortune. Ils sont ainsi jugés sur les comptes et pas sur les budgets. Les estimations fiscales de l'AFC, même si elles ne sont pas mauvaises, présentent parfois de grosses marges d'erreur. Cela peut conduire une commune à faire de grosses économies de charges, alors qu'elle n'aurait pas eu besoin de le faire car les estimations aux comptes sont bien meilleures.

Question : Y a-t-il une marge de manœuvre dans le fonctionnement du FIDU pour les communes à forte capacité contribuent davantage ?

Réponse : Le FIDU est financé par une contribution d'investissements annuelle. C'est la même chaque année pour chaque commune, avec une exception pour la Ville de Genève qui connaît un certain plafond par rapport à l'équilibre du fonds. Les contributions sont calculées selon la capacité contributive de chaque commune, les plus fortunées paient déjà de manière plus importante. Il s'agit d'un équilibre pérequatif délicat qui rend les ajustements difficiles.

Question : Est-ce que dans les montants versés aux FIDU, il est également tenu compte des « efforts de construction » assumés par la commune ?

Réponse : Il y a deux volets. L'alimentation qui se déroule comme expliqué ci-dessus et qui tient compte de la capacité contributive de la commune. Puis vient le volet de la distribution des montants du fonds. La moitié du fonds est distribué de manière mathématique en fonction du nombre de nouveaux logements construits dans la commune. L'autre moitié est utilisée pour financer des projets d'équipements obligatoires (écoles, par exemple). Les communes qui développent vont obtenir des financements sur la partie « logements » et sur la partie « infrastructures ». Selon ce mécanisme, certaines communes contribuent et ne toucheront jamais 1 franc.

Question : Est-ce que la commune d'Avully, dont le quartier HLM est devenu LUP, a retrouvé une stabilité financière et son niveau de fiscalité en 50 ans ou se trouve-t-elle toujours dans une situation financière difficile ?

Réponse : Les auditionnés ne peuvent pas répondre sur le cas spécifique d'Avully, mais la situation de Puplinges est similaire. Le nombre d'habitantes dans la commune est passé de 600 dans les années 70 à 1800 habitants aujourd'hui et elle a mis 30 ans à rembourser sa dette. En termes de capacité fiscale des habitantes d'une commune, il est évident que les locataires de LUP n'ont pas les mêmes revenus et ne paient donc par les mêmes impôts que des personnes qui vivent dans des logements non subventionnés ou des PPE, et ce même plusieurs années après.

Audition de la direction générale des finances (DGFE)

M. Pierre Béguet, directeur général, et M. Pierre-Emmanuel Beun, directeur

M. Beun rappelle qu'il est toujours nécessaire d'avoir une base légale formelle pour pouvoir disposer d'un fonds.

Il présente tout d'abord la définition du fonds prévue à l'art. 43 LGAF :

Financements spéciaux

¹ *Les financements spéciaux consistent en l'affectation obligatoire de moyens à l'accomplissement d'une tâche publique définie.*

² *Les financements spéciaux doivent reposer sur une base légale formelle. Ils doivent respecter les principes de non-affectation de l'impôt général et de causalité.*

Fonds affectés

³ *Les fonds affectés consistent en la décision d'affecter des moyens à l'accomplissement d'une tâche publique définie, sans qu'il y ait un lien de causalité entre ces tâches et les moyens utilisés.*

⁴ *Les fonds affectés doivent reposer sur une base légale formelle.*

Il présente ensuite les caractéristiques générales des fonds en comptabilité publique. Les fonds ne doivent être institués que pour des raisons exceptionnelles, car ils dérogent aux principes fondamentaux des finances publiques. Les dépenses et ressources des fonds ne sont pas nécessairement inscrites au budget (exception au principe d'universalité). Le solde disponible doit pouvoir être reporté d'une année à l'autre (exception au principe d'annualité). Enfin, les dépenses et ressources des fonds doivent être exposées de manière claire, objective et complète (principe de transparence).

On constate qu'un fonds déroge à plusieurs principes généraux budgétaires. Par conséquent, un fonds est une exception, raison pour laquelle on limite la création de fonds uniquement aux cas où il y a de bonnes raisons de retenir cette option.

Il présente ensuite le traitement comptable et budgétaire du fonds LUP régi par les articles 2A LGL et 4 LUP. Le fonds LUP est constitué de ressources consistant en une affectation budgétaire de 35 millions de francs qui émanent soit d'une part cantonale aux bénéfices de la BNS inscrite en revenu de fonctionnement soit d'une autre source de financement (indirectement l'impôt également inscrit en revenu de fonctionnement).

Les dépenses du fonds LUP sont inscrites dans le budget et dans les comptes d'investissements, raison pour laquelle on y retrouve le montant de 35 millions.

Le solde du fonds est suivi au travers d'une réserve comptable dans les fonds propres de l'Etat (mécanisme identique à celui de la réserve conjoncturelle).

Le fonds peut bénéficier d'affectations supplémentaires pour un maximum de 70 millions pour autant qu'elles soient compensées en moyenne sur une

durée de 5 ans. Par conséquent, la dépense moyenne sera toujours de 35 000 000 francs par an sur le long terme.

M. Béguet présente ensuite l'évolution du solde du fonds LUP sur la période 2013-2022. Sur cette période, les dépenses annuelles s'élèvent en moyenne à 25 millions de francs, à comparer au budget annuel moyen de 35 millions, il en résulte un écart annuel moyen de 10 millions qui, cumulé sur 10 ans, constitue le solde du fonds de 100 millions à fin 2022 dans les fonds propres de l'Etat.

M. Béguet présente ensuite les propositions d'amélioration si le parlement souhaite maintenir le système du fonds LUP. Il rappelle tout d'abord que la création du fonds LUP est antérieure à l'adoption de la LGAF en 2013. Cette réforme légale était basée sur la volonté de mettre de l'ordre dans les autorisations de dépense.

Pour rappel, le budget d'investissement ne fait pas office d'autorisation de dépenses.

A ce titre, une mise en conformité avec l'art. 31 al. 2 LGAF est nécessaire. En effet, cette disposition prévoit que : « Les dépenses d'investissement font l'objet de crédits d'ouvrage ou d'acquisitions, de crédits de renouvellement, de crédits destinés aux prêts ou dotations (...) ». Cette mise en conformité est de toute façon nécessaire si l'on garde le système actuel du fonds LUP.

Par conséquent, les dépenses d'investissements LUP devraient faire l'objet d'un crédit d'investissement (pluriannuel) afin de respecter la volonté du Grand Conseil lors du vote de la nouvelle LGAF. La LUP est la seule exception qui reste à cette règle. La DGFE propose de mettre fin à cette exception en retenant que les dépenses d'investissements LUP doivent également faire l'objet d'un crédit d'investissement voté par le Grand Conseil. Celui-ci pourrait être pluriannuel.

M. Béguet présente une deuxième proposition d'amélioration si le fonds LUP est maintenu.

Aujourd'hui les règles concernant le solde du fonds LUP sont les suivantes : « Le Fonds peut bénéficier d'attributions financières supplémentaires au montant annuel de 35 000 000 de francs, pour autant qu'il soit compensé sur une durée de 5 ans. Le montant annuel inscrit au budget d'investissements ne peut toutefois dépasser deux fois le montant annuel prévu ».

La DGFE considère que ces règles strictes et compliquées ne correspondent plus à la réalité actuelle. Elle propose donc d'assouplir les règles d'utilisation du fonds et d'introduire une possibilité de dépenser le solde du fonds. Actuellement, le solde annuel cumulé atteint les 100 millions et ne peut pas

être dépensé. La DGFE propose donc d'introduire une règle qui rende possible l'utilisation de ce solde.

Si une majorité de la commission souhaite modifier le fonctionnement du fonds LUP comme le propose le PL 11400, la DGFE a dans ce cas des propositions de reformulation avant tout techniques :

1. Le PL 11400 vient supprimer le fonds LUP de la LGL. Les mêmes modifications doivent également être apportées à la LUP, puisque le fonds y figure aussi.
2. Le PL 11400 n'ouvre pas de crédit d'investissement. Pour les raisons évoquées si dessus, c'est également non conforme à l'art. 31 al. 2 LGAF. Il conviendrait donc de passer par un PL ouvrant un crédit d'investissement.
3. Dans l'hypothèse d'un basculement vers un système de vote d'un crédit d'investissement pluriannuel, le plafonnement maximum annuel de 70 millions avec sa compensation sur 5 ans n'est plus nécessaire. La DGFE considère qu'il s'agit de règles compliquées qui étaient justifiées à l'époque, mais qui ne sont plus utiles aujourd'hui.

Question des commissaires

Question : Est-ce qu'au moment de l'adoption de la LGAF en 2013, le Grand Conseil a envisagé de supprimer cette exception aux normes comptables qu'est le fonds LUP ?

Réponse : Non. Les autres exceptions se sont éteintes d'elles-mêmes. Le fonds LUP quant à lui a traversé les décennies. Le Grand Conseil garde la main pour décider de la suppression ou non de cette exception.

Question : Selon les explications fournies, ces 100 millions existent comptablement, mais ils ne sont pas exploitables en raison de la formulation actuelle de la loi. Or, les auditionnés ont mentionné l'exception au principe d'annualité que représente le fonds, à savoir que le solde disponible doit pouvoir être reporté d'une année à l'autre. D'où vient ce paradoxe ?

Réponse : Dans le cadre des règles comptables, pour les fonds, le solde est reportable d'une année à l'autre. Pour le fonds LUP en particulier, la DGFE se demande s'il n'est pas préférable de modifier la loi pour permettre une utilisation a posteriori des montants inscrits au fonds LUP. En effet, le budget d'investissement ne donne pas la possibilité de dépenser ce montant, dans la mesure où il n'y a pas un crédit d'investissement. De plus, la loi ne permet pas que le solde du fonds LUP soit utilisé. Dans d'autres domaines, le mécanisme est différent. Il y a une loi générale qui pose les grands principes et, en

parallèle, un crédit d'investissement pour les réaliser. La loi LUP veut mélanger ces différents éléments, ce qui n'est pas conforme à la volonté de clarté exprimée par le législateur il y a 9 ans.

Question : Serait-il possible de prévoir que seul le surplus non dépensé du fonds puisse être utilisé pour le financement des infrastructures communales ?

Réponse : Toutes les options peuvent être retenues, il s'agit de la volonté du Grand Conseil. Le fonds LUP peut être modifié par le Grand Conseil comme il le souhaite.

Question : Parmi les autres fonds qui sont inscrits dans les comptes de l'Etat, certains baissent au fil des années. Est-ce que, pour chacun d'entre eux, une base légale prévoit la possibilité de dépenser ces montants ?

Réponse : La DGFE propose de faire une présentation détaillée de l'ensemble des fonds à la commission des finances.

Question : Est-ce qu'avec le passage à un fonctionnement sous forme de crédits d'investissement, le mode d'attribution des montants du fonds LUP resterait le même ?

Réponse : Oui.

Question : Pourquoi serait-il nécessaire de permettre l'usage a posteriori des montants non dépensés, alors que le montant actuel par an n'est aujourd'hui pas dépensé ?

Réponse : C'est au Grand Conseil de se déterminer. Avec un crédit d'investissement, si une partie n'est pas dépensée, la loi de clôture dudit crédit d'investissement précisera quel montant n'a pas été dépensé.

Question : Est-ce que la pratique selon laquelle un fonds est alimenté par une part du bénéfice de la BNS est une pratique courante ?

Réponse : Il y a 4 ans, la convention prévoyait jusqu'à 6 parts de bénéfices de la BNS par canton. Pour les petits cantons, cela représente une source de financement importante. La DGFE a surtout souhaité relever dans sa présentation que la loi actuelle prévoit que, si la part du bénéfice de la BNS ne suffit pas à financer les 35 millions du fonds LUP, alors ce fonds est financé par les recettes générales de l'Etat.

Question : Peut-on considérer que le fonctionnement d'un fonds représente une soustraction du contrôle parlementaire au profit d'une commission d'attribution des montants de ce fonds ?

Réponse : C'est correct. Le Grand Conseil définit une enveloppe budgétaire et c'est l'administration qui fait des propositions de dépenses au Conseil d'Etat.

Audition de l'office de l'urbanisme

M. Sylvain Ferretti, directeur général, et M. Jean-Luc Gauthey, directeur à la direction du développement urbain, région Rhône-Ouest

M. Ferretti indique d'abord qu'une des questions de la commission concernait la possibilité de mobiliser du foncier pour la réalisation d'équipements communaux. De manière générale, la mise à disposition du foncier pour des équipements se fait soit par la mise à disposition habituelle de foncier, soit par une libération gratuite de foncier dans le cadre de la réalisation d'un PLQ. Il s'agit des deux mécanismes principaux qui permettent d'avoir à disposition du foncier pour des équipements publics cantonaux et communaux.

M. Gauthey présente l'exemple du projet des Cherpines. La question de la maquette financière a été centrale dès le début du projet. En raison de l'échelle inédite des grands projets, dès 2013, l'enjeu financier avait été identifié, lors des planifications directrices. On constate donc que le sujet n'est pas nouveau. Ce constat a motivé l'établissement d'un « planificateur financier » modélisant l'impact du grand projet sur les communes, en termes d'investissement et de fonctionnement. Une première série de simulations ont été menées en 2014. Elles ont alimenté les réflexions sur les fonds de soutien au développement (FIDU notamment). L'exemple de Confignon a ainsi nourri les discussions sur les solutions qui ont été mises en place pour soutenir davantage les communes, notamment le FIDU.

Le quartier des Cherpines se caractérise par une importante complexité relative à la diversité des investissements que regroupe ce projet. En plus des équipements purs, il y a également d'autres investissements nécessaires, notamment pour les routes, les espaces communaux centraux et les espaces verts. Cela représente une mosaïque complexe. Chaque type d'équipement a un modèle de financement différent.

L'ensemble des équipements mentionnés supra bénéficient d'une clause de cession gratuite : le foncier permet donc, via le PLQ, d'alléger la charge des communes.

Dans le cadre du projet des Cherpines, le planificateur a travaillé sur différents scénarios. Parmi ces scénarios, celui du phasage avait été retenu. Cela permet d'échelonner la réalisation des équipements au moment où les logements sont produits.

A la demande de Confignon, le PLQ du Vuillonex a également été intégré aux charges de la commune. La commune avait demandé de tester non seulement le phasage, mais également des hypothèses concernant le socle d'équipements obligatoire, notamment les crèches.

Les conclusions de 2019 ont été schématisées par des courbes qui comparent l'évolution de la dette de la commune et celle du bénéfice d'exploitation. L'exercice de mise à jour de 2019 démontre que le dispositif de contribution extérieure permettait de retrouver un excédent positif au niveau du compte de résultats très rapidement pour la commune. Dans une perspective de 10 ans, le développement devient une source de profit en termes de recettes fiscales pour la commune. En se basant sur ces analyses, on peut considérer que la commune n'a pas de raison de s'inquiéter. Toutefois, ces analyses ont des limites.

Ces limites sont les suivantes. Premièrement, le regard est circonscrit au développement et ne se substitue pas à la planification financière communale à l'échelle de son territoire. Deuxièmement, le constat est centré sur les dépenses nécessaires (écoles, crèches, routes, espaces verts, etc.) ; or, la planification communale englobe également les infrastructures qualifiées de « nice to have ». Troisièmement, le constat doit être mis à jour pour intégrer les évolutions du projet (densité, programmes publics, calendrier). Enfin, les hypothèses sont à actualiser s'agissant des coûts d'investissements (renchérissement, normes) et de fonctionnement (échantillons de référence pour les recettes fiscales, charges d'exploitation des équipements).

Concernant les infrastructures dites « nice to have », M. Gauthey indique qu'une partie des équipements ne sont pas chiffrés, notamment les équipements culturels et le projet « La Ruche » que la commune avait souhaité sortir de l'analyse.

S'agissant du calendrier, il relève que certaines parts du projet avancent plus vite que d'autres, raison pour laquelle la mise à jour évoquée supra est nécessaire.

En revanche, l'exercice d'analyse a permis de démontrer que les dispositifs de soutien au développement (par exemple FIDU) ont apporté une réponse adaptée.

Le planificateur sera mis à jour et affiné, notamment en s'appuyant sur une montée en puissance de la commune (expertise), un dialogue renforcé canton/commune sur la planification financière, un développement de la dynamique intercommunale et un travail d'optimisation (prochain projet d'agglomération, partenariat public/privé).

Enfin, s'agissant de la dynamique intercommunale, il souligne que le fait que le projet des Cherpines soit situé sur plusieurs communes les encourage à développer cette dynamique afin de permettre une mutualisation des coûts.

Questions des commissaires

Question : Les communes auditionnées précédemment ont fait part de leurs inquiétudes et affirmé que les fonds intercommunaux ne suffisent pas. Quelle interprétation l'office de l'urbanisme fait-il de ce positionnement des communes ?

Réponse : Pour la commune de Confignon, les simulations montrent que les investissements communaux couvrent deux tiers des charges. Les recettes générées par le projet des Cherpines permettent, à l'horizon d'une dizaine d'années, d'être profitables pour la commune. Les communes commencent à percevoir qu'un travail fin est nécessaire pour évaluer les charges de fonctionnement. Si l'on décide de doter très rapidement le nouveau quartier d'équipements supplémentaires, notamment dans le domaine de la culture, on met le modèle sous tension. Des discussions ont été engagées avec la commune de Confignon en début d'année 2021 pour remettre à jour ce modèle. D'autres analyses menées dans le cadre d'autres projets ont démontré que les résultats du planificateur n'étaient pas si erronés.

Question : Quelle est la position des auditionnés sur le PL 11400 ?

Réponse : Il convient tout d'abord de se demander quels besoins on souhaite couvrir avec les fonds. Le modèle actuel permet de répondre à l'essentiel du besoin. Dans le cadre des Cherpines, ces éléments de vie de quartier active ont été pris en compte, notamment au niveau de l'utilisation des rez-de-chaussée. C'est uniquement le projet « La Ruche » qui se retrouve en dehors du radar pour le planificateur de la commune de Confignon.

Question : Est-ce que les investisseurs privés participent au financement de ces infrastructures et, le cas échéant, y participent-ils suffisamment ?

Réponse : Dans le cadre du projet des Cherpines, le quartier du « Rolliet » qui englobe 1000 logements a permis de développer un modèle de partenariat avec le privé, notamment concernant les mesures d'accompagnement également appelées « mesures servicielles ». Les acteurs immobiliers sont des parties prenantes à ce modèle, car ils sont membres d'une coopérative qui a vocation à gérer un certain nombre de services et d'équipements communs au quartier. Ce modèle a aussi permis de tester la bonification des activités prévues au sein des rez-de-chaussée. Un travail d'optimisation par le biais de concours pour l'aménagement des espaces extérieurs a également été mené. Il y a donc bien une volonté de chercher des partenaires privés.

Question : Quelle incidence est-ce que cela a sur les loyers ?

Réponse : Pour ces mesures, un surplus de loyer provisoire de 200 francs par pièce par an a été estimé. Ces 200 francs sont à la charge des habitants. Mais le mécanisme de la coopérative a été pensé pour qu'à terme, lorsque la

coopérative sera bénéficiaire, cette dernière puisse verser des montants annuels aux différents propriétaires qui ont contribué à l'investissement initial. Il y aura donc un retour aux habitants via la distribution des bénéfices de la coopérative.

Question : Certaines communes prétendent que la réalisation de ces grands projets pose des problèmes au niveau de leur trésorerie. Des discussions ont-elles été menées avec les communes pour traiter de ce point ?

Réponse : L'augmentation momentanée de la dette pose effectivement des problèmes pour les finances communales. Le mécanisme actuel permet seulement d'étaler dans le temps cette période où la commune présente un taux d'endettement trop élevé. C'est le seul mécanisme qui est mis en place actuellement. L'AFC indique que les recettes fiscales arrivent à la commune deux ans après l'arrivée des habitants. On pourrait réfléchir à des moyens qui permettraient de faire arriver ces recettes plus rapidement.

Question : Le FIDU prévoit le versement à la commune d'un montant de 700 000 francs par nouvelle classe. Est-ce que ce montant pourrait être réévalué, compte tenu de l'augmentation des coûts ?

Réponse : Les coûts des équipements scolaires sont très différents d'une commune à l'autre. Le montant de 700 000 francs par classe a été retenu, car il représente la moyenne des différents coûts entre les communes.

Audition du département des institutions et du numérique (DIN)

M^{me} Carole-Anne Kast, conseillère d'Etat

M^{me} Kast indique que le Conseil d'Etat est dans une réflexion inverse à celle proposée par ce PL, à savoir faire participer les communes plutôt que demander au canton de participer en partie aux infrastructures communales. La question que pose ce PL est celle de la compétence. Or, il va à contrecourant. Il transfère des ressources cantonales sur les communes, mais ne transfère pas des compétences des communes au canton pour autant.

Les communes et le Conseil d'Etat ont signé un protocole d'accord selon lequel les communes sont d'accord d'envisager un transfert de charges du canton vers les communes pour autant qu'il y ait un réel transfert de compétences. Ce protocole reste en vigueur et n'est pas remis en question par l'ACG. Le Conseil d'Etat travaille avec l'ACG dans ce sens. Ce n'est ni le Conseil d'Etat qui serait à contrecourant des communes, ni les communes qui seraient à contrecourant du Conseil d'Etat mais plutôt ce PL qui est à contrecourant de cet accord.

Questions des commissaires

Question : Selon les communes, les fonds intercommunaux dont le FIDU ne suffisent pas. Quelle est l'opinion de M^{me} Kast sur ce point ?

Réponse : En tant que représentante de l'ACG, elle a siégé ces 5 dernières années au sein de la commission d'attribution du fonds LUP. La solution retenue par ce PL reviendrait à dénaturer le fonds LUP. Le FIDU a permis d'apporter une réponse significative à la problématique des infrastructures publiques. On peut entendre que la solution du FIDU n'est pas encore suffisante, mais celui-ci a toutefois déjà été augmenté, tant par les communes que par le canton. Ce mécanisme du FIDU doit être préservé. Effectivement, certaines communes sont confrontées à des projets d'une telle ampleur qu'elles rencontrent certaines difficultés. Ces grands projets finiront néanmoins à terme par représenter des bénéfices pour les communes concernées. Les communes ont un bon système d'aide au développement de logements via le FIDU, notamment parce que ce système est intercommunal.

Question : La commune a notamment indiqué à la commission être face à un enjeu de trésorerie. Par ailleurs, les règles imposées par l'Etat régulent les budgets communaux. Est-ce que la magistrate peut apporter un soutien aux communes sur la base d'une analyse de ces règles sur les budgets communaux ?

Réponse : Il s'agit d'un autre débat. Selon elle, il n'y a pas de problème pour ce qui est de la trésorerie pure. Une commune peut toujours recourir à l'emprunt. Elle ne peut pas imaginer qu'une commune ne soit plus en mesure de recourir à l'emprunt. A un certain moment, la commune d'Onex avait 50 millions de dettes et 50 millions de revenus. Désormais, la commune a 30 millions de dettes pour 60 millions de revenus. Si une des communes les plus pauvres du canton – plus pauvre que la commune de Confignon – peut réduire ainsi sa dette, elle ne voit pas comment une commune pourrait avoir un problème de trésorerie. Elle n'a jamais vu une commune avoir des problèmes de trésorerie. S'agissant des règles budgétaires, contrairement au canton, les communes ont l'obligation de présenter un budget équilibré. Or, souvent, les comptes présentent des bonis importants. Cela est très frustrant pour une commune qui est obligée d'effectuer des coupes pour élaborer un budget à l'équilibre. Des discussions sont en cours entre les communes et le canton pour l'assouplissement de ces règles budgétaires. L'idée serait de ne pas prendre comme référentiel le budget, mais plutôt les comptes. La demande adressée par les communes est qu'avant qu'un plan de redressement soit demandé, on vérifie si son endettement est effectivement problématique. Elle soutient à titre personnel cette approche, mais n'engage pas le Conseil d'Etat, car cette piste n'a pas encore été discutée par le collègue. La commune de Confignon est très

échaudée par l'expérience du quartier de Cressy. A l'époque, il n'y avait pas tous ces mécanismes de péréquation entre les communes. Depuis lors, le soutien apporté aux communes a été très fortement renforcé. Les mécanismes péréquatifs de ces 10 dernières années ont changé la donne pour les communes modestes.

Question : Ne faudrait-il pas, pour la commune de Confignon, passer par un rattrapage via le FIDU ?

Réponse : Cela serait problématique vis-à-vis des autres communes et créerait plus de problématiques que ça ne permettrait d'en régler.

Question : La problématique de certaines communes, par exemple Confignon, ne vient-elle pas du fait que les communes sont trop petites pour absorber les coûts d'aussi grands projets de développement ? Ne serait-il pas temps de procéder à des fusions de communes pour qu'elles atteignent la taille qui leur permette de faire face à des projets aussi ambitieux ?

Réponse : Si l'on veut s'attaquer à cette vaste question, il faut dans un premier temps abolir la loi actuelle sur les fusions qui est absurde. Cette loi ne pose que des contraintes et n'est absolument pas incitative. De plus, elle ne tient pas compte de la réalité des communes. Les communes font déjà beaucoup d'intercommunalité, mais pas sur le modèle de la fusion. Elles le font via différents groupements intercommunaux, notamment pour les services de secours et d'incendie ou pour le parascolaire. Il y a aussi une multitude de groupements intercommunaux qui existent entre 3 ou 4 communes. Actuellement, aucune commune n'a fait le constat qu'une fusion serait nécessaire. Pour Confignon, la fusion ne résoudrait vraisemblablement pas le problème.

Discussions de la commission

L'auteur du projet de loi présente un amendement. Premièrement, l'amendement réinstaura l'objectif du financement de 35 millions de francs jusqu'à ce que la part des LUP atteigne les 20% du parc locatif du canton, plutôt qu'une réévaluation de 10 ans en 10 ans. Il a compris qu'il s'agissait d'un point important pour une majorité, raison pour laquelle il accepte de faire ce compromis.

Ensuite, pour tenir compte des remarques du DF, l'amendement propose que le financement soit fait par le biais d'un crédit d'investissement. La difficulté avec le crédit d'investissement c'est qu'en principe il ne permet pas la constitution d'un fonds. Le crédit d'investissement doit mentionner un montant. L'amendement propose donc que chaque année un crédit de 35 millions de francs soit présenté par Conseil d'Etat et soit voté par le Grand

Conseil. Cela permet également de régler le problème qui se pose aujourd'hui sur les arriérés. En effet, comme ces 35 millions de francs font chaque année l'objet d'un crédit d'investissement, ils pourront être utilisés sur plus d'une année et figureront dans le livre des investissements au budget. Il serait possible d'imaginer que ces investissements se chevauchent s'ils ne sont pas totalement utilisés sur une année, ce qui permettrait d'éviter que les montants non dépensés ne soient plus utilisables avec la formulation actuelle.

L'amendement maintient néanmoins les points centraux suivant :

1. Que le fonds LUP permette de financer des équipements publics utiles au quartier. L'amendement précise toutefois que les montants du fonds utilisés pour le financement d'équipements publics doivent contribuer à la réalisation de logements par le fonds LUP.
2. Le fonctionnement de la commission d'attribution du fonds LUP demeure inchangé.
3. La proposition de réduire à 10% du fonds les montants qui peuvent être utilisés pour l'acquisition de logements existants est maintenue dans l'amendement. Toutefois, le Conseil d'Etat a la possibilité de temporairement s'écarter de cette proportion s'il existe des opportunités. Il est aussi prévu une exception dans le cas où le Conseil d'Etat viendrait avec un crédit supérieur qu'il compenserait par la suite, mais sans que ce montant atteigne les réserves passées.

Discussion de la commission sur l'amendement présenté par l'auteur

Une députée (S) indique que, pour son groupe, l'amendement ne résout pas les problèmes fondamentaux du PL. Il n'est, pour son groupe, pas acceptable d'utiliser les ressources du fonds LUP, constituées pour le développement et la création de LUP, à une autre fin, à savoir le financement d'infrastructures communales et d'équipements publics. Il est faux de prétendre que ce ne seraient que les excédents des millions de francs mis à disposition chaque année du fonds LUP qui seraient utilisés pour le financement d'équipements publics. Pour preuve, elle reprend les propos tenus par la présidente de l'ACG lors de son audition qui disait être défavorable à l'IN 180 (initiative pour plus de logements en coopérative), qui incite à davantage utiliser les outils de la LGL, notamment le droit de préemption pour l'acquisition de terrains, impliquant une plus grande utilisation du fonds LUP, dont elle craignait qu'il ne reste pas suffisamment pour financer les infrastructures communales. Autrement dit, cette proposition risque de créer une concurrence entre le financement des LUP et celui des équipements publics. Les auditions de cette commission tendent effectivement à montrer qu'il demeure certaines

problématiques liées au financement d'équipements et infrastructures publics pour quelques communes spécifiques. De par les principes d'aménagement du territoire, ce ne sont pas forcément les communes qui ont les moyens financiers les plus importants qui se retrouvent à assumer les coûts du développement de nouveaux quartiers, y compris le financement des infrastructures et des équipements communaux. Elle pense qu'il faut pouvoir répondre à cette problématique pour éviter qu'il y ait des retards dans la réalisation de ces nouveaux quartiers, mais aussi pour éviter qu'il y ait des arbitrages « à la baisse » des équipements publics, ce qui ferait baisser la qualité de ces nouveaux quartiers.

Par ailleurs, l'amendement propose de supprimer l'alimentation automatique du fonds LUP par un montant de 35 millions par an, mécanisme de financement qui découle directement d'un accord historique conclu à l'époque avec des initiants pour la réalisation de LUP. A la place, l'amendement propose une logique de crédits d'investissement qui devront être votés chaque année et qui, dès lors, pourront régulièrement être refusés. Cette modalité d'alimentation du fonds n'est pas non plus acceptable pour les socialistes. L'option que souhaiterait privilégier le PS c'est de maintenir cette exception pour le fonds LUP, quitte à mentionner spécifiquement cette exception dans la LGAF.

Sur la base de la suggestion faite par le DF, le PS souhaiterait qu'un mécanisme soit prévu pour que les montants non dépensés des 35 millions de francs annuels puissent être cumulés mais aussi être utilisés, en tout temps, pour financer au besoin les buts de la loi (acquisition et réalisation de LUP). Le PS a donc déposé un amendement dans ce sens.

Une députée (S) ajoute que le fonds LUP vise la création de logements abordables pour une population précaire, les équipements publics sont à destination de toutes les personnes et de tous les logements. En réalité, ce projet de loi, confirmé par l'amendement, propose de prendre des montants dans un fonds destiné à une population précaire pour les mettre à destination de tous les logements. Par ailleurs, le fonds LUP est un fonds cantonal. Il doit servir des politiques publiques (comme la construction de logements d'utilité publique) qui sont de compétence cantonale. Or, la construction d'équipements publics de quartier est une compétence communale. Ce type de missions doivent être financées par un fonds intercommunal comme le FIDU qu'il pourrait convenir de renforcer.

Un autre gros problème du PL tel qu'amendé est qu'il n'existe pas de coordination entre ces différents mécanismes et sources de financement. Comment est-ce que la commission d'attribution du fonds LUP statuerait sur une allocation de ressource pour le financement d'un équipement communal

sans savoir si et dans quelle proposition l'équipement a déjà obtenu une part de financement du FIDU, par exemple ? Comment ces fonds se cumulent-ils ? Comment l'arbitrage serait-il fait ?

Le projet de loi amendé ne prévoit aucun mécanisme de subsidiarité entre la création de LUP et le financement d'équipements publics.

Il faut également tenir compte du fait que le fonds LUP sera fortement sollicité ces prochaines années, en raison de la construction du PAV, des grands projets, du nouveau 4A LGZD et de l'augmentation des frais de construction. Ce n'est dès lors clairement pas le moment de réduire la part du fonds servant à la construction de LUP.

D'après son interprétation, ce projet de loi amendé consiste plutôt en une attaque générale sur les accords qui visent à atteindre les 20% de LUP dans le canton ; or, l'Etat doit avoir les moyens d'atteindre cet objectif légal.

L'auteur du PL répond que les LUP ne sont pas uniquement destinés à une population précaire, puisqu'il existe des niveaux de LUP qui correspondent à des revenus annuels allant jusqu'à 250 000 francs.

Concernant l'amendement proposé par le parti socialiste, un député (PLR) constate qu'il prévoit de modifier la LGAF. Ce n'est d'après lui plus la commission du logement qui est dès lors compétente en la matière. Il serait nécessaire de mener des auditions pour savoir quelles seront les conséquences d'une modification de la LGAF. Il pense que si le PS veut modifier la LGAF pour y introduire une exception pour le fonds LUP, respectivement augmenter le financement du FIDU, qu'il présente des projets de lois spécifiques sur le sujet, mais ce n'est pas en détournant le but du PL 11400 qu'il convient de procéder. En définitive, il estime que l'amendement déposé par le parti socialiste n'a pas de sens par rapport au déroulement des travaux. Il trouve plus sain de respecter la volonté du Grand Conseil qui a voté en 2013 la LGAF afin de la rendre conforme aux normes comptables.

Au sujet de l'amendement socialiste, un député (LC) pense qu'il y a une incohérence entre l'article 4, al. 4, qui prévoit que le solde cumulé des non-dépensés du fonds LUP (actuellement environ 100 millions) peut être utilisé en tout temps (et sans limite de montant), et l'art. 4, al. 8, qui maintient la dépense maximale annuelle de 35 millions. Pour que l'al. 4 soit opérant, il faudrait mettre en place un système de dérogation à l'al. 8.

Un député (LJS) pense qu'il faudrait plusieurs années pour utiliser le fonds reporté actuellement non utilisable. S'il déclare avoir trouvé de l'intérêt dans les deux amendements (PLR et PS) et pense qu'il faut trouver une proposition qui atteigne les objectifs du fonds LUP, il rappelle le fait que le fonds LUP n'a pas été totalement utilisé depuis 10 ans. Il pense qu'une solution serait par

exemple de fixer une durée un peu plus longue pour que ces fonds excédentaires puissent être utilisés pour la création de logements.

Un député (PLR) rappelle que le DF préconisait l'usage d'un crédit d'investissement qui permette de reporter les non-dépensés d'une année sur les années suivantes.

Un député (MCG) rappelle que, lors du dépôt de ce projet de loi en 2014, les fonds intercommunaux pour les équipements tels que le FIDU n'existaient pas. La situation actuelle n'est donc plus la même. Il se demande par ailleurs s'il est pertinent de créer une loi *expressis verbis* uniquement pour aider une ou deux communes qui sont venues faire part de leurs difficultés devant la commission. Il précise que les responsables de l'urbanisme n'étaient pas du même avis sur les difficultés rencontrées par les communes à ce sujet. Selon lui, si on estime qu'il existe une problématique, il faut revoir le financement du FIDU et non utiliser le fonds LUP. Selon lui, il n'y a pas de raison d'utiliser une partie d'un fonds qui a été conçu pour favoriser la réalisation de 20% de LUP sur le canton pour le financement des infrastructures communales. En outre, il ne pense pas que prendre 10% de du fonds LUP chaque année pour financer les équipements publics sera suffisant pour permettre de développer ces infrastructures communales. Concernant l'amendement du parti socialiste, il estime qu'il s'agit d'un mélange des genres avec la modification d'une autre loi. Il pense qu'il serait plus pertinent de travailler sur un PL pour renforcer le FIDU, mais il ne pense pas que cela doit se faire dans le cadre de ce PL 11400, qui n'est pas adéquat compte tenu des fonds déjà existants.

Une députée (S) indique que la modification de la LGAF incluse dans l'amendement PS n'impacterait pas tous les fonds, mais clarifierait le fait que le fonds LUP bénéficie d'une exception. Le département des finances a qualifié de « décision politique du Grand Conseil » le fait de mettre fin à ce système de financement d'investissement à travers une loi générale et non un crédit d'investissement. L'idée est de revenir « en arrière » uniquement sur la question du fonds LUP, pour lequel l'amendement prévoit une exception à l'art. 31 LGAF.

Une députée (S) relève que l'amendement PLR maintient la réduction à seulement 10% des montants du fonds LUP pouvant être utilisés pour l'acquisition de logements existants. Or, comme l'a indiqué la CAFI, beaucoup des derniers investissements faits par les FIDP grâce au fonds LUP étaient des acquisitions de logements existants et non des constructions de nouveaux logements, ce qui répond néanmoins selon elle à un intérêt public de l'Etat, à savoir conserver de manière pérenne des logements avec un loyer abordable. Elle pense que réduire la possibilité d'utiliser le fonds LUP pour l'acquisition de logements existants serait dangereux et réduirait les possibilités d'atteindre

l'objectif de 20% de LUP sur l'ensemble du parc locatif. L'acquisition de logements existants permet de « lupiser » des logements et de les rendre durablement abordables.

Un député (Ve) abonde dans ce sens en précisant que l'acquisition d'immeubles par une fondation HBM permet par exemple de sortir du logement du marché spéculatif. S'agissant des difficultés rencontrées par certaines communes dans le financement de leurs équipements, il pense qu'il est juste de considérer que certains projets d'envergure requièrent des moyens supplémentaires. Il déclare être favorable à l'amendement déposé par le parti socialiste, notamment parce qu'il augmente la part cantonale pour le FIDU, ce qui évite un mélange des genres. Enfin, les financements issus du FIDU, respectivement du fonds LUP, pourront se coordonner de manière équitable. S'il est favorable à l'idée de pouvoir utiliser rétroactivement le non-dépensé du fonds LUP, il considère en revanche que ce n'est pas une bonne idée de l'utiliser pour le financement des équipements.

Concernant la question de la coordination entre l'usage des différents fonds, un député (PLR) dit qu'il ne lui paraît pas insurmontable d'utiliser plusieurs mécanismes de financement qui se superposent (il fait l'analogie avec les coopératives qui utilisent aussi différentes sources de financement).

S'agissant de l'utilisation du fonds LUP pour l'acquisition de logements existants, un député (PLR) cite le rapport LUP 2021 qui mentionne que 1800 logements existants ont effectivement été acquis entre 2008 et 2009, mais qu'ensuite cela s'est « tari » (200 en 2011, 0 en 2014, 0 en 2015, 24 en 2016, 0 en 2017, 13 en 2018, 0 en 2019, 0 en 2020 et 0 en 2021).

Un député (LJS) dépose également un amendement. Il explique que l'objectif de cet amendement est de mettre en place un moyen permettant de faire usage des fonds non utilisés, mais aussi de ne pas sortir de l'objectif initial qui vise à favoriser la création de LUP. Il propose d'étendre la période lors de laquelle le montant de 35 millions annuel peut être utilisé. Actuellement, il doit être utilisé sur l'année en cours. Il propose de permettre son utilisation sur une période de 5 ans. Ainsi, les montants annuels non dépensés seront reportés et utilisables, cumulables chaque année sur une période maximale de cinq ans. A l'issue de cette période, si les fonds ne sont pas utilisés par la LUP, ils seront automatiquement transférés au fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU). La prise en compte des fonds non utilisés se fera en fonction des priorités spécifiques de chaque commune.

M^{me} Vavassori (DT) apporte des précisions quant au fonctionnement du fonds LUP. Elle indique que certaines années, en particulier les années 2012 et 2014, le budget annuel du fonds LUP a été augmenté à 55 000 000 francs,

respectivement 45 000 000 de francs. Il y a ensuite eu un lissage les années suivantes, le montant alloué au fonds a été réduit à 33 000 000 francs durant trois années. Elle souligne ensuite la différence entre les engagements annuels – par exemple des engagements portés en 2019 à 52 000 000 francs – et les dépenses – qui se sont élevées à 22 000 000 francs pour cette même année. Elle explique qu’il peut y avoir un report d’un certain nombre de montants, notamment sur les années 2020 et 2021. Ils se rendent compte que les accords ne sont souvent pas conclus l’année où la demande de dotation est formulée auprès de la commission LUP. Ils peuvent l’être plusieurs années après. C’est à ce moment que l’argent sort vraiment des caisses de l’Etat. En résumé, il existe une distorsion entre ce qui est engagé et ce qui est dépensé réellement. Ce qui reflète l’activité du fonds LUP, ce sont les engagements année après année en fonction des tableaux partagés dans le cadre des rapports annuels. L’engagement du fonds LUP est pratiquement toujours plus élevé que le budget annuel. Il peut notamment arriver que certaines ventes ne se fassent pas, ce qui aboutit à un remboursement de dotation.

Un député (LC) indique que l’Etat n’a pas l’obligation de dépenser jusqu’au moindre centime du montant des 120 000 000 francs d’excédents du fonds LUP. Les communes n’ont pas besoin de plus de 100 000 000 francs pour construire des LUP ; il pense d’ailleurs que la plupart des communes en construisent trop. Ce que les communes ne parviennent pas à suffisamment construire, ce sont les infrastructures. Il pense qu’avec la proposition de LJS, on rajoute encore une couche de financement pour la réalisation de LUP, qui seront financés à hauteur de 200 000 000 francs ces prochaines années. Selon lui, les communes tireront la langue comme jamais cela n’a été le cas jusqu’ici.

Prises de positions des groupes

Parti socialiste

Il existe une exigence légale de 20% de LUP sur l’ensemble du parc de logements locatifs. Or, actuellement, ce pourcentage est inférieur à 12%. Dès lors, tous les efforts doivent être mis en œuvre pour atteindre cet objectif légal. Introduire un autre usage du fonds LUP comme le prévoit ce PL nous éloignerait immanquablement de l’atteinte de cet objectif.

Ce PL répond par ailleurs à un faux problème : le fait que le fonds LUP n’est pas entièrement utilisé est faux. Le problème réside dans la discrédance entre la hauteur des engagements et la hauteur des paiements effectués par le fonds. Les engagements, à la fin de chaque année, s’élèvent au-delà de 35 000 000 francs et les paiements sont ultérieurs en raison de retards dans le

développement des projets, voilà pourquoi le montant entier n'est pas utilisé chaque année.

La commission et le Grand Conseil doivent également tenir compte de la construction du PAV, des grands projets à venir et de l'impact du nouveau 4A LGZD qui préconise davantage de LUP. La réalisation de ces grands projets nécessite que l'entier du fonds LUP soit dévolu à la réalisation (ou l'acquisition) de logements d'utilité publique.

Ce projet de loi propose un instrument inadéquat pour répondre à la problématique du financement des équipements publics. Elle signale que trois fonds – FIDU, FIA, FIE – ont été créés depuis le dépôt de ce PL pour répondre à ces besoins. Le financement de ces fonds est basé sur une péréquation entre les communes et le canton. Ici, c'est le mouvement inverse qui est proposé, à savoir un financement cantonal pour des équipements de compétence communale au détriment de la réalisation de logements LUP qui est de compétence cantonale. Ce PL mal réfléchi ne prévoit de surcroît aucun mécanisme de coordination ou de subsidiarité entre ces fonds.

Un autre aspect problématique de ce PL est de réduire à 10% la part du fonds pouvant être utilisée pour l'acquisition (et donc la « lupisation ») de logements existants.

L'objectif sous-jacent de ce PL est de réduire les moyens de créer des LUP en réorientant l'usage du fonds vers le financement d'équipements publics. L'amendement du PLR qui propose de surcroît de passer d'un financement annuel prévu par une loi générale à un système de crédits d'investissement pluriannuels votés par le Grand Conseil fragilise encore la pérennité du fonds. Politiquement, ce PL est une attaque frontale contre la politique sociale du logement en général et la réalisation de LUP en particulier. Il s'agit pour finir d'une attaque contre l'accord sur le logement de 2007 qui a abouti à la paix du logement. Face à cette attaque, les milieux de défense des locataires et des logements abordables lanceront sans doute un référendum.

Aujourd'hui, il n'y a pas lieu de voter ce PL, raison pour laquelle le parti socialiste refusera l'entrée en matière sur ce PL. Il est vrai que les travaux de commission ont suscité des questionnements sur l'orthodoxie budgétaire et comptable du fonctionnement de ce fonds, mais ce n'est pas à travers ce projet de loi que ce « problème », si toutefois c'en est un, devrait être réglé. Si le DT et le DF considèrent qu'il faut revoir un certain nombre de règles de fonctionnement de ce fonds, c'est à eux d'arriver avec des propositions de réformes.

UDC

Le groupe soutiendra ce PL avec l'amendement PLR. Le groupe UDC a toujours été favorable à ce projet, car les communes ont de plus en plus de difficultés pour financer les infrastructures publiques. Il estime que ce PL permettrait peut-être que les communes anticipent mieux les besoins d'équipements publics lors des déclassements. Le groupe UDC refusera les deux autres propositions d'amendements.

PLR

Le groupe soutiendra l'amendement général qu'il a déposé et le PL amendé. Ce projet de loi permettra d'éviter que les communes ne cherchent à ne construire que des activités à la place des logements. Il s'agit d'aller dans le bon sens et d'encourager les communes. La commune de Veyrier est, selon le PLR, un bon exemple : lorsqu'il n'est pas possible de financer les équipements publics, les oppositions se multiplient et les logements ne se réalisent pas.

LJS

L'ensemble de la commission reconnaît qu'il existe un vrai problème de logements à Genève. Le fonds LUP est destiné à la réalisation de LUP et le projet de loi, ainsi que l'amendement PLR, détourne la loi de cet objectif. Le groupe LJS a étudié les amendements déposés par les groupes socialiste et PLR et a essayé de présenter un amendement qui réponde à la fois aux besoins du fonds LUP et, en cas de non-utilisation de ce montant, de permettre son utilisation pour financer les infrastructures publiques communales. Le groupe LJS invite la commission à prendre en considération son amendement qui répond à l'enjeu d'améliorer la situation du logement à Genève.

MCG

Le PL 11400 s'apparente à du bricolage et ne permet pas de répondre de façon convaincante à la question du financement des équipements publics communaux. Le MCG n'entrera pas en matière sur ce PL, mais reste néanmoins ouvert à étudier d'autres propositions.

Le Centre

Le groupe votera l'amendement général PLR et le PL amendé. Ce PL est un projet simple et efficace qui répond à plusieurs besoins, d'abord juridiques, car la loi actuelle n'est plus conforme à la LGAF. Le groupe LC estime que certaines personnes essaient de faire croire que les communes s'enrichissent en développant leur territoire. Il semble toutefois clair qu'aucune commune ne s'est jamais enrichie en se développant, au contraire. Plus de 10,5 millions de francs par année du fonds LUP ne sont pas dépensés. Le Centre tient aussi à ne pas oublier le parent pauvre du développement à Genève, à savoir la classe moyenne. D'après les chiffres de 2020 fournis par le département, en zone de développement, il n'a été construit que 17% de logements en ZDloc. L'effort de l'Etat doit être réorienté vers l'objectif d'augmenter cette proportion. L'effort doit aussi être mis en faveur des équipements publics – notamment des écoles, des crèches ou autres – raison pour laquelle le groupe LC votera en faveur de ce PL.

Les Verts

Ce PL a pour but de réduire les montants financiers affectés aux LUP. Pour soutenir la réalisation d'équipements publics communaux, il existe le FIDU. Si une majorité pense qu'il faut augmenter les moyens pour les équipements publics, alors il convient d'augmenter les moyens pour le FIDU et non pas d'utiliser le fonds LUP. A l'heure actuelle, les communes bénéficient d'une situation financière meilleure que le canton. Il s'agit également de respecter la répartition des charges entre l'Etat et les communes. Refuser ce PL ne signifie pas oublier le sort de la commune de Confignon, dont il a beaucoup été question dans le cadre des travaux de commission. Toutefois, la commune de Confignon bénéficie d'ajustements pour améliorer sa situation avec des résultats qui sont annoncés. Lors de son audition, la magistrate chargée de la surveillance des communes a aussi évoqué plusieurs pistes en cours de discussion par rapport à la manière de considérer les investissements et la dette en lien avec les grands projets. Le groupe des Vert-e-s était prêt à étudier les amendements, notamment ceux déposés par les groupes LJS et socialiste, mais, faute de majorité en faveur de ces amendements, le groupe des Vert-e-s refusera l'entrée en matière sur ce PL.

Vote***Entrée en matière***

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 11400 :

Oui :	7 (1 LC, 4 PLR, 2 UDC)
Non :	8 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 MCG)
Abstentions :	–

L'entrée en matière du PL 11400 est refusée.

En vertu de ce qui précède, la majorité de la commission du logement vous recommande de refuser ce projet de loi.

Annexes :

- 1. Courrier de l'ACG, 13.10.2014*
- 2. Tableau synoptique loi actuelle – PL 11400*
- 3. Note de service – DALE, 30.10.2014*
- 4. Rapport FIDU 2017*
- 5. Prise de position du Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL)*
- 6. Amendement général PLR*
- 7. Amendement général PS*
- 8. Amendement général LJS*
- 9. Présentation de la commune de Confignon, 25.09.2023*
- 10. Présentation du département des finances, 16.10.2023*
- 11. Présentation de l'office de l'urbanisme, 16.10.2023*



ASSOCIATION DES COMMUNES GÉNEVOISES
Boulevard des Promenades 20 - 1227 Carouge
Tél. 022 309 33 50 Fax 022 309 33 55
Correspondance : case postale 1276
info@acg.ch - www.acg.ch



GRAND CONSEIL	
Expédié le : 14.10.14	Visa : RP
Par poste	Par courriel
Président	Députés (100)
Commissaires	Bureau
Secrétariat	Archives
Commission : du logement	
Copie à : M. Duret	
Divers :	

Grand Conseil
Commission du logement
Monsieur Mathias Buschbeck
Président
Case postale 3970
1211 Genève 3

Carouge, le 13 octobre 2014

Concerne : PL 11400 modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires

Monsieur le Président,

Donnant suite à votre demande d'audition relative au projet de loi cité en titre, nous n'avons pas manqué de porter cet objet à l'ordre du jour de la dernière séance du Comité de notre Association.

C'est avec un très grand intérêt que les membres de notre organe exécutif ont accueilli la proposition de permettre un financement des équipements publics communaux nécessités par la création des nouveaux quartiers au moyen de l'enveloppe annuelle de 35 millions de francs prévue par la loi générale sur le logement et la protection des locataires.

En effet, comme nous l'avons mentionné à de nombreuses reprises, les adaptations envisagées de la péréquation financière intercommunale ne permettront pas, à elles seules, de résoudre les problèmes financiers des communes connaissant d'importants développements urbains.

L'exemple de la commune de Confignon est, à ce titre, particulièrement éloquent.

Peuplée de 4'400 habitants, elle devra investir plus de 120 millions de francs pour réaliser les équipements publics liés aux nouveaux quartiers prévus sur son territoire, alors que le passage de l'imposition au lieu de domicile pourrait lui rapporter de 2 à 3 millions de francs supplémentaires par année.

S'il s'agit d'un cas extrême dans son ampleur, la problématique est bien réelle pour les communes devant faire face à d'importants projets de développement. Et, bien que les nouveaux habitants génèrent de nouvelles recettes fiscales, la plupart du temps celles-ci permettent difficilement de couvrir plus que les charges de fonctionnement consécutives à l'arrivée de ces nouveaux communiens, les fardeaux de la dette et de son amortissement demeurant entiers.

Si l'on prend en compte le fait que Genève devrait construire 2'500 logements par an et si l'on se réfère aux considérants de la motion 1997, à laquelle les auteurs du projet de loi font référence, les 80 à 100 millions d'investissements communaux par tranche de 1'000 nouveaux logements représentent 200 à 250 millions à financer chaque année par les communes. Il en découle que le PL 11400 représente assurément un pas dans la bonne direction mais qu'il ne saurait suffire à lui seul, sauf à voir la dotation annuelle de 35 millions de francs être augmentée de façon substantielle ou à imaginer d'autres mécanismes.

Eu égard à ce qui précède, le Comité préavise favorablement le PL 11400 tout en recommandant l'établissement de critères de subventionnement (catégories d'investissements et taux de prise en charge), de façon garantir une certaine égalité de traitement entre les communes en évitant que ne s'applique, de facto, la règle du "premier arrivé - premier servi".

Vous remerciant de votre consultation, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de notre considération distinguée.

Le Directeur général



Alain Rüttsche

La Présidente



Catherine Kuffér-Galland

. Copie: M. Antonio Hodgers, Conseiller d'Etat en charge du DALE

ANNEXE 2

Loi actuelle	PL 11400
Art. 2A(38) Fonds propre affecté pour la construction de logements d'utilité publique	Art. 2A Investissement pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers (nouvelle teneur)
1 Un montant de 35 000 000 F est attribué chaque année à un Fonds propre affecté pour la construction de logements d'utilité publique (ci-après : Fonds), institué par la présente loi et par la loi pour la construction de logements d'utilité publique, du 24 mai 2007.	1 Un montant de 35 000 000 F est investi chaque année pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers.
2 Cette attribution est financée en premier lieu par la part cantonale au bénéfice de la Banque nationale suisse. Dans l'hypothèse où cette part cantonale serait insuffisante, le solde du financement sera assuré par un autre financement.	2 Le montant annuel de 35 000 000 F est investi jusqu'en l'an 2024.
3 Le montant annuel de 35 000 000 F est attribué, chaque année, au Fonds, jusqu'à ce que la part des logements d'utilité publique atteigne 20% du parc locatif du canton.	
4 Les ressources financières du Fonds sont utilisées par l'Etat ou, au moyen de dotations, par des fondations immobilières de droit public et des communes pour acquérir des terrains, construire et acquérir des logements d'utilité publique et pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d'utilité publique.	3 Les montants ainsi investis sont utilisés par l'Etat ou, au moyen de dotations, par des fondations immobilières de droit public et des communes pour acquérir des terrains, construire et acquérir des logements d'utilité publique et pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d'utilité publique, soit notamment les équipements publics utiles aux quartiers.
5 L'attribution des ressources financières du Fonds est décidée par le département après consultation d'une commission d'attribution composée d'un représentant de l'office cantonal du logement et de la planification foncière(42), qui la préside, d'un représentant d'une fondation immobilière de droit public, d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif, d'un représentant des associations professionnelles représentatives de l'immobilier et de la construction, d'un représentant des milieux de défense des locataires et d'un représentant désigné par l'association des communes genevoises. La composition de la commission d'attribution fait l'objet d'un arrêté du département.	4 L'attribution des montants ainsi investis est décidée par le département après consultation d'une commission d'attribution composée d'un représentant de l'office du logement, qui la préside, d'un représentant d'une fondation immobilière de droit public, d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif, d'un représentant des associations professionnelles représentatives de l'immobilier et de la construction, d'un représentant des milieux de défense des locataires et d'un représentant désigné par l'association des communes genevoises. La composition de la commission d'attribution fait l'objet d'un arrêté du département.
6 Les ressources financières du Fonds sont affectées à concurrence de 70% au moins à l'acquisition de terrains constructibles et la	5 Les montants ainsi investis sont affectés à concurrence de 90% au moins à l'acquisition de terrains constructibles, à la réalisation de

réalisation de logements d'utilité publique neufs.	nouveaux logements d'utilité publique neufs ou pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation des équipements publics utiles aux quartiers.
7 Le solde des ressources financières du Fonds peut être affecté à l'acquisition d'immeubles de logements existants.	6 Le solde des montants ainsi investis peut être affecté à l'acquisition d'immeubles de logements existants.
8 En cas de situation particulière : – le Conseil d'Etat peut temporairement s'écarter de cette proportion; – le Fonds peut bénéficier d'attributions financières supplémentaires au montant annuel de 35 000 000 F, pour autant qu'il soit compensé sur une durée de 5 ans. Le montant annuel inscrit au budget d'investissements ne peut toutefois dépasser deux fois le montant annuel prévu.	7 En cas de situation particulière, un montant annuel supérieur à 35 000 000 F peut être investi, pour autant qu'il soit compensé sur une durée de 5 ans. Le montant annuel inscrit au budget d'investissements ne peut toutefois dépasser deux fois le montant annuel prévu.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
 Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie
Office cantonal du logement et de la planification foncière

NOTE DE SERVICE

De : OCLPF
 A : Commission du logement
 Date : 30 octobre 2014
 Objet : PL 11537 modifiant la LGL

A) Exemples sollicités par M. Buschbeck, président**Exemple 1**

4 pièces, 3 personnes (1 adulte, 2 enfants), loyer 1900.-/mois

Remarque : il s'agit d'un loyer à F 5'700.- la pièce/an, hors des normes LGL y compris dans les HM

	Immeuble HBM/HLM		Immeuble HM	
	Taux effort actuel 20%	Taux effort futur 21%	Taux effort actuel 20%	Taux effort futur 21% + limitation du plafond HM
Revenu du gr. Familial 50'000 F/an	Alloc max : 333,35/mois	Alloc max : 333,35/mois (situation inchangée)	Sub HM max : 600/mois	Sub HM max : 566,65/mois = - 33,35 /mois
Revenu du gr. Familial 130'000 F/an	Ni alloc, ni surtaxe	Ni alloc ni surtaxe (situation inchangée)	Sub HM : 303,35/mois	Sub HM : 223,50/mois = - 79,85/mois

Exemple 2

1 pièce : 1 adulte, loyer 900.-/mois

Remarque : dans les normes LGL, un appartement fait au minimum 1,5 pièces, c'est donc ce paramètre qui est repris dans l'exemple.

	Immeuble HBM/HLM		Immeuble HM	
	Taux effort actuel 18%	Taux effort futur 19%	Taux effort actuel 18%	Taux effort futur 19% + limitation du plafond HM
Revenu du gr. Familial 30'000 F/an	Alloc max : 125,00/mois	Alloc max : 125,00/mois (situation inchangée)	Sub HM max : 225,00/mois	Sub HM max : 212,50/mois = - 12,50/mois
Revenu du gr. Familial 80'000 F/an	Ni alloc, ni surtaxe	Surtaxe : 94,35/mois	Pas de sub HM	Pas de sub HM (situation inchangée)

Exemple 3

6 pièces, 5 personnes (2 adultes, 3 enfants), loyer 2600.-/mois

Remarque : il s'agit d'un loyer à F 5200.- la pièce/an, uniquement admis dans du HM

	Immeuble HBM/HLM		Immeuble HM	
	Taux effort actuel 20%	Taux effort futur 21%	Taux effort actuel 20%	Taux effort futur 21% + limitation du plafond HM
Revenu du gr. Familial 80'000 F/an	Alloc max : 500,00/mois	Alloc max : 500,00/mois (situation inchangée)	Sub HM max 900,00/mois	Sub HM max 850,00/mois = - 50.-/mois
Revenu du gr. Familial 180'000 F/an	Ni alloc, ni surtaxe	Ni alloc ni surtaxe (situation inchangée)	Sub HM : 411,65/mois	Sub HM : 302,25/mois = -109.40 /mois



NOTE DE SERVICE

De : OCLPF
 A : Commission du logement
 Date : 30 octobre 2014
 Objet : PL 11537 modifiant la LGL

B) Exemples produits par l'OCLPF

Afin de mettre en évidence les différents impacts de la modification des deux normes proposées, tous les exemples reprendront les éléments de base suivants :

Groupe familial : 2 adultes et 2 enfants, soit 4 personnes
 Nombre de pièces : 5 pièces

Exemple 1 :

Immeuble HBM, loyer annuel de 17'520.-, soit 1'460.-/mois (3'504 F/p/an)

	Immeuble HBM	
	Taux effort actuel 20%	Taux effort futur 21%
Revenu du groupe familial 60'000 F/an	Alloc. max : 416,65/mois	Alloc. max : 416,65/mois
Revenu du groupe familial 82'000 F/an	Alloc. max : 416,65/mois	Alloc. : 388,00/mois = - 28,65 / mois
Revenu du groupe familial 100'000 F/an	Alloc. : 84,15/mois	Ni alloc ni surtaxe (moins de 100.-/pce) = - 84,15 / mois
Revenu du groupe familial 127'000 F/an	Ni alloc, ni surtaxe	Surtaxe : 81,25/mois = + 81,25 / mois
Revenu du groupe familial 150'000 F/an	Surtaxe : 356,65/mois	Surtaxe : 447,50/mois = + 90,85 / mois
Revenu du groupe familial 195'000 F/an	Surtaxe : 1'039,15/mois	Surtaxe (dépassement du BS): 2'038,85/mois = + 999,70 / mois

Exemple 2

Immeuble HLM, loyer annuel de 21'000.-, soit 1'750.-/mois (4'200 F/p/an)

	Immeuble HLM	
	Taux effort actuel 20%	Taux effort futur 21%
Revenu du groupe familial 70'000 F/an	Alloc. max : 416,65/mois	Alloc. max : 416,65/mois
Revenu du groupe familial 95'000 F/an	Alloc. max : 416,65/mois	Alloc. : 408,90/mois = - 7,75 /mois
Revenu du groupe familial 115'000 F/an	Alloc. : 78,40/mois	Ni alloc ni surtaxe (refus TE) = - 78,40 /mois
Revenu du groupe familial 145'000 F/an	Ni alloc, ni surtaxe	Surtaxe : 77,90/mois = + 77,90 / mois
Revenu du groupe familial 180'000 F/an	Surtaxe : 521,65/mois	Surtaxe : 635,25/mois = + 113,60 / mois
Revenu du groupe familial 225'000 F/an	Surtaxe : 1'204,15/mois	Surtaxe (dépassement du BS): 2'385,85/mois = + 1'181,70 / mois

Exemple 3

Immeuble HM, loyer annuel de 24'000.-, soit 2'000.-/mois (4'800 F/p/an)

	Immeuble HM	
	Taux effort actuel 20%	Taux effort futur 21% + limitation du plafond HM
Revenu du groupe familial 95'000 F/an	Sub. HM max : 750,00/mois	Sub HM max : 708,35/mois = - 41,65 /mois
Revenu du groupe familial 112'000 F/an	Sub HM max : 750,00/mois	Sub HM : 697,65/mois = - 52,35 /mois
Revenu du groupe familial 140'000 F/an	Sub HM : 335,00/mois	Sub HM : 251,75/mois = - 83,25 /mois
Revenu du groupe familial 150'000 F/an	Sub HM : 183,35/mois	Pas de sub. HM (moins de 300.-/pce) = - 183,50 /mois

Fonds intercommunal - FIDU
p.a. ACG - Association des communes genevoises
Boulevard des Promenades 20
Case postale 1276
1227 Carouge - 022 309 33 50

Rapport du Conseil du Fonds intercommunal pour le développement urbain relatif à la gestion du Fonds intercommunal pour le développement urbain pour l'exercice 2017

Institué par la loi sur le Fonds intercommunal pour le développement urbain du 18 mars 2016, le Fonds intercommunal pour le développement urbain (ci-après le FIDU) a réalisé sa première année d'activité en 2017.

A. PREAMBULE

Le FIDU, qui a son siège auprès de l'Association des communes genevoises, a pour but de soutenir financièrement les communes en vue de la construction d'infrastructures publiques rendues nécessaires pour l'accueil de nouveaux logements.

Il est alimenté annuellement à hauteur de CHF 23 millions par les communes (attribution calculée en proportion de leurs recettes fiscales) et CHF 2 millions par le Canton.

Le règlement du FIDU, validé par l'Assemblée générale de l'ACG, prévoit les attributions suivantes :

- CHF 7'000 par nouveau logement construit, pour le financement d'infrastructures publiques ;
- CHF 700'000 par classe dans une nouvelle école primaire .
- CHF 50 par m² d'espace public nouveau.

Par ailleurs, ce règlement prévoit que les nouvelles classes réalisées dans le cadre d'extensions d'écoles donnent droit à des subventions représentant la moitié des subventions octroyées lors de constructions de nouvelles écoles.

Enfin, pour ne pas pénaliser trop fortement les communes ayant voté des crédits d'investissements avant l'entrée en vigueur du FIDU, le règlement fixe des dispositions transitoires permettant l'octroi de subventions rétroactives dégressives pour les nouvelles classes et les nouveaux espaces publics selon les taux suivants :

- délibérations votées entre le 18 mars 2015 et le 17 mars 2016 : subventions représentant 80% des montants mentionnés plus haut ;
- délibérations votées entre le 18 mars 2014 et le 17 mars 2015 : subventions représentant 60% des montants mentionnés plus haut ;
- délibérations votées entre le 18 mars 2013 et le 17 mars 2014 : subventions représentant 40% des montants mentionnés plus haut ;
- délibérations votées entre le 18 mars 2012 et le 17 mars 2013 : subventions représentant 20% des montants mentionnés plus haut.

B. ADMINISTRATION

Le Conseil du FIDU est composé de 7 membres, assurant une représentation géographique et démographique équitable des communes, un siège étant réservé à la Ville de Genève.

A l'exception du représentant de la Ville de Genève (désigné par son Conseil administratif) et du représentant du Département chargé de l'aménagement du territoire (désigné par le Conseiller d'Etat chargé dudit département), les membres du Conseil sont élus par

l'Assemblée générale de l'Association des communes genevoises parmi les magistrats communaux en exercice. La durée de leur mandat est de 5 ans renouvelable.

Pour la législature 2015-2020, le Conseil du FIDU est formé de :

- **M. Roland-Daniel Schneebeli, Adjoint au maire d'Hermance, Président ;**
- **Mme Elisabeth Gabua-Thorens, Conseillère administrative de Confignon, Vice-présidente ;**
- **M. Jean-Marc Comte, Conseiller administratif du Grand-Saconnex ;**
- **M. Christian Gorce, Conseiller administratif de Perly-Certoux ;**
- **Mme Fabienne Monbaron, Conseillère administrative de Plan-les-Ouates ;**
- **M. Rémy Pagani, Conseiller administratif de la Ville de Genève ;**
- **M. Jérôme Savary, Secrétaire général adjoint du Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie.**

Le Conseil s'est réuni à cinq reprises durant l'année 2017, les 4 avril, 13 juin, 26 septembre, 31 octobre, 19 décembre.

Lors de sa séance constitutive du **4 avril 2017**, le Conseil a élu son Président et sa Vice-présidente et a précisé les modalités pour les engagements financiers du Fonds. Il a également accepté de participer au *cash pooling* mis en place par la direction de la trésorerie générale de l'Etat, afin d'éviter d'avoir à payer les intérêts négatifs prélevés par les banques. Il a également approuvé le formulaire servant aux communes pour déposer leurs demandes de subventions. Ce document est accessible sur le site internet de l'ACG.

Dans sa séance du **13 juin 2017**, le Conseil a attribué deux subventions, l'une pour la réalisation d'une nouvelle école (école Jean Simonet à Vernier) et l'autre pour l'extension d'une école existante (école de Haller à Chêne-Bourg). Il y a lieu de préciser que, conformément au règlement du FIDU, les nouvelles classes réalisées dans le cadre d'extensions donnent droit à des subventions représentant la moitié des subventions octroyées lors de constructions de nouvelles écoles. Le Conseil a également établi un certain nombre de principes d'attributions précisés dans une directive évolutive (modalités de versements, délai d'envoi de la facture de contribution au fonds par les communes, notamment).

Lors de sa séance du **26 septembre 2017**, le Conseil a validé le choix de la société fiduciaire chargée de la vérification des comptes. Il a validé la subvention relative à une nouvelle place publique à Châtelaine (Vernier). Deux dossiers de demandes de subventions présentés ont été, pour l'un, soit renvoyé pour compléments d'informations et, pour l'autre, soit refusé car ne répondant pas aux critères d'octroi du FIDU.

Durant sa séance du **31 octobre 2017**, le Conseil a validé trois demandes de subventions liées à la réalisation de deux nouvelles écoles (école de Chandieu en Ville de Genève et école « Les Vergers » à Meyrin) ainsi qu'un espace public (« parc Jarlot » à Satigny). Il a refusé le financement de quatre objets ne répondant pas aux critères d'octroi du FIDU.

A l'occasion de sa séance du **19 décembre 2017**, le Conseil a validé deux subventions relatives à la réalisation d'extensions scolaires de quatre classes supplémentaires chacune (écoles du Val d'Arve à Carouge et des Ranches à Vernier). Le Conseil a également attribué une subvention pour un terrain multi-sports à la commune de Puplinge. Le Conseil a enfin approuvé les versements des montants forfaitaires pour l'année 2017 liés aux logements réalisés en 2016.

C. SUBVENTIONS OCTROYEES

En 2017, le FIDU a octroyé les subventions suivantes pour le financement d'infrastructures au titre des nouveaux logements (hors 5^{ème} zone) réalisés en 2016 :

Commune	Forfait de CHF 7'000 par logement créé en 2016 (hors zone 5 ou D5)
Aire-La-Ville	CHF 0
Anières	CHF 56'000
Avully	CHF 7'000
Avusy	CHF 14'000
Bardonnex	CHF 0
Bellevue	CHF 14'000
Bernex	CHF 91'000
Carouge	CHF 1'659'000
Cartigny	CHF 98'000
Céligny	CHF 357'000
Chancy	CHF 0
Chêne-Bougeries	CHF 1'540'000
Chêne-Bourg	CHF 7'000
Choulex	CHF 0
Collex-Bossy	CHF 28'000
Collonge-Bellerive	CHF 63'000
Cologny	CHF 7'000
Confignon	CHF 77'000
Corsier	CHF 7'000
Dardagny	CHF 588'000
Genève	CHF 2'289'000
Genthod	CHF 42'000
Grand-Saconnex	CHF 63'000
Gy	CHF 0
Hermance	CHF 0
Jussy	CHF 0
Laconnex	CHF 7'000
Lancy	CHF 931'000
Meinier	CHF 14'000
Meyrin	CHF 2'569'000
Onex	CHF 161'000
Perly-Certoux	CHF 14'000
Plan-Les-Ouates	CHF 931'000
Pregny-Chambésy	CHF 0
Presinge	CHF 0
Puplinge	CHF 924'000
Russin	CHF 0
Satigny	CHF 49'000
Soral	CHF 0
Thônex	CHF 112'000
Troinex	CHF 0
Vandoeuvres	CHF 0
Vernier	CHF 406'000
Versoix	CHF 0
Veyrier	CHF 7'000
Total	CHF 13'132'000

Par ailleurs, le Conseil a pris les engagements financiers suivants quant au subventionnement de projets d'infrastructures :

INFRASTRUCTURES	MONTANTS
Nouvelles écoles	
Meyrin – Ecole Les Vergers	CHF 7'840'000.-
Vernier – Ecole J. Simonet	CHF 8'960'000.-
Ville de Genève – Ecole Chandieu	CHF 4'480'000.-
Extensions d'écoles existantes	
Carouge – Ecole du Val d'Arve ext.	CHF 1'400'000.-
Chêne- Bourg – Ecole de Haller ext.	CHF 2'100'000.-
Vernier – Ecole de Ranches 2 ext.	CHF 1'400'000.-
Nouveaux espaces publics	
Puplinge – Espace multisports	CHF 40'080.-
Satigny – Parc Jarlot	CHF 99'860.-
Vernier – Place de Châtelaine	CHF 81'500.-

D. COMPTES 2017

Bilan au 31.12.2017	
<i>Actif</i>	
Trésorerie	CHF 3'828'179.-
Total de l'actif	CHF 3'828'179.-
<i>Passif</i>	
C/C ACG	CHF 14'052.-
Passifs de régularisation	CHF 20'354.-
Octroi de financements à moins d'un an	CHF 2'172'905.-
Capitaux étrangers à court terme	CHF 2'207'311.-
Octroi de financements à plus d'un an	CHF 16'374'815.-
Découvert du fonds	CHF (14'753'948.-)
Total du passif	CHF 3'828'179.-

Comptes de résultat de l'exercice 2017	
<i>Produits</i>	
Contribution des communes	CHF 23'000'000.-
Contribution du canton	CHF 1'999'999.-
Total des produits	CHF 24'999'999.-
<i>Charges</i>	
Octroi des financements:	
- attributions forfaitaires	CHF 13'132'000.-
- allocations pour des projets d'infrastructures	CHF 26'401'540.-
	CHF 39'533'540.-
Rémunération du Conseil	CHF 9'800.-
Prestations ACG	CHF 200'000.-
Autres charges	CHF 10'607.-
Total des charges	CHF 39'753'947.-
<i>Résultat de l'exercice</i>	CHF (14'753'948.-)

Commentaire

La loi prévoit une durée d'existence du FIDU de 20 ans (de 2017 à 2036), renouvelable. Considérant que l'alimentation annuelle du Fonds est fixée à CHF 25 millions, le Conseil, sur la base d'une planification pluriannuelle de ses dépenses a décidé de couvrir le solde des engagements pris en 2017 pour les financements rétroactifs sur une durée de 10 ans, soit de 2018 à 2027. Cette situation explique l'existence du découvert.

Rapport de l'organe de révision
au Conseil du

Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU)
Carouge

Genève, le
5/2/gn/12

Mesdames, Messieurs les membres du Conseil,

En notre qualité d'organe de révision, nous avons vérifié, conformément aux dispositions légales et statutaires, la comptabilité et les comptes annuels pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2017.

La responsabilité de l'établissement des comptes annuels, conformément aux Swiss GAAP RPC fondamentales, aux dispositions légales et aux statuts incombe au Conseil alors que notre mission consiste à vérifier ces comptes et à émettre une appréciation les concernant. Nous attestons que nous remplissons les exigences légales de qualification et d'indépendance.

Notre révision a été effectuée selon les normes de la profession en Suisse. Ces normes requièrent de planifier et de réaliser la vérification de manière telle que des anomalies significatives dans les comptes annuels puissent être constatées avec une assurance raisonnable. Nous avons révisé les postes des comptes annuels et les indications fournies dans ceux-ci en procédant à des analyses et à des examens par sondages. En outre, nous avons apprécié la manière dont ont été appliquées les règles relatives à la présentation des comptes, les décisions significatives en matière d'évaluation, ainsi que la présentation des comptes annuels dans leur ensemble. Nous estimons que notre révision constitue une base suffisante pour former notre opinion.

Selon notre appréciation, les comptes annuels pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2017 donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats, en conformité avec les Swiss GAAP RPC fondamentales, et sont conformes à la loi suisse, en particulier la Loi sur l'administration des communes (LAC) et aux statuts, ainsi qu'à la directive transversale de l'Etat de Genève sur la présentation des états financiers des entités subventionnées.

Nous recommandons d'approuver les comptes annuels qui vous sont soumis.

BfB Société Fiduciaire
Bourquin frères et Béran SA

André TINGUELY
Expert-réviseur agréé
Réviseur responsable

Jessica SAUTIER
Expert-réviseur agréée

Annexes :

- bilan
- comptes de résultat
- annexe

AU NOM DU CONSEIL DU FONDS INTERCOMMUNAL

La Vice-présidente


Elisabeth Gabus-Thorens

Le Président


Roland-Daniel Schneebeil

Carouge, le 12 juin 2018

RASSEMBLEMENT pour une politique sociale du logement

secretariat@rpsl.ch

12 rue du Lac

CP 6150

1211 Genève 6

Tél. 022 716 18 08

Fax 022 716 18 05

**Commission Logement du Grand Conseil
Lundi 27 octobre 2014 de 17h05 à 17h30
2, rue de l'Hôtel-de-Ville
Salle des Fiefs**

**PL 11400 modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL)
(I 4 05) (Pour favoriser la réalisation de logements)**

<http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11400.pdf>

* * *

Introduction et historique

Le RPSL remercie la Commission de lui donner l'occasion de s'exprimer sur ce sujet.

Avant d'arriver à l'analyse concrète de la proposition du PL 11400, il nous semble important que rappeler l'historique de l'art. 2A LGL, visé par le projet de loi.

En 2005, l'Asloca avait lancé et fait aboutir en 2005 une initiative populaire cantonale IN 133 « Pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque Nationale Suisse (<http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00133.pdf>) qui prévoyait que le tiers de la somme provenant de la vente d'or et les 50% des revenus annuels futurs devait être affectés au logement d'utilité publique tant et si longtemps que la proportion de 25% n'était pas atteinte.

En parallèle, 1er décembre 2006, différentes associations actives dans le domaine du logement, signaient, avec le Canton de Genève, le « Protocole d'accord sur le logement » (http://www.ge.ch/dcti/presse/2006-12-01_conf.pdf).

Parmi les associations signataires, il y avait le Rassemblement pour une politique sociale du logement, au nom duquel nous nous exprimons ici, mais également la Chambre genevoise immobilière, dont singulièrement le Président actuel est le premier signataire du présent projet de loi.

Il nous semble important de souligner ce point. Nous en concluons donc que la Chambre genevoise immobilière ne se sent pas liée par la signature du « Protocole d'accord sur le logement » quand bien même cet accord avait été conclu pour une période minimale de 10 ans et que ces 10 ans ne sont pas encore échus.

Ce comportement donne raison à l'Asloca qui, en 2006, avait refusé de signer ce « Protocole d'accord », considérant qu'une partie des interlocuteurs n'étaient pas dignes de confiance.

Le 22 juin 2006, le Grand Conseil, contrairement à l'avis du Conseil d'Etat (<http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00133A.pdf>), invalidait l'IN 133, sous l'impulsion du groupe Libéral, sort qui a été réservé sauf erreur à toutes les initiatives de l'Asloca qui ont abouti depuis le début des années 2000.

Comme de coutume, l'Asloca a fait recours au Tribunal fédéral, et, comme de coutume, le Tribunal fédéral a donné tort à la majorité de droite du Grand Conseil qui ne peut pas s'empêcher d'invalider à la forme des initiatives populaires pour la seule raison qu'elles lui déplaisent au fond, selon l'adage « lorsqu'on veut tuer son chien, on dit qu'il a la rage ». (arrêt 1P.454/2006).

C'est donc seulement le 22 septembre 2007 que le Grand Conseil a repris ses travaux sur l'IN 133 et l'a renvoyée en Commission des finances pour examen au fond (http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/560211/55/560211_55_partie6.asp). Le 24 avril 2008, les conclusions de la Commissions des finances étaient débattues devant le Grand Conseil.

Entre temps, le « Protocole d'accord sur le logement » avait été signé et la Loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP) I 4 06 avait été adoptée le 27 mai 2007. Face à cette situation, le Grand Conseil, suivant en cela la position du Conseil d'Etat, a décidé de refuser l'IN 133 mais de lui opposer un contre-projet.

Ce contre-projet sera concrétisé sous la forme d'un PL 10460 (<http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00133D1.pdf>), modifiant la Loi pour la construction de logement d'utilité publique (LUP) (I 4 06) et la Loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05), signé par un membre par groupe représenté au Grand Conseil, dont le Secrétaire général de la Chambre genevoise immobilière et l'actuel Président de l'Asloca ! Tout un symbole !

Le contre-projet négocié en réalité par M. Mark Muller, Conseiller d'Etat en charge en 2009, et les initiants prévoit qu'au minimum 20% du parc locatif soit constitué de logements d'utilité publique (contre 15% dans le « Protocole d'accord »). Pour cela, les moyens mis à disposition par le contre-projet représentent 35 millions (contre 30 millions dans le « Protocole d'accord »), de manière pérenne tant que le socle de 20% de logements d'utilité publique n'est pas atteint. Il est aussi instauré une commission d'attribution qui est chargée d'analyser les projets et d'octroyer les fonds. Enfin, un élément important, le contre-projet prévoyait que 70% au moins des fonds soient affectés à la construction de nouveaux logements d'utilité publique (soit des acquisitions de terrain, soit la construction effective de logements d'utilité publique). Le projet modifie également l'art. 2 de la LGL et introduit le nouvel art. 2A de la LGL.

Finalement, c'est grâce à ce dispositif que l'Asloca a rejoint le camp de la paix du logement en 2009. Mais la paix du logement est aujourd'hui anéantie par différents projets de loi, dont le PL 11400.

PL 11400 modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05) (Pour favoriser la réalisation de logements)

Ce petit historique nous semblait important, car manifestement les auteurs du PL 11400 semblent avoir la mémoire courte. Notamment, il leur a complètement échappé que l'art. 2A LGL qu'ils cherchent à modifier a un jumeau parfait : l'art. 4 de la LUP. Modifier uniquement la LGL amènerait à une contradiction légale des plus cocasses.

Ce point est relativement symptomatique de l'importance qu'ils accordent au logement et aux engagements qu'ils ont pris encore en 2009, à peine 5 ans.

Sur le fond, le Rassemblement pour une politique sociale du logement est évidemment opposé au PL 11400, ce pour plusieurs raisons.

- 1) Le PL 11400 se moque des partenaires sociaux qui ont négocié l'accord de 2006, puis celui de 2009.
- 2) Le PL 11400 se moque de la démocratie directe qui a permis, par le biais de l'IN 133 d'améliorer le dispositif de la Loi pour la construction de logements d'utilité publique.
- 3) Le PL 11400 entend mettre fin en 2024 au financement du logement d'utilité publique alors que dans la loi actuelle, les 35 millions doivent y être affectés jusqu'à ce qu'on atteigne la proportion de 20%.
- 4) Le PL 11400 ne précise pas l'affectation prioritaire de 35 millions provenant de la part cantonale au bénéfice de la Banque nationale suisse, ne parle plus de fonds propres affectés mais de montants investis. Il s'agit pour nous clairement d'une stratégie à double détente visant à permettre de couper, par voie de décision budgétaire et d'investissement, les ressources mises à disposition du logement d'utilité publique. En effet, en supprimant le fond affecté, le Grand Conseil pourra, sans modification législative soumise au référendum populaire le cas échéant, couper les ressources d'investissement, par exemple en brandissant le spectre du frein à l'endettement.
- 5) Le PL 11400 ne connaît que bien mal la réalité des financements des nouveaux quartiers qui incombent aux communes. La question du financement des équipements doit trouver une autre réponse que de « piquer » quelques millions par an au fonds LUP. Cela ne changera pas la situation des communes, ne changera pas leur approche face aux nouveaux quartiers, c'est donc parfaitement inefficace par rapport au but avoué du projet. Cette problématique doit trouver une réponse ad hoc, d'une autre ampleur, par exemple en taxant les plus-values foncières ou en exigeant qu'une part ou un pourcentage de la marge de promotion admise en zone de développement soit allouée à un fonds d'équipement.
- 6) De plus, en considérant qu'il est équivalent d'investir dans l'acquisition de terrains constructibles, à la réalisation de nouveaux logements d'utilité publique neufs ou dans le financement de « toute opération destinée à concourir à la réalisation des équipements publics utiles aux quartiers », le PL 11400 introduit une notion juridique indéterminée fort malheureuse. Il est évident que tout ce qui se rapporte à un nouveau quartier peut être considéré comme une « opération destinée à concourir à la réalisation des équipements publics utiles aux quartiers ». Par ailleurs, il faut être clair, les équipements publics ne s'adressent pas qu'aux locataires LGL, il s'agit donc de réaffecter ainsi une manne destinée à la classe moyenne modeste pour en faire bénéficier d'autres catégories de la population qui en ont certainement moins besoin, surtout à l'heure où les aides pour ces locataires sont mises en danger par les mesures d'économies budgétaires du Conseil d'État.
- 7) La seule proposition intéressante du PL 11400 est de restreindre à 10% du fonds la possibilité d'acquérir du logement existant. Au démarrage du système, notamment vis à vis des immeubles de la Fondation de revalorisation des actifs de la banque cantonale, il était intéressant de prévoir un peu plus de souplesse vis à vis des acquisitions. Aujourd'hui, il ne nous semble plus que ce soit nécessaire et 10% devraient suffire. A cet égard, le rapport d'activité 2013 sur la mise en œuvre de la loi pour la construction de logements d'utilité publique LUP montre que depuis 2012, moins de 10% du fonds a été consacré à l'acquisition de logements existants (http://www.ge.ch/logement/pdf/LUP_Rapport_activite_2013.pdf p. 19 et 20). Ce rapport montre également que l'argent mis à disposition est systématiquement utilisés, essentiellement pour l'acquisition de terrain, et qu'il est en fait insuffisant à ce jour.

Loi actuelle	PL 11400
Art. 2A(38) Fonds propre affecté pour la construction de logements d'utilité publique	Art. 2A Investissement pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers (nouvelle teneur)
1 Un montant de 35 000 000 F est attribué chaque année à un Fonds propre affecté pour la construction de logements d'utilité publique (ci-après : Fonds), institué par la présente loi et par la loi pour la construction de logements d'utilité publique, du 24 mai 2007.	1 Un montant de 35 000 000 F est investi chaque année pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers.
2 Cette attribution est financée en premier lieu par la part cantonale au bénéfice de la Banque nationale suisse. Dans l'hypothèse où cette part cantonale serait insuffisante, le solde du financement sera assuré par un autre financement.	2 Le montant annuel de 35 000 000 F est investi jusqu'en l'an 2024.
3 Le montant annuel de 35 000 000 F est attribué, chaque année, au Fonds, jusqu'à ce que la part des logements d'utilité publique atteigne 20% du parc locatif du canton.	
4 Les ressources financières du Fonds sont utilisées par l'Etat ou, au moyen de dotations, par des fondations immobilières de droit public et des communes pour acquérir des terrains, construire et acquérir des logements d'utilité publique et pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d'utilité publique.	3 Les montants ainsi investis sont utilisés par l'Etat ou, au moyen de dotations, par des fondations immobilières de droit public et des communes pour acquérir des terrains, construire et acquérir des logements d'utilité publique et pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d'utilité publique, soit notamment les équipements publics utiles aux quartiers.
5 L'attribution des ressources financières du Fonds est décidée par le département après consultation d'une commission d'attribution composée d'un représentant de l'office cantonal du logement et de la planification foncière(42), qui la préside, d'un représentant d'une fondation immobilière de droit public, d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif, d'un représentant des associations professionnelles représentatives de l'immobilier et de la construction, d'un représentant des milieux de défense des locataires et d'un représentant désigné par	4 L'attribution des montants ainsi investis est décidée par le département après consultation d'une commission d'attribution composée d'un représentant de l'office du logement, qui la préside, d'un représentant d'une fondation immobilière de droit public, d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif, d'un représentant des associations professionnelles représentatives de l'immobilier et de la construction, d'un représentant des milieux de défense des locataires et d'un représentant désigné par l'association des communes genevoises. La composition de la

l'association des communes genevoises. La composition de la commission d'attribution fait l'objet d'un arrêté du département.	commission d'attribution fait l'objet d'un arrêté du département.
6 Les ressources financières du Fonds sont affectées à concurrence de 70% au moins à l'acquisition de terrains constructibles et la réalisation de logements d'utilité publique neufs.	5 Les montants ainsi investis sont affectés à concurrence de 90% au moins à l'acquisition de terrains constructibles, à la réalisation de nouveaux logements d'utilité publique neufs ou pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation des équipements publics utiles aux quartiers.
7 Le solde des ressources financières du Fonds peut être affecté à l'acquisition d'immeubles de logements existants.	6 Le solde des montants ainsi investis peut être affecté à l'acquisition d'immeubles de logements existants.
8 En cas de situation particulière : – le Conseil d'Etat peut temporairement s'écarter de cette proportion; – le Fonds peut bénéficier d'attributions financières supplémentaires au montant annuel de 35 000 000 F, pour autant qu'il soit compensé sur une durée de 5 ans. Le montant annuel inscrit au budget d'investissements ne peut toutefois dépasser deux fois le montant annuel prévu.	7 En cas de situation particulière, un montant annuel supérieur à 35 000 000 F peut être investi, pour autant qu'il soit compensé sur une durée de 5 ans. Le montant annuel inscrit au budget d'investissements ne peut toutefois dépasser deux fois le montant annuel prévu.

Au bénéfice des explications qui précèdent, le Rassemblement pour une politique sociale du logement s'oppose fermement au PL 11400 qui est parfaitement inefficace par rapport au but poursuivi et dangereux pour la politique de construction de logements d'utilité publique et reste à votre disposition pour les questions que vous pourriez avoir.

Pour le RPSL

Carole-Anne KAST

Secrétaire générale

PL 11400 (amendement général)**Art. 2A Investissement pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers (nouvelle teneur)**

¹ Jusqu'à ce que la part des logements d'utilité publique atteigne 20% du parc locatif du canton, un crédit d'investissement de 35 000 000 F doit être présenté chaque année par le Conseil d'Etat pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers dans lesquels ils sont réalisés.

² Le crédit d'investissement doit permettre à l'Etat, directement ou, au moyen de dotations, à des fondations immobilières de droit public et des communes, à ces dernières d'acquérir des terrains, de construire et d'acquérir des logements d'utilité publique et de financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d'utilité publique, soit notamment des équipements publics utiles aux quartiers.

³ Le crédit d'investissement est affecté par le département, après consultation d'une commission d'attribution composée d'un représentant de l'office du logement, qui la préside, d'un représentant d'une fondation immobilière de droit public, d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif, d'un représentant des associations professionnelles représentatives de l'immobilier et de la construction, d'un représentant des milieux de défense des locataires et d'un représentant désigné par l'association des communes genevoises. La composition de la commission d'attribution fait l'objet d'un arrêté du département.

⁴ Le crédit d'investissement est affecté à concurrence de 90% au moins à l'acquisition de terrains constructibles, à la réalisation de nouveaux logements d'utilité publique neufs ou au financement d'opérations destinées à concourir à la réalisation d'équipements publics utiles aux quartiers.

⁵ En cas de situation particulière :

- le Conseil d'Etat peut temporairement s'écarter de cette proportion ;
- le Conseil d'Etat peut présenter un crédit d'investissement d'un montant supérieur à 35 000 000 de francs, pour autant qu'il soit compensé sur une durée de 5 ans. Le montant annuel inscrit au budget d'investissements ne peut toutefois dépasser deux fois le montant annuel prévu.

^{6 à 8} *[supprimés]*



Amendement général

Présentée par Caroline Marti, Caroline Renold

Concerne : PL 11400

TEXTE

Projet de loi modifiant la loi sur le Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU)

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

Art. 4A, al. 2 (nouvelle teneur)

² A compter du 1^{er} janvier 2024, le canton verse une contribution complémentaire de 5'000'000 par an.

Art.2 Modification à d'autres lois

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) est modifiée comme suit :

Art. 31, al. 2 (nouvelle teneur)

² Les dépenses d'investissement, à l'exception des dépenses prévues par l'article 4 de la loi pour la construction de logements d'utilité publique du 24 mai 2007, et l'article 2A de la Loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977, font l'objet de crédits d'ouvrage ou d'acquisition, de crédits de renouvellement, de crédits destinés aux prêts ou dotations, de crédits supplémentaires ou de crédits urgents.

La loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP) du 24 mai 2007 est modifiée comme suit :

Art. 4, al. 4 (nouveau), les alinéas 4 à 8 devenant alinéas 5 à 9

Les non-dépensés sont cumulés et peuvent être utilisés en tout temps, en sus du montant de 35 millions annuels prévus à l'alinéa 3, pour réaliser le but prévu à l'alinéa 5, en respectant les règles prévues aux alinéas 6 à 8.

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

Art. 2A, al. 4 (nouveau), les alinéas 4 à 8 devenant alinéas 5 à 9

Les non-dépensés sont cumulés et peuvent être utilisés en tout temps, en sus du montant de 35 millions annuels prévus à l'alinéa 3, pour réaliser le but prévu à l'alinéa 5, en respectant les règles prévues aux alinéas 6 à 8.

Art. 3 **Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la feuille d'avis officielle.



Amendement général

Présentée par Djawed Sangdel,....

Concerne : PL 11400

TEXTE

Projet de loi modifiant la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP) du 24 mai 2007 :

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP – I 4 06), du 24 mai 2007, est modifiée comme suit :

Art. 4, al. 8 (nouvelle teneur)

En cas de situation particulière :

- Le Conseil d'État peut temporairement s'écarter de cette proportion ;
- Le Fonds peut bénéficier d'attributions financières supplémentaires jusqu'à concurrence de 35 000 000 francs annuels, à condition que cela soit compensé sur une durée de 5 ans. Cependant, le montant annuel inscrit au budget d'investissements ne peut dépasser deux fois le montant annuel prévu ;
- Les montants annuels non dépensés seront reportés et utilisables, cumulables chaque année sur une période maximale de cinq ans par la LUP (Loi pour la construction de logements d'utilité publique). À l'issue de cette période, si les fonds ne sont pas utilisés par la LUP, ils seront automatiquement transférés au Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU), en vue de soutenir financièrement les communes dans la construction d'infrastructures publiques nécessaires à l'accueil de nouveaux logements. La prise en compte des fonds non utilisés se fera en fonction des priorités spécifiques de chaque commune ;
- L'attribution des ressources financières des fonds non utilisés, est décidée par le département du territoire après consultation d'une commission d'attribution composée d'un représentant de l'office cantonal du logement et de la planification foncière, qui la préside, d'un représentant d'une fondation immobilière de droit public, d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif, d'un représentant des associations professionnelles représentatives de l'immobilier et de la construction, d'un représentant des milieux de défense des locataires et d'un représentant désigné par l'Association des communes genevoises.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la feuille d'avis officielle.

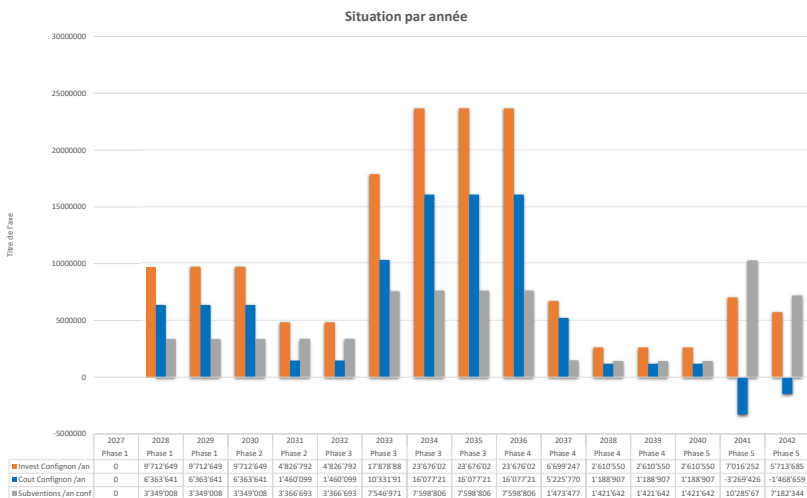
Projet Cherpines

Une estimation des coûts des investissements pour la réalisation des d'infrastructures à charge de la commune est en cours de réalisation

- CHF 158'152'805.- d'investissement brut communal
- CHF 83'719'237.- de subventions pour la commune (ACG, Projet aggro, OFASE)

- CHF 74'433'568.- Coût net pour la commune

La commune devra emprunter les montants bruts



- Les montants ci-dessus ne comprennent pas :
 - Les amortissements
 - Les intérêts
 - Les charges de personnels supplémentaires (nature 30)
 - Les autres charges de fonctionnement liées aux nouveaux équipements (nature 31)

PL 11400 modifiant la LGL Fonds LUP

Commission du logement

16 octobre 2023



Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures

18/10/2023 - Page 1

Généralités Définition d'un fonds (art. 43 LGAF)

Financements spéciaux

¹ Les financements spéciaux consistent en **l'affectation obligatoire de moyens à l'accomplissement d'une tâche publique définie**.

² Les financements spéciaux doivent reposer sur une **base légale formelle**. Ils doivent respecter les principes de non-affectation de l'impôt général et de causalité.

Fonds affectés

³ Les fonds affectés consistent en **la décision d'affecter des moyens à l'accomplissement d'une tâche publique définie**, sans qu'il y ait un lien de causalité entre les tâches et les moyens utilisés.

⁴ Les fonds affectés doivent reposer sur une **base légale formelle**.

Généralités

Caractéristiques des fonds en comptabilité publique

Les fonds ne doivent être institués que pour des raisons exceptionnelles car ils dérogent aux principes fondamentaux des finances publiques

Les dépenses et ressources des fonds ne sont pas nécessairement inscrites au budget (exception au principe d'universalité)

Le solde disponible doit pouvoir être reporté d'une année à l'autre (exception au principe d'annualité)

Les dépenses et ressources des fonds doivent être exposées de manière claire, objective et complète (transparence)

18/10/2023 - Pag

Fonds LUP (art. 2A LGL et art. 4 LUP)

Traitement comptable et budgétaire

Ressources consistant en une affectation budgétaire de 35 millions :

- part cantonale aux bénéficiaires de la BNS et inscrits en revenu de fonctionnement
- autre source de financement (indirectement l'impôt également inscrit en revenu de fonctionnement)

Dépenses inscrites dans le budget et le compte d'investissements

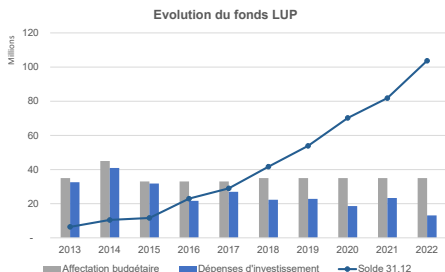
Solde du fonds suivi au travers d'une réserve comptable dans les fonds propres de l'Etat (mécanisme identique à celui de la réserve conjoncturelle)

Le fonds peut bénéficier d'affectations supplémentaires maximum de 70 millions pour autant qu'elles soient compensées en moyenne sur une durée de 5 ans

18/10/2023 - Page 4

Fonds LUP (art. 2A LGL et art. 4 LUP)

Evolution du solde du fonds LUP sur la période 2013-2022



Sur 2013-2022, les dépenses annuelles s'élèvent en moyenne à 25 millions, à comparer au budget annuel moyen de 35 millions

Il en résulte un écart annuel moyen de 10 millions qui, cumulé sur 10 ans, constitue le solde du fonds de 100 millions à fin 2022 dans les fonds propres de l'Etat

18/10/2023 - Page 5

Si maintien du fonds LUP (art. 2A LGL et art. 4 LUP)

Propositions d'amélioration 1/2

La création du fonds LUP est antérieure à la LGAF actuelle

Rappel : le budget d'investissement ne fait pas office d'autorisation de dépenses

Mise en conformité avec l'art.31 al.2. LGAF : "Les dépenses d'investissement font l'objet de crédits d'ouvrage ou d'acquisitions, de crédits de renouvellement, de crédits destinés aux prêts ou dotations (...)"

Par conséquent, les dépenses d'investissements LUP doivent faire l'objet d'un crédit d'investissement (pluriannuel)

18/10/2023 - Page 6

Si maintien du fonds LUP (art. 2A LGL et art. 4 LUP) Propositions d'amélioration 2/2

"Le Fonds peut bénéficier d'attributions financières supplémentaires au montant annuel de 35 000 000 de francs, pour autant qu'il soit compensé sur une durée de 5 ans. Le montant annuel inscrit au budget d'investissements ne peut toutefois dépasser deux fois le montant annuel prévu"

Assouplir les règles d'utilisation du fonds ?

Introduire une possibilité de dépenser le solde du fonds ?

18/10/2023 - Page 7

Si préférence pour le PL11400 Propositions techniques

Le PL11400 vient supprimer le fonds LUP de la LGL. Les mêmes modifications doivent également être apportées à la LUP

Le PL 11400 n'ouvre pas de crédit d'investissement (non-conformité à l'art. 31 al.2 LGAF)

Il conviendrait également de déposer un PL ouvrant un crédit d'investissement

S'agissant d'un crédit pluriannuel, le plafonnement maximum annuel de 70 millions avec sa compensation sur 5 ans n'est pas nécessaire

18/10/2023 - Page 8



Développement et financement des équipements communaux

Exemple des Cherpines - Confignon

Présentation commission du logement
16 octobre 2023



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENEVE

1800 TISSOT SA

Département du territoire
Office de l'urbanisme - Direction du développement urbain

1

- L'échelle inédite des grands projets identifie la question dès 2013, lors des planifications directrices (plan guide, PDQ,..)
- Etablissement d'un "planificateur financier" modélisant l'impact du GP pour les communes, en investissement/fonctionnement.
- 1^{ère} série de simulations en 2014 => alimentent les réflexions sur les fonds de soutien au développement (FIDU notamment).
- Le cas particulier de Confignon aux Cherpines illustre le besoin.
- Une modélisation mise à jour en 2019, intégrant notamment les nouveaux dispositifs



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENEVE

1800 TISSOT SA

Département du territoire
Office de l'urbanisme - Direction du développement urbain

2



Exemple des Cherpines – planificateur Confignon

1. Préambule

Le présent rapport a été établi sur mandat de l'Etat de Genève (office de l'urbanisme). L'objectif est d'évaluer l'impact financier des projets d'urbanisation des Cherpines et du Vuillonnex sur les comptes de la Commune de Confignon.

Calier des charges de l'étude :

- Mise à jour du planificateur financier du budget de la commune de Confignon relatif au quartier des Cherpines, sur la base du planificateur établi en 2014 et compte tenu des modifications intervenues au niveau des lois et règlements, du projet et de son phasage.
- Intégration dans le modèle du projet du Vuillonnex, situé dans le secteur de Bernese-Est.

Le planificateur financier précédent, datant de 2014, a été mis à jour tant au niveau du modèle que des données.

Modèle

Prise en compte :

- des prestations du fonds intercommunal d'équipement (FIE)
- des prestations du fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU)
- des rétrocessions du projet d'agglomération
- de la fiscalité sur les actifs non résidents (suggestion du rapport 2014).

Changement de la population de référence pour l'estimation du produit de l'impôt sur les personnes physiques (suggestion du rapport 2014).

Suppression du fonds de rénovation (suggestion du rapport 2014). Introduction de dépenses de réinvestissement.

Données

- Surface brutes de plancher (SBP)
- Phasage du projet
- Coût des infrastructures et des équipements
- Revenus des ménages
- Données fiscales et taxe professionnelle
- Contribution du fonds intercommunal (intérêts)
- Dépenses de fonctionnement induites
- Introduction de toutes les données du projet Vuillonnex

2. Scénarios

Scénario de référence

- Phasage selon calendrier du plan directeur cantonal (PDCant)
- Equipements pris en compte (socle obligatoire) : groupe scolaire 24 classes
- Equipements culturels (y compris la Ruche) sans pris en considération
- Equipements sportifs non pris en considération
- Loi générale sur les zones de développement : article 4A actuel

Variantes

Variante 1

- Idem scénario de référence sauf :
- Phasage avec glissement temporel selon calendrier fourni par l'office de l'urbanisme (OU)

Variante 2

- Idem scénario de référence sauf :
- Equipements culturels (y compris la Ruche) et équipements sportifs des Cherpines payés à 50% par Confignon. Prise en compte du tennis de Vuillonnex.

Variante 3

- Idem scénario de référence sauf :
- Taux d'intérêt selon instruction du mandat

Options

Option 1

- Idem scénario de référence sauf :
- Prise en compte du projet de nouvel article 4A de la loi générale sur les zones de développement (LGZD)

Option 2

- Idem scénario de référence sauf :
- Augmentation du centime additionnel à 48

Option 3

- Combinaison variante 3 + options 1 et 2



Département du territoire

Office de l'urbanisme - Direction du développement urbain

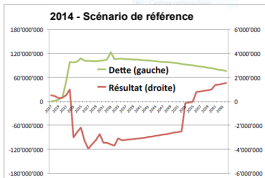


Exemple des Cherpines – comparaison résultats 2014/2018

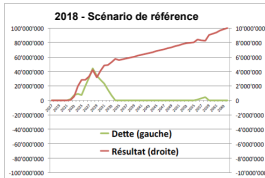
Scénario de référence

Rappel :

- Phasage selon calendrier du plan directeur cantonal (PDCant)
- Equipements pris en compte (socle obligatoire) : groupe scolaire 24 classes
- Equipements culturels (y compris la Ruche) non pris en considération
- Equipements sportifs non pris en considération
- Loi générale sur les zones de développement : article 4A actuel

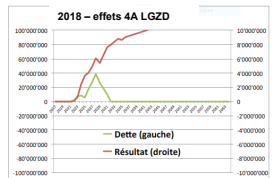


Les résultats sont très différents de ceux obtenus en 2014 (graphique suivant). Le résultat du compte de fonctionnement plongeait à - 4 millions F pour un revenu positif qu'en 2025. Maintenant, il ne tombe jamais dans le négatif et augmente régulièrement. Quant à la dette, elle restait à 120 millions F et était encore de plus de 70 millions F en 2024. Maintenant, elle culmine à env. 40 millions F et revient à zéro en 2024.



La différence provient principalement de :

- l'augmentation des contributions de tiers, avec une diminution des investissements nets (de 47 millions F à 43 millions F) et par conséquent une diminution de la dette des intérêts et des amortissements (env. - 3 millions F par an)
- l'augmentation de la densité aux Cherpines, avec une augmentation du produit des impôts (env. 2 millions F par an)
- l'introduction des recettes foncières issues des actifs réaffectés dans une autre commune genevoise et à l'étranger (env. 2 millions F par an).



La situation est nettement meilleure en raison de la diminution du nombre de logements sociaux. Le résultat du compte d'exploitation est de 8,7 millions F au lieu de 5,6 millions F en 2025 (sans tenir le compte entièrement réalisé). La dette est inférieure à 20 millions F au lieu de 44 millions F, elle est remboursée en 2032 plutôt qu'en 2034.



Département du territoire

Office de l'urbanisme - Direction du développement urbain



Exemple des Cherpines – partie confignon

Les limites du constat :

- Regard circonscrit au développement => ne se substitue pas à la planification financière communale à l'échelle de son territoire
- Centré sur les dépenses nécessaires (écoles, crèches, routes, espace verts,...) => planification communale du "nice to have"
- Doit être mis à jour pour intégrer les évolutions du projet (densité, programmes publics, calendrier)
- Hypothèses à actualiser pour les investissements (renchérissement, normes) et le fonctionnement (échantillons de référence pour les recettes fiscales, charges d'exploitation des équipements)



Exemple des Cherpines – partie confignon

L'exercice met en évidence que les dispositifs de soutien au développement ont apporté une réponse adaptée.

Le planificateur sera mis à jour et affiné, notamment en s'appuyant sur :

- Une montée en puissance de la commune (expertise)
- Un dialogue renforcé canton/commune sur la planification financière
- Un développement de la dynamique intercommunale
- Un travail d'optimisation (prochain projet d'agglomération, partenariat public/privé)

Date de dépôt : 12 février 2024

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de Sébastien Desfayes

Le groupe Le Centre (sous son ancienne dénomination PDC) avait présenté au début de l'année 2011 une motion intitulée « Pour inciter les communes à accueillir plus de logements ! ».

Cette motion exposait un constat largement reconnu selon lequel, outre la rareté des terres, l'obstacle principal à la réalisation de logements réside dans la réticence des communes à autoriser la construction d'un plus grand nombre de logements sur leurs territoires, principalement en raison des implications financières qui y sont associées.

La densification coûte très cher aux communes et il s'agit d'un problème majeur auquel il faut apporter une solution pragmatique et efficiente.

Ce ne sont pas les moyens financiers qui manquent à la réalisation de logements. Les blocages sont dus aux difficultés liées au financement des équipements publics à la charge des communes.

Déposé en 2014, le PL 11400 a donc pour objectif d'étendre le fonds LUP de 35 millions de francs à une mission supplémentaire, à savoir le financement des équipements publics utiles aux quartiers.

Déposé en 2014, ce projet de loi avait fait l'objet de la forte opposition du département qui alléguait que l'intégralité des 35 millions était nécessaire annuellement à la création de LUP et que pas un centime ne pouvait être alloué ailleurs.

Il avait donc été décidé de geler ce projet de loi pour que le simple écoulement du temps dévoile si, comme l'affirmait le département, l'entier du fonds LUP allait être dépensé annuellement.

Les huit années passées ont éclairé d'une lumière crue les assertions du département.

Aujourd'hui, il est avéré que le fonds n'a été utilisé qu'à hauteur de la moitié sur ces 8 dernières années. De surcroît, les facteurs actuels de blocage proviennent des communes principalement, pour leurs équipements publics.

Sur la période 2013-2022, les dépenses annuelles s'élèvent en moyenne à 25 millions de francs, à comparer au budget annuel moyen de 35 millions.

Il en résulte un écart annuel moyen de 10 millions qui, cumulé sur 8 ans, constitue le solde du fonds de 100 millions à fin 2022 dans les fonds propres de l'Etat.

Bref, contrairement à ce que croyait bon d'affirmer le département, les dépenses ont toujours été inférieures aux affectations, ce qui explique que la courbe du solde augmente au fil des années.

Oui, fin 2022, le solde s'élevait à environ 100 millions de francs.

C'est ce montant qui a échappé à la construction d'équipements publics tels que des crèches, des écoles, des parcs, des places, etc.

Il existe un deuxième problème, certes de beaucoup moindre, mais bien réel avec le fonds LUP.

Ainsi que le département des finances l'a rapporté, la création du fonds LUP est antérieure à l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF). Il convient de mettre en conformité l'utilisation du fonds LUP avec la LGAF. En effet, l'art. 31 al. 2 LGAF prévoit que : « Les dépenses d'investissement font l'objet de crédits d'ouvrage ou d'acquisition, de crédits de renouvellement, de crédits destinés aux prêts ou dotations (...) ».

En d'autres termes, toutes les dépenses d'investissement doivent passer par des crédits d'investissement. Le fonds LUP est le seul fonds qui aujourd'hui ne respecte pas cette disposition votée par le Grand Conseil.

Il convient donc de modifier la loi pour mettre fin à cette illégalité en retenant que les dépenses d'investissements du fonds LUP doivent également faire l'objet d'un crédit d'investissement voté par le Grand Conseil.

C'est dans ce contexte que l'amendement général suivant, repris de celui de notre ancien collègue Cyril Aellen lors des travaux de commission, est déposé. Cet amendement s'inscrit dans la droite ligne de ce qui a été discuté lors du traitement du PL 11400. Il s'agit d'un amendement de compromis.

Premièrement, cet amendement général réinstaure l'objectif du financement de 35 millions de francs jusqu'à ce que la part des LUP atteigne les 20% du parc locatif du canton. La limitation à dix ans de ce financement, prévue dans le projet de loi, est donc supprimée.

Deuxièmement, conformément aux remarques du département des finances sur la nécessité de mettre en conformité le fonds LUP avec la LGAF, ce financement est octroyé par le biais d'un crédit d'investissement présenté par le Conseil d'Etat.

Troisièmement, outre l'affectation d'ores et déjà prévue dans la loi existante, les montants du fonds LUP peuvent aussi être utilisés à la construction des équipements publics utiles au quartier.

Quatrièmement, la consultation de la commission d'attribution des fonds (composée d'un représentant de l'office du logement, qui la préside, d'un représentant d'une fondation immobilière de droit public, d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif, d'un représentant des associations professionnelles représentatives de l'immobilier et de la construction, d'un représentant des milieux de défense des locataires et d'un représentant désigné par l'association des communes genevoises) est maintenue.

Cinquièmement, il est précisé que le crédit d'investissement est affecté à concurrence de 90% au moins, en lieu et place de 70% comme le prévoit la loi actuelle, à l'acquisition de terrains constructibles, à la réalisation de nouveaux logements d'utilité publique neufs ou au financement d'opérations destinées à concourir à la réalisation d'équipements publics utiles aux quartiers. C'est donc dire que la priorité n'est pas que l'Etat acquiert des immeubles qui proposent déjà des loyers bas qui sont compatibles avec le marché LUP.

Sixièmement, en cas de situation particulière, le Conseil d'Etat a la possibilité de temporairement s'écarter de cette proportion s'il existe des opportunités.

Septièmement, il est aussi prévu une autre exception dans le cas où le Conseil d'Etat viendrait avec un crédit supérieur à 35 millions de francs qu'il compenserait par la suite. En ce sens, il existe une double possibilité, à savoir la possibilité, d'une part, de conserver les fonds non utilisés, avec la possibilité, d'autre part, d'augmenter au-delà des 35 millions de francs l'écart qui est ensuite compensé sur une durée de cinq ans.

En résumé, cet amendement général apporte une solution pérenne au problème majeur entravant le développement du canton, à savoir le financement de la construction des équipements publics. Il met aussi fin à une situation illégale en mettant le fonds LUP en conformité avec la LGAF.

PL 11400 (amendement)

Art. 2A Investissement pour la construction de logements d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers (nouvelle teneur)

¹ Jusqu'à ce que la part des logements d'utilité publique atteigne 20% du parc locatif du canton, un crédit d'investissement de 35 000 000 francs doit être présenté chaque année par le Conseil d'Etat pour la construction de logements

d'utilité publique et pour les équipements publics utiles aux quartiers dans lesquels ils sont réalisés.

² Le crédit d'investissement doit permettre à l'Etat directement ou, au moyen de dotations, à des fondations immobilières de droit public et à des communes, d'acquérir des terrains, de construire et d'acquérir des logements d'utilité publique et de financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d'utilité publique, soit notamment des équipements publics utiles aux quartiers.

³ Le crédit d'investissement est affecté par le département, après consultation d'une commission d'attribution composée d'un représentant de l'office du logement, qui la préside, d'un représentant d'une fondation immobilière de droit public, d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif, d'un représentant des associations professionnelles représentatives de l'immobilier et de la construction, d'un représentant des milieux de défense des locataires et d'un représentant désigné par l'association des communes genevoises. La composition de la commission d'attribution fait l'objet d'un arrêté du département.

⁴ Le crédit d'investissement est affecté à concurrence de 90% au moins à l'acquisition de terrains constructibles, à la réalisation de nouveaux logements d'utilité publique neufs ou au financement d'opérations destinées à concourir à la réalisation d'équipements publics utiles aux quartiers.

⁵ En cas de situation particulière :

- a) le Conseil d'Etat peut temporairement s'écarter de cette proportion ;*
- b) le Conseil d'Etat peut présenter un crédit d'investissement d'un montant supérieur à 35 000 000 francs, pour autant qu'il soit compensé sur une durée de 5 ans. Le montant annuel inscrit au budget d'investissements ne peut toutefois dépasser deux fois le montant annuel prévu.*

A la lumière de ce qui précède, le rapporteur de première minorité vous invite à voter l'entrée et matière du PL 11400 et à soutenir l'amendement général présenté ci-dessus.

Date de dépôt : 6 février 2024

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de Thierry Oppikofer

Une proposition intelligente et pragmatique pour contribuer sinon à régler, du moins à atténuer un problème quasiment endémique à Genève, la crise du logement et notamment les difficultés à réaliser des logements pour résorber la pénurie que connaît notre canton depuis tant d'années, voilà comment l'on peut décrire le PL 11400 de notre ancien collègue Cyril Aellen et de ses nombreux cosignataires issus de plusieurs partis.

Voilà dix ans que ses auteurs, ayant constaté que les communes rencontraient des problèmes pour financer les infrastructures rendues nécessaires par les projets de développement de logements, ont proposé ce projet de loi qui permet de leur apporter un appui raisonnable. Voilà dix ans que ce projet constructif est combattu par la gauche, alors que, dès le début, les voix des communes et notamment de l'ACG se sont fait entendre pour l'approuver. Le texte, affiné par un amendement déposé par son premier signataire, ne vise en aucun cas, comme d'aucuns l'ont prétendu, à « distraire » une partie du fonds LUP aux fins de financer des équipements communaux.

Il a simplement pour but d'encourager les communes – et précisément celles qui en ont le plus besoin, après traitement du dossier par une commission d'attribution – à bâtir du logement d'utilité publique, qui ne rapporte pas de manne fiscale, plutôt que de se concentrer uniquement sur l'accueil d'entreprises, activité autrement plus rentable fiscalement. L'aménagement, cela a été rappelé par l'Etat lors des débats en commission, est une prérogative cantonale. La coopération et les initiatives des communes sont néanmoins indispensables si l'on veut réellement loger la population genevoise et répondre à une demande de logements insatisfaite.

La seconde minorité de la commission estime qu'il serait dommage, après dix ans de travaux, de jeter ce projet aux orties ou de le dénaturer par deux amendements – socialiste et LJS – alors qu'on ne parle que d'un « coup de pouce » bienvenu et raisonnable, lorsqu'il est justifié et dans des proportions conformes à l'importance de la tâche et à la situation des finances publiques.

C'est pourquoi la seconde minorité de la commission vous invite ardemment, Mesdames et Messieurs les députés, à rejeter les amendements dilatoires de nos collègues du PS et de LJS et à accepter le PL 11400 avec l'amendement PLR, figurant au rapport de première minorité.