

Date de dépôt : 27 août 2019

Rapport

de la commission du logement chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Olivier Cerutti, Jean Luc Forni, Yvan Zweifel, André Python, Delphine Bachmann, Thierry Cerutti, Diane Barbier-Mueller, Anne Marie von Arx-Vernon, Jacques Blondin, François Lance, Jean-Marc Guinchard, Patricia Bidaux, Bertrand Buchs modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (L 1 35)

Rapport de majorité de M^{me} Diane Barbier-Mueller (page 1)

Rapport de première minorité de M. David Martin (page 27)

Rapport de seconde minorité de M^{me} Caroline Marti (page 32)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Diane Barbier-Mueller

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission du logement a traité le projet de loi (PL) 12477 lors de ses séances des 29 avril, 6, 13, et 20 mai et 17 juin 2019.

Elle a siégé sous les présidences successives de MM. André Python et Cyril Aellen.

Les travaux ont été suivis, en tout ou partie, par M. Antonio Hodgers, Conseiller d'Etat (Département du Territoire), M^{me} Marie-Christine Dulon, Directrice générale à l'OCLPF, M^{me} Marie-Hélène Koch Binder, directrice à l'OCLPF, M. Jérôme Savary, secrétaire général adjoint au DALE, M. Vinh Dao, directeur à l'OCLPF et M. Francesco Perrella, directeur à l'OCLPF.

Les procès-verbaux ont été tenus avec diligence et exactitude par M. Emile Branca.

Que tous soient ici remerciés de leur contribution au bon traitement de ce projet de loi.

Ce PL demande le maintien de l'actuel article 4a LGZD, qui définit les typologies de logements pouvant être réalisés en zone de développement (ZD). Le Conseil d'Etat avait proposé, en 2017, un PL 12093 définissant une nouvelle répartition, qui a été longuement débattu en commission entre 2017 et 2019. La rapporteure renvoie toute lectrice ou lecteur, souhaitant connaître les débats concernant l'art. 4a LGZD et les avantages et inconvénients d'un maintien possible qu'ont pu mentionner les différents acteurs de l'immobilier, au rapport sur le PL 12093. Le présent rapport ne reprendra que les sessions de commission ayant directement traité le PL 12477.

A noter que les sessions des 6, 13 et 20 mai, les auditions et discussions de commission ont traité de façon groupée le PL 12477 avec le PL 12093.

Présentation du projet de loi 12477 par son auteur, M. Olivier Cerutti (29 avril 2019)

M. Cerutti indique présenter ce PL 12477 en sa qualité d'homme de terrain et d'entrepreneur, plutôt qu'en homme de loi. Suivant l'exposé des motifs, il confirme souhaiter revenir sur l'Accord de 2006, qui a fait l'objet d'une très large concertation avec de nombreux partenaires. Le bilan aujourd'hui est que l'article 4a, dans sa teneur actuelle, a porté ses fruits. En effet, Genève construit et n'a jamais autant construit depuis les 50 dernières années, ce qui a augmenté le taux de vacances des logements (de 0.15% à 0.53%). Il rappelle qu'aujourd'hui, ce sont les conditions-cadres qui permettent un développement du canton par la stabilité qu'elles engendrent. Il explique que le développement prend du temps en mentionnant qu'entre le moment où l'on achète une parcelle et le moment où on la développe, 15 à 20 ans peuvent s'écouler. En déposant ce projet de loi, il souhaite apporter une solution. Si on regarde le PL du Conseil d'Etat (PL 12093) répondant à l'IN 161 (invalidée par la Cour constitutionnelle), il a le sentiment que ce dernier peut être très controversé. Le PL 12477 apporte donc une alternative qui est intéressante. Il déclare que se retrouver le 31 juillet 2019 en ayant perdu la maîtrise parlementaire de l'art. 4A LGZD, constitue une sorte de désaveu pour le Grand Conseil. Il souhaite donc que le PL 12477 soit approuvé, tout en laissant le soin à la commission de faire les amendements qui lui semble nécessaire.

Un député PS estime qu'un bilan a été tiré de cette politique montrant que les objectifs n'étaient pas ceux escomptés initialement, à savoir une part très importante de nouvelles constructions qui avait été affectée à la propriété (PPE et villas), ce qui ne correspondait pas aux besoins de la population.

M. Cerutti réfute cette affirmation et confirme que l'Accord de 2006 a bien rempli ses objectifs. L'accord avait une légitimité très forte, car l'ensemble des acteurs du logement était représenté pour cette solution (ACG, APCI, CGI, CGAS, FMB, FIDB, RPSL, l'Intercaisses et le Conseil d'Etat). A l'heure actuelle, il indique que l'on produit près de 3 000 logements par année, ce qui n'est pas rien. Les problématiques actuelles résultent d'une sous-utilisation du Fonds LUP et de barèmes stricts qui ne permettent pas à la classe moyenne d'entrer dans ces logements. Il explique donc qu'il y a besoin d'une certaine stabilité pour continuer de construire dans ce canton.

Le député PS estime qu'en raison de la rareté du terrain, et des contraintes légales fédérales, il n'est pas possible de construire n'importe comment. Il faut cibler les priorités en fonction des besoins de la population, et il n'est pas possible de cibler les personnes les plus solvables. Les constructeurs ne construisent pas pour les personnes aux revenus les plus bas, sans avoir une contrainte qui les y oblige. Le projet présenté ne permet pas de répondre aux besoins de la classe moyenne et ne tient pas compte du manque de logements HBM, et ne remplit donc pas un standard minimal que devrait avoir Genève pour reloger correctement la population.

M. Cerutti relève que les barèmes des logements HBM sont beaucoup trop bas pour répondre aux réels besoins de la population genevoise. Aujourd'hui, il n'y a pas de définition claire de la classe moyenne, permettant de cibler ses besoins. M. Cerutti pense qu'il faut tout de même construire des logements de qualité. Contrairement aux affirmations du député PS, l'auteur estime que la loi telle qu'elle existe répond en grande partie aux besoins prépondérants de la population. Par ailleurs, les communes, qui ont fait partie des acteurs de l'accord, doivent pouvoir définir l'assiette fiscale de leurs habitants. L'assiette fiscale est un tout qui permet le développement de la société (il n'y a pas les riches d'un côté et les pauvres de l'autre). Une société ne peut pas se développer sans l'ensemble de sa population. Il déclare ne pas adhérer à la ghettoïsation de la société.

En réponse à une interrogation d'un député PLR, M. Dao confirme qu'il y a bien 33% de logements en PPE en ZD et non 50%.

Un député Ve rappelle que dans le projet de loi du CE (12093), une des nouveautés est la création d'un socle de logement locatif non subventionné,

car il y a un manque de libre non subventionné selon les chiffres. Il se demande comment continuer à loger la classe moyenne avec l'art. 4a LGZD actuel.

Pour M. Cerutti, la problématique principale du PL 12093 est que le Conseil d'Etat a voulu répondre à l'IN 161 en ciblant la classe moyenne. Concernant le tiers tel que défini par le PL 12093 (art. 4a al. 1 let. b LGZD-CE), il ne permet pas de produire du logement de qualité, car il n'y a pas de pondération des coûts de construction notamment. Le député Ve comprend que M. Cerutti est favorable à l'inscription dans l'art. 4a LGZD, d'un tiers qui demande aux constructeurs de faire du locatif libre. Il souhaiterait donc amender le PL 12477 dans ce sens.

Un député PLR relève que l'art. 4a LGZD actuel permet de construire jusqu'à 70% de ZDLOC.

Un député PDC aimerait savoir s'il existe un potentiel risque de déstabilisation des opérateurs, au regard de la longueur des travaux sur les PL traitant de l'art. 4a LGZD, qui peut entraîner une situation juridique floue. M. Cerutti lui répond qu'il est effectivement important d'établir des conditions-cadres, ainsi qu'une stabilité politique.

Audition de M^e Michel Schmidt, président, et M^e Andreas Fabjan, Membre du Comité de l'Association Pic-Vert (6 mai 2019)

M^e Fabjan explique avoir renommé le PL 12093 du CE en projet de loi des trois tiers (1/3 de LUP, 1/3 LGZD et 1/3 à la libre disposition du requérant). Le PL 11144 a pour objectif d'augmenter la durée du contrôle à 20 ans. Le PL 12477 tend à un maintien de l'art. 4a LGZD dans sa teneur actuelle. Il spécifie que le RD 1267, sur la mise en œuvre de la loi LUP, est une référence utile pour réfléchir à ces différents projets de loi.

Il déclare que le parc de logement genevois à caractère social contient 161 000 logements. Il explique qu'il y a un nombre de LUP au sens formel de 16 510 logements (10,24% du parc locatif). Cependant, il y a d'autres logements qui répondent matériellement à cette caractéristique, notamment le logement LGL (subventionné). Il ressort du RD 1267 que le nombre de logements LGL non LUP se monte à 8 820 logements (5,47% du parc). L'addition des deux pourcentages donne le pourcentage de 16% de logements qui soient LUP ou LGL. A cela, il faut ajouter les logements détenus par les MOUP (sociétés coopératives et communes n'ayant en principe pas de but lucratif). Il indique que la Société Coopérative d'Habitation à Genève (SCHG) gère 1 900 logements (1,5%). De plus, si on additionne les logements de toutes les sociétés coopératives non-membres du groupement et

des fondations communales, on arrive facilement à 4%. Au total, on constate qu'il y a 20% au minimum de logements dans le Canton qui présentent un caractère social. 20% n'est pas un chiffre anodin, puisque c'est précisément l'objectif de la loi LUP.

Concernant les logements PPE, le RD 1267 indique que 33% de logements en PPE ont été réalisés en ZD. Il relève que l'art. 4a LGZD prévoit en moyenne : 30 à 35% de logements LUP et/ou HM qui doivent être réalisés, et le socle est à la libre disposition des requérants. Ce qui veut dire que théoriquement 2/3 des logements pourraient être réalisés en PPE, alors qu'en réalité, la construction totale de PPE s'élève à 33%. Le solde étant réalisé soit en locatif LGZD soit en HM ou en LUP. Il y a de nombreux opérateurs qui réalisent 100% des logements en LUP ou en HM/SCoop. A Genève, l'OCSTAT précise qu'il y a 18% des ménages qui sont propriétaires alors que la moyenne suisse est à 38%. En UE, la moyenne se monte à 69%, en Allemagne (52%), en Italie (72%), en France (64%). Il se pose la question de savoir si ces chiffres résultent d'une mentalité des Genevois, moins enclins à être propriétaire, ou d'une offre insuffisante. Il en vient ensuite à l'évolution des loyers et des prix PPE au cours des dernières années. Le taux de vacance a sensiblement augmenté : de 0,15% (2004) à 0,53% (2018). Actuellement, le nombre de logements construits a sensiblement évolué également (la moyenne est passée de 1 300-1 400 à 2 500 logements par année). Et les chiffres, de même que les professionnels, semblent indiquer une stabilité de construction pour les années à venir et une baisse des loyers. Parallèlement à cela, il fait constater que d'une manière générale, il y a une demande extrêmement forte de PPE. Il cite l'exemple de la mise en vente qui s'est passée dans le quartier de l'Etang où la quasi-majorité des appartements (une centaine) ont trouvé preneurs en quelques heures/jours. Il déclare que la demande en matière de PPE est extrêmement forte à Genève et qu'il explique par le taux très faible de propriétaires.

Le constat pouvant être tiré de ces données évoquées est que le parc des logements à caractère social, d'un point de vue matériel, s'élève à un pourcentage de plus de 20%, que le taux de vacance pour les logements locatifs augmente sensiblement et que le taux de propriétaire à Genève est très faible. L'accession à la propriété constitue un intérêt public qui est important et relève d'un mandat constitutionnel (cantonal et fédéral). La LGZD prévoit également de la PPE. L'accession à la propriété est aussi un moyen de prévoyance professionnel excellent. Il y a donc de nombreuses justifications qui démontrent que l'accession à la propriété constitue un intérêt public important.

L'art. 4a LGZD prévoyait qu'au bout des 10 ans, un rapport devait être fait. Il s'étonne que le rapport divers (RD 1267) s'intitule « rapport sur la mise en œuvre de la loi LUP ». Cet écrit, au lieu d'être un rapport sur l'art. 4a LGZD, est un rapport qui ne traite que des aspects LUP, en occultant toute la question des PPE. M. Fabjan indique que naturellement la production de LUP va augmenter, sans changement nécessaire, notamment dans le périmètre PAV, qui va principalement produire des logements LUP (avec une moyenne de 56%). Ces dix dernières années, la majorité des requêtes de changement de zones ont été faites dans des périmètres en zone villa (Z5) déclassés avant 2007. L'article actuel prévoit que dans ces périmètres, il n'y ait pas d'obligation de construire des LUP du tout (*mais des LGL*). Tous les futurs périmètres déclassés en Z5 auront, par contre, une exigence de pourcentage de LUP minimum (*puisque les déclassements effectués après 2007 ont cette exigence*). Enfin, on arrive dans une période où de nombreux grands projets vont se concrétiser, suite à des déclassements en zone agricole, avec des exigences de réalisation de 25% de LUP et de 25% de HM ou en société coopérative. Par ces 3 éléments, le taux de LUP va sensiblement augmenter.

M. Fabjan fait part des déterminations de l'Association Pic-Vert sur les différents projets de loi. Le PL 12093 est un contre-projet à l'IN 161 de l'ASLOCA : « construisons des logements pour toutes et tous... » qui a été totalement invalidée par le TF, il y a quelques mois. Fort de ce constat, l'Association estime que le CP qui y répond n'a plus de raison d'être. Concernant le PL 12477 qui prévoit le *statu quo*. Il estime que l'art. 4a LGZD dans sa teneur actuelle ne résout pas les problèmes évoqués (*le nombre conséquent de logements sociaux construits et le manque de PPE*).

M^e Fabjan présente la proposition de l'Association Pic-Vert. L'art. 4a LGZD prévoit aujourd'hui des minimas pour les LUP et HM/Scoop, mais des maximas (par défaut) pour la PPE. La proposition est donc d'introduire une exigence d'un minimum de PPE. Il y a une distinction à faire entre la zone de fond agricole (minima de 25% de PPE) et zone de fond villa (minima de 50% de PPE). Il explique que le foncier est sensiblement plus cher en Z5 qu'en ZA et donc il y a moins de pourcentage LUP à réaliser.

Un député MCG aimerait connaître le sort réservé alors aux logements de la classe moyenne, parent pauvre de la politique du logement depuis 10 ans. Avec la proposition de Pic-Vert, on va continuer à les pénaliser. M^e Fabjan explique laisser 25% à la libre disposition des requérants dans leur proposition, permettant de faire des logements LGZD. Il souligne toutefois que la classe moyenne est une notion très large, et que la classe moyenne supérieure peut sans problèmes accéder à la propriété, avec tous ses avantages : les charges pour un propriétaire ZDPPE sont infiniment plus

faibles que les loyers LGZD. De plus, le parc locatif à Genève est immense. Aujourd'hui, le constat démontre une demande plus forte pour les appartements en propriété. C'est la raison pour laquelle la priorité doit être donnée à ces appartements.

Une députée S souhaite rectifier une confusion sur les chiffres concernant les coopératives : la SCHG est en réalité une coopérative et non un groupement de coopératives. Il y a des coopératives qui ne sont pas membres du groupement. Il y a également beaucoup de coopératives qui font du LUP, on ne peut donc pas additionner les logements LUP/LGL, et rajouter le parc de logements coopératifs afin d'atteindre les 20%. Ce résultat est faux, car on comptabilise les logements deux fois. Elle se demande sur quoi se base l'Association pour estimer que le PL 12093 du CE est un contre-projet à l'IN 161. Dans l'exposé des motifs du PL 12093, il n'est à aucun moment fait mention de cette initiative. M^e Fabjan répond que la notion de contre-projet est peut-être un raccourci, mais se base sur la temporalité entre l'initiative et ce PL. M^e Schmidt confirme à un député PDC que ces déterminations sont bien une prise de position du comité Pic-Vert. En réponse à une interrogation de ce député, M^e Fabjan explique que si la réalisation de PPE en ZD ne dépasse pas les 33% c'est pour plusieurs raisons. La première est que certains MOUP et Fondations publics construisent 100% de LUP ou LGL/Scoop. La deuxième est que certains promoteurs préfèrent réaliser des immeubles locatifs LGZD, pour les vendre en bloc à des institutionnels. Le comité Pic-Vert envisage de déposer une initiative populaire pour pouvoir répondre à la demande de PPE. M^e Schmidt précise que de nombreux propriétaires de villas, quittant leur bien dans des quartiers voués à être densifiés, recherchent des appartements en PPE pour se reloger.

Le député PDC souhaiterait des exemples de secteur où 100% de LUP ont été réalisés. M^e Schmidt lui donne l'exemple d'un immeuble au Petit-Saconnex. Le député se demande s'il n'existerait pas un encouragement pour que les propriétaires de villa développent de la PPE sur leur terrain, mais M^e Schmidt lui répond qu'il est très rare que les propriétaires de villa fassent eux-mêmes de la promotion immobilière. Il explique qu'il y a des discussions en cours entre les opérateurs et les propriétaires pour obtenir plus de PPE, et une évolution pourrait être prochainement observée. C'est dans le sens de l'encouragement de la réalisation de PPE que M^e Fabjan a formulé des propositions d'alternatives aux propriétaires, validées par l'Association. Pour illustrer ces propos, M^e Fabjan cite tous les terrains acquis par la FPLC où aucune réalisation de PPE ne peut en principe se faire, même si tous les terrains ne leur appartiennent pas. Par ailleurs, les communes mènent une

politique foncière portée sur la maîtrise du territoire et réalisent plutôt des LUP et du locatif, rarement de la PPE.

Un député Ve souhaite avoir une comparaison entre Genève et d'autres centres urbains. Il se demande si ce n'est pas le prix du foncier qui est déterminant, celui de Genève étant plus cher, et en veut pour preuve l'exemple de Bâle-Ville (*où le terrain est aussi cher*) où il y a 15% de propriétaires. Ce député rebondit sur la proposition de réalisation de 50% de PPE et estime qu'aujourd'hui, l'attractivité de la PPE est très forte, car les taux d'intérêt sont très bas, mais quid si les taux d'intérêt remontent. Il formule une deuxième question qui tend à savoir si les auditionnés ont fait la démarche opposée pour connaître le nombre de dossiers déposés pour des appartements en locatif.

M^e Schmidt explique que selon la jurisprudence applicable, il y a une compensation à faire au sein du périmètre (PLQ) si on fait un immeuble avec 100% de logements sociaux. Toutefois, il est accepté que la compensation se fasse dans un périmètre d'une autre commune. Les propriétaires de villa acceptent de se faire reloger, le plus souvent, dans le périmètre initial et pas ailleurs. Toutefois, M^e Fabjan ajoute que si un MOUP ou une commune fait 50% de LUP ou logements LGZD/Scoop, elle n'a pas d'obligation de compensation. Il indique qu'il y a de nombreuses promotions où les MOUP ne font pas de PPE et aucune compensation. Concernant la problématique de l'accession à la propriété, M^e Schmidt reconnaît qu'il y a probablement un lien avec les prix élevés du foncier et le peu de propriétaires à Genève, mais aussi avec l'imposition fiscale qui est forte. Le point sur les taux bas est repris par M^e Fabjan qui explique qu'il y a un taux plancher depuis plusieurs années. Il explique que tout porte à croire qu'il n'y aura pas d'augmentation des taux à court et moyen termes, selon les prévisions économiques. De plus, les prêts bancaires sont effectués sur des bases permettant aux ménages de supporter une augmentation des taux d'intérêt. Il faut penser qu'en augmentant les taux (6-7%), les loyers vont également augmenter, puisque ces derniers se fondent en grande partie sur le taux moyen d'intérêts hypothécaires.

M^e Fabjan entend des professionnels lui révéler que les loyers stagnent, voire baissent, phénomène représentant l'équivalent du taux de vacance. Les études économiques montrent une tendance d'accélération à cette stagnation des loyers. La population augmente également nettement moins vite que dans les années 2015-2016.

Un député PLR revient sur la définition de la classe moyenne, que le Conseil d'Etat a donnée pour le PL 12093 : « entre 68 280 F/an et 146 340 F/an ». En réalité, si on s'en tient à la classe moyenne telle que

décrite de manière pertinente par le CE, on rentre relativement facilement dans les barèmes HM et HM-LUP, et on peut donc faire le constat que ces derniers sont aussi destinés à la classe moyenne. Toutes les catégories de logements touchent donc des classes de revenus différentes. La classe moyenne peut donc se loger dans du LUP, de la PPE et du ZDLOC. La seule chose qui est certaine, c'est qu'à partir d'un certain revenu, on ne peut plus accéder au LUP. Il souhaiterait connaître les différentes classes de revenu des membres de l'Association Pic-Vert. Il indique le prix au m² moyen des PPE en ZD : zone agricole : 5500 F/m² et zone villa : 6 500 F/m². En réalité, si on prend ces montants-là sur un appartement de 100m², le prix est donc de 550 000 F respectivement 650 000 F. Aujourd'hui, il faut 20% de fonds propres que l'on peut diviser de moitié grâce au recours à la LPP. En réalité, c'est soit 110 000.- F. soit 130 000.- F. de fonds propres à sortir, ce qui n'est pas négligeable du tout pour la classe moyenne. En revanche, le solde à financer serait de 440 000.- F et respectivement 520 000.- F. Si les taux augmentent à 1,5-3%, on risque de passer dans l'hypothèse des 520 000.- F d'hypothèque, de 7 500 F/an à 15 000 F/an, ce qui n'est pas rien. Il souhaiterait également répondre à l'interrogation du député PDC qui se demandait pourquoi il n'y avait que 33% de PPE en ZD. Il déclare qu'il faut aussi avoir le courage de dire qu'il y a des privés qui ne veulent pas faire de PPE parce qu'ils veulent rester propriétaires et avoir des immeubles de rendement. C'est de plus en plus le cas depuis qu'il est interdit de louer de la PPE. Il rappelle que le promoteur (constructeur) est souvent confondu avec le propriétaire (qui veut le demeurer).

M^e Schmidt explique que la plupart des membres de l'Association Pic-Vert ont un certain âge et un capital essentiellement composé de biens immobiliers. Ces membres veulent s'assurer d'une chose, c'est que la valorisation de leurs biens immobiliers soit réaliste et correspondant à la valeur du marché, afin d'assurer une bonne planification future. Il indique que les membres sont plutôt domiciliés sur la rive droite (Meyrin par exemple). Il fait constater que la valeur d'un bien immobilier permet l'acquisition des appartements que le député PLR a mentionnés. Il est clair que pour ces propriétaires, la question fondamentale est de pouvoir acquérir un appartement de substitution moyennant un budget qui leur convient et en remboursant les prêts hypothécaires. Il mentionne que les prix articulés par le député sont abordables pour les membres de l'Association s'ils arrivent à capitaliser la grosse plus-value sur leurs biens immobiliers et puis acquérir en parallèle un appartement en bénéficiant du emploi. Ils répètent que ces propriétaires désirent pouvoir acquérir des appartements dans le quartier où ils ont vécu toute leur vie. C'est pour cette raison entre autres qu'il faut une

plus grande disponibilité de PPE. M^e Fabjan relève que la définition de la classe moyenne selon le CE tombe dans une fourchette de revenu très grande. Il déclare qu'une grande partie de la classe moyenne peut acquérir un appartement au prix évoqué.

Suite aux interrogations d'un député UDC sur leurs précédents propos, M^e Schmidt explique que certaines personnes âgées veulent s'assurer d'avoir un certain capital à léguer à leurs enfants, qui ne voudront pas forcément de la maison familiale. Il arrive, dans d'autres cas, que certains jeunes se retrouvent avec des projets de densification sur leur parcelle. Dans le premier cas de figure, les personnes âgées préféreront vendre leur bien et se reloger dans un appartement, alors dans le deuxième cas de figure, les jeunes vont plutôt chercher à rester dans leur villa. Les membres de l'Association sont plus ouverts à trouver des solutions s'il y a des alternatives intéressantes pour eux. Sans alternative adaptée, ces personnes risquent de se reloger en France ou dans les cantons voisins. Dans le canton de Vaud, il y a d'ailleurs de moins en moins d'offres, en raison du grand nombre de Genevois qui y vivent. Ce phénomène impacte directement la fiscalité, avec plus de locataires (et moins de propriétaires) et donc moins de recettes fiscales pour le canton. M^e Fabjan ne peut donc que difficilement estimer la demande.

Un député MCG comprend que l'objectif final en réalisant plus de PPE est de fournir un logement à ceux qui en recherchent, et non de faire un bénéfice à la sortie et spéculer. L'objectif constitutionnel est de loger les gens à leur propre condition. M^e Schmidt répond que l'objectif est de répondre à la demande des Genevois qui souhaitent de la PPE. Il indique être convaincu que l'accession à la propriété va libérer des logements. Il rappelle également que 80% des recettes fiscales des personnes physiques proviennent des propriétaires de zone villa. Si on ne propose pas d'alternatives crédibles à ces propriétaires, ils vont partir et les recettes fiscales également. M^e Fabjan complète en rappelant que le carcan législatif existant (notamment la loi Longchamp) permet d'écarter le risque de la spéculation. Il explique qu'il y a une obligation légale qui stipule que le propriétaire doit démontrer la volonté de s'installer de manière durable (10 ans). L'avantage qu'offre l'augmentation de propriétaires est de stabiliser et fidéliser la population.

Un député socialiste pense que la mobilité professionnelle est également une cause à prendre en compte dans le taux bas de propriétaires à Genève, car les professionnels très mobiles ne souhaitent pas forcément être propriétaires d'un bien. Le fait de construire beaucoup de PPE va prêterit d'autres catégories de personnes ayant besoin de logements. L'Etat doit construire des logements qui répondent aux besoins prépondérants, ce que n'est pas la PPE. M^e Schmidt comprend que les directeurs d'entreprises internationales ne vont

pas acheter d'appartements PPE. En revanche, ceux-ci auront probablement des villas qui sont louées et payées par leurs entreprises. En restreignant les logements villas à Genève, les directeurs de grosses sociétés vont se loger dans le canton de Vaud alors qu'ils continuent de travailler à Genève.

M^e Fabjan précise que leur proposition n'a pas pour vocation de résoudre la crise du logement à Genève, mais cherche à mieux répartir les typologies de logement.

Audition de MM. Guillaume Kaeser et Christophe Brunet, membres du comité du Groupement des coopératives d'habitation genevoises (13 mai 2019)

M. Brunet présente le Groupement des coopératives, qui compte 75 membres, dont 12 coopératives en demande d'adhésion. Il y a une forte demande de logements, puisque 36 coopératives n'ont pas encore pu construire. Le but du Groupement est de favoriser les liens entre les différentes coopératives et les pouvoirs publics. Pour pouvoir être membre, il faut respecter certains critères, notamment l'interdiction de faire du lucratif, l'interdiction de se transformer en PPE et l'obligation de remboursement des parts sociales à la valeur nominale (pas de plus-value). Il souhaite insister sur la grande diversité du Groupement : coopératives historiques, coopératives issues du monde immobilier, coopératives dites participatives (lien entre les futurs habitants et les différents projets) et les primo-coopératives (qui n'ont jamais construits ; les futurs habitants sont les membres du CA de ces coopératives).

M. Kaeser explique être membre de la coopérative Codha. Concernant le PL 12093, il indique que le Groupement y est favorable, puisqu'il vient clarifier l'art. 4a LGZD actuel (qu'il trouvait difficile à mettre en œuvre). La volonté exprimée par le PL correspond au but du Groupement. Il explique qu'ailleurs en Suisse (Vaud, Zurich, Bâle), les coopératives sont plutôt un outil pour produire des logements abordables (non subventionnés) à la classe moyenne. La teneur de cette modification va dans le sens de renforcer le mouvement coopératif à Genève.

M. Kaeser explique que le système de financement des constructions des coopératives est bien mis en place. En comparaison à un acteur promoteur classique qui a besoin de 20% de fonds propres (FP) et 80% de fonds étrangers (règles usuelles), les coopératives n'ont besoin que de 5-10% de FP. C'est encore trop pour certains coopérateurs, qui bénéficient d'instruments de cautionnement de l'Etat (pour les logements subventionnés comme pour les logements en libre). La difficulté principale est l'acquisition

des terrains, car les banques demandent 50% de FP. Il déclare que l'étape cruciale et initiale du projet immobilier est délicate notamment si on veut soutenir l'émergence des nouvelles coopératives. Il estime que ce nouvel article est intéressant pour le développement des coopératives.

Concernant le PL 12477, prônant le maintien de l'art. 4a LGZD dans sa teneur actuelle et l'établissement d'un rapport tous les 5 ans, M. Kaeser indique que le Groupement préfère une modification de l'art. 4a LGZD. L'objectif LUP n'est pas atteint et la classe moyenne, qui demande des logements non subventionnés et abordables, est la moins servie en matière de logements. M. Kaeser estime que le système actuel est complexe et mérite une simplification. Il relève que le potentiel de développement des grands projets va de plus en plus se faire sur des ZD dont le fond d'origine est la zone villa. A la teneur de l'article actuel, c'est le fond qui génère le moins de logements en LUP, et beaucoup en PPE.

Un député Ve expose l'amendement Ve/S sur le principe d'un fonds permettant d'accompagner le développement des MOUP concernant le locatif non-subventionné. Il souhaiterait connaître le positionnement du Groupement sur ce fonds. M. Kaeser lui répond que les mesures soutenant les coopératives sont bien accueillies par le Groupement. Cette proposition est intéressante, car de nombreuses coopératives nouvelles manquent de ressources financières et c'est au démarrage que l'argent est nécessaire.

La députée libérale-radical pose la question du rôle du Groupement entre les terrains de l'Etat et les coopératives membres. M. Kaeser explique que le Conseil d'Etat attribue la majorité de ses terrains selon un appel d'offres et le Groupement fait le relai de l'information. Il permet d'informer et conseiller par exemple les primo-coopératives. M. Brunet complète qu'il y a des alliances de coopératives sur de grands périmètres. La députée se demande si une coopérative ayant déjà développé un projet peut se voir attribuer un nouveau terrain. M. Kaeser lui répond que le Groupement n'a pas de pouvoir de décision sur les terrains. M. Brunet confirme que ces coopératives peuvent postuler une nouvelle fois.

La députée aimerait connaître les éléments de clarification du PL 12093 par rapport à l'art. 4a LGZD dans sa teneur actuelle. M. Kaeser explique que ce PL est plus court, que ses conditions sont moins complexes et plus limpides.

La députée n'ayant pas compris l'explication sur les financements des coopératives, M. Kaeser reprend avec les différentes étapes d'un financement d'une opération immobilière. Aujourd'hui, si une jeune coopérative avec peu de moyens arrive à convaincre un propriétaire de vendre son terrain, la

coopérative va devoir aller à la banque. La banque va lui répondre que pour un terrain où il n'y a pas encore d'autorisation de construire, la coopérative devra sortir 50% de FP. Une fois que l'on a une autorisation de construire en force, il est possible d'obtenir un crédit à hauteur de 95% par la banque. Le financement est compliqué lorsqu'un coopérateur souhaite obtenir un crédit pour une acquisition foncière qui n'a pas encore reçu d'autorisation de construire. C'est là où le Groupement a une lecture du PL 12093 qui est favorable, car il réserve une partie des terrains à des MOUP. Il explique que le fonds de 10 millions prévu par l'amendement des Ve/S est une petite aide bienvenue. Il estime néanmoins que 10 millions représentent uniquement l'acquisition de 3-4 parcelles, ce qui n'est pas beaucoup par année.

La députée PLR estime que l'art. 4a actuel permet déjà d'encourager les coopératives. M. Kaeser ne la trouve pas fiable. L'Etat en tant que propriétaire peut destiner une partie de ses terrains à des coopératives, mais quand les propriétaires-vendeurs sont des privés, ce qui compte c'est l'acquéreur. La députée lui répond que le prix du terrain est limité en ZD. Un propriétaire privé ne peut pas faire flamber les prix à l'encontre des coopératives. M. Kaeser pense que bien que le prix est contrôlé par la valorisation reportée dans le plan financier, rien n'empêche une transaction d'être effectuée avec un prix plus élevé, pas intégralement répercuté dans le plan financier. Il rappelle que le vrai problème des coopératives est l'accession au foncier (accessoirement qui est le problème de tous les promoteurs, comme l'a rappelé plus tard un député commissaire).

Le député d'EaG rappelle que le nouvel art. 4a LGZD prévoit de favoriser les MOUP, mais indique que les MOUP ne sont pas que des coopératives. Il explique que les MOUP peuvent faire majorer leur prix de revente des parts sociales. Le Groupement est donc plus restrictif sur cet aspect. M. Kaeser explique que la fiscalité genevoise est assez rédhibitoire sur le versement d'intérêt sur la part sociale. Dans le contexte genevois, il explique qu'il n'y aura pas réellement de souci sur ce point.

Les coopératives font principalement du HM comme type de LUP. Sur les 5 000 logements que le Groupement représente, M. Brunet explique à un député PDC qu'il y en a très peu en LUP. La plupart des logements ont été créés avant l'existence du Groupement. Il y a beaucoup de logements que l'on ne peut pas formellement qualifier de LUP même s'ils sont bon marché. Néanmoins, dans la production récente de ces 10 dernières années, il y a énormément de logements LUP puisque l'essentiel du foncier se fait sur des terrains cantonaux ou communaux avec l'objectif légal de faire beaucoup de LUP. Le Groupement représente un immeuble en coopérative HBM-LUP. Les individus qui y habitent sont locataires et membres de la coopérative.

Le député PDC souhaiterait revenir sur la difficulté d'acquérir des terrains en ZD. Il pose plusieurs questions : est-ce que le Groupement achète des terrains qui ne sont pas en ZD pour faire des coopératives. Est-ce que le Groupement des coopératives peut se porter caution pour une autre coopérative pour l'acquisition d'un terrain. Et quel est l'intérêt financier éventuel à rejoindre le Groupement. M. Brunet lui répond que le Groupement est l'interlocuteur privilégié de l'Etat. Une coopérative pourrait acheter un terrain en ZD sans l'aide de l'Etat, mais le problème résulte souvent des limites financières des coopératives. Par ailleurs, il n'existe pas de mécanisme permettant au Groupement de se porter caution pour une coopérative. Le Groupement est une structure faîtière qui représente, rassemble et fait émerger les problématiques des coopératives. Il répond qu'en pratique, il est difficile d'acquérir des terrains en ZD.

Un député PLR, très favorable aux coopératives, se demande s'il existe formellement des statistiques de production des logements LUP ou non LUP. Il demande aux auditionnés s'ils ont des proportions en tête du flux récent des 5 dernières années. M. Kaeser n'a pas connaissance de telles statistiques. S'agissant des proportions, il lui répond qu'il y aurait environ 80% de LUP et 20% de ZDLOC construits ces dernières années. M. Brunet rappelle que les LUP datent de 2007, et l'augmentation de la production commence à cette date.

Le député PLR estime que l'une des critiques les plus récurrentes concernant les coopératives est le critère d'attribution partial (attribution sectorielle). L'intérêt public est donc relatif, car le système fonctionne selon des attributions troubles de cooptation. M. Kaeser mentionne que la LGL stipule que les logements doivent être attribués selon une liste d'attente. Bien que les attributions troubles ne reflètent pas l'esprit des coopératives, il reconnaît que cela peut arriver. Le député estime que l'attribution à des copains est un intérêt convergent et commun aux coopérateurs, avis que ne partage pas M. Kaeser, qui répond que les coopérateurs n'ont pas les mêmes copains. M. Brunet relève que dans la charte éthique du Groupement, un point aborde le but éthique des coopératives et dit que ces dernières doivent procéder à l'attribution des logements sans aucune discrimination.

Le député PLR aborde l'amendement concernant l'instauration d'un fonds supplémentaire, qu'il estime inutile, à partir du moment où une coopérative faisant du HM-LUP peut avoir accès au Fonds LUP déjà (de manière directe et indirecte). M. Kaeser déclare que de manière directe, les coopératives sont exclues du Fonds LUP. Ce Fonds est à destination des fondations communales, des communes et de la FPLC. De manière indirecte

via le droit de superficie, elles peuvent y accéder, mais M. Kaeser estime que les coopératives devraient avoir un accès direct au Fonds LUP.

Le député PLR demande si les coopératives seraient prêtes à accepter les conditions de l'amendement pour bénéficier du fonds : à savoir de se voir imposer un contrôle des taux d'effort et d'occupation. M. Kaeser confirme ce point.

Le député PLR comprend la frustration des coopératives de ne pas avoir accès au Fonds LUP directement, toutefois il n'approuve pas beaucoup l'idée de mettre à disposition un fonds de 10 millions dans le but de réaliser des logements non subventionnés, cela sonne faux. M. Kaeser indique que le Groupement ne souhaite qu'agrandir le parc des coopératives à Genève, comme l'on fait les cantons de Zurich et Bâle. De plus, les coopératives permettent des loyers bas sans aide de l'Etat. Si on donne des coups de pouce au démarrage (10 millions) pour faire des logements un peu plus chers que du HM, c'est un investissement, mais sur le long terme ces hypothétiques logements resteront bon marché.

Ce même député souhaiterait savoir si le Groupement a des chiffres sur les coopératives zurichoises et bâloises qui correspondraient objectivement aux critères du Groupement. Enormément de coopératives suisses allemandes sont des coopératives qui ne correspondent pas aux critères du Groupement genevois, notamment sous l'angle de la plus-value sur la part sociale. Il ne faut pas comparer deux éléments qui ne sont pas comparables. M. Kaeser reconnaît que certaines coopératives rémunèrent les fonds propres. Le vrai problème est que la fiscalité genevoise est restrictive sur ce sujet. Toutefois, il estime que cet élément n'a pas beaucoup d'influence sur le niveau des loyers, à long terme. Plus on favorise les coopératives à Genève, dans une grande palette de catégories de logements, plus il y aura des logements bon marché. Le député approuve cette approche, mais regrette qu'à Genève il faille respecter les critères des logements LUP pour qu'un logement soit considéré comme répondant aux besoins prépondérants de la population.

Une députée PLR revient sur les 5% de FP nécessaire pour un financement et ne comprend pas le lien, soi-disant bénéfique, avec le PL 12093. Car celui qui a acheté un terrain et décide de le laisser à un MOUP ne va pas forcément attendre que ce dernier ait une autorisation de construire en force. M. Kaeser reconnaît cet aspect, mais estime que le PL 12093 facilite la tâche en répartissant favorablement les MOUP. Concernant la problématique du financement, c'est l'amendement supplémentaire qui pourrait aider fortement les MOUP.

Audition de MM. Thomas Mader, Président, et Philippe Angelozzi, Secrétaire général de l'APCG (13 mai 2019)

M. Mader commence par rappeler la prise de position de l'APCG du 28 septembre 2017 qui reste encore d'actualité aujourd'hui. L'art. 4a LGZD dans sa teneur actuelle démontre son efficacité notamment par la production de logements qui s'est amplifiée, en particulier grâce à sa flexibilité. Il explique que si subsidiairement la commission devait envisager d'entrer en matière sur le PL 12093, l'association serait heureuse si le deuxième tiers pouvait garder une certaine flexibilité en ne figeant pas les catégories de logements.

Concernant le PL 12477, M. Mader n'a pas de remarques particulières, car il rejoint leur proposition.

Un député Ve comprend qu'au sujet du PL 12093, l'auditionné souhaiterait qu'un seul des tiers soit maintenu et les deux tiers de locatif libre restants soient au libre choix. L'observation de ce qui se construit montre qu'actuellement, la classe moyenne gagne trop pour rentrer dans les logements subventionnés et peine à se loger. C'est pour cette raison qu'il y a un deuxième tiers fixe qui est prévu dans ce PL 12093. Il se demande comment les promoteurs-constructeurs expliquent le peu de locatif qui est fait. S'il n'y a pas de deuxième tiers contraignant, comment pourrait-on faire remonter ce taux de logements destinés à la classe moyenne? M. Mader observe plutôt le phénomène inverse, avec les caisses de prévoyance qui démontrent un intérêt particulier pour le logement locatif (ZDLOC). Il mentionne que beaucoup des membres de l'Association réalisent des projets qui sont vendus à des institutionnels. C'est pour cette raison que seulement 33% de PPE sont construits, au lieu des 70% possible, selon les dispositions de l'art. 4a LGZD. Le marché tel qu'il est actuellement donne un taux de ZDLOC élevé. Il n'est donc pas nécessaire de figer cette situation légalement. Il explique qu'une plus grande flexibilité profite à tout le monde, car elle permet une plus grande production.

Le député Ve se demande dans quelle mesure les promoteurs-constructeurs font appel à l'outil de la coopérative. Il interroge M. Mader sur sa perception des MOUP dans le PL 12093. Pour M. Mader, la présence des MOUP équivaut à une augmentation de la proportion des LUP. Mais le député réplique que les MOUP dans le PL ont pour vocation de faire des logements locatifs non subventionnés. M. Mader explique que tout dépend des mécanismes associés aux MOUP. Il craint une mauvaise définition de ces mécanismes, ce qui engendrerait un potentiel conflit avec le droit supérieur. Finalement, cela revient à taxer les constructeurs d'une proportion des logements.

En réponse à l'interrogation d'une députée PLR, M. Mader confirme que le 1/6 cédé au MOUP serait considéré comme un impôt, et que l'APCG n'est pas favorable à cette mesure.

La députée PLR aimerait savoir si un promoteur peut spontanément construire des coopératives. M. Mader explique que les promoteurs suivent les attentes des communes, en fournissant les outils nécessaires à la production de coopératives.

Concernant l'aspect d'encouragement à la réalisation de ZDLOC, M. Angelozzi explique qu'une pratique administrative publiée en 2017 (PA/SI/028.02) donne un coup de pouce à la construction de ZDLOC avec des marges qui sont plus importantes (portées à 20%), par rapport à la PPE. Elle date de seulement deux ans, il faudrait donc attendre un petit peu pour voir l'effet de celle-ci.

Un député PDC estime que la ZDLOC pourrait demander moins de travail aux promoteurs que de la PPE, dont il faut vendre chaque lot. Il interroge les auditionnés sur de possibles autres raisons qui freinent la progression de PPE en ZD. Il se demande si un éventuel changement de l'art. 4a LGZD risque de provoquer une certaine instabilité au niveau de la mise sur le marché de nouveaux logements. M. Mader reconnaît que la stabilité est un facteur fondamental pour tous les acteurs, en particulier avec des processus si longs. Les autres facteurs de freins à la PPE peuvent être, par exemple, les taux bas, qui permettent aux acteurs institutionnels d'investir, avec des exigences de rendement plus bas et défier toutes concurrences de prix. C'est plus particulièrement le cas avec les logements locatifs, très appréciés des investisseurs. Il y a un équilibre entre les promoteurs réalisant 70% de PPE et ceux qui ne construisent que du locatif.

Concernant la disposition de l'art. 4a actuel, distinguant les zones de fond villa et agricole, M. Mader estime qu'elle est importante. La charge foncière est moins élevée en zone agricole, ce qui permet de sortir des quartiers de qualité plus aisément.

Un député Ve ne comprend pas l'assimilation de la cession aux MOUP à un impôt supplémentaire, puisqu'il avait compris que la cession ne serait pas faite gratuitement. M. Mader déclare n'avoir lu nulle part dans le PL une indication concernant les conditions de cette cession. M. Angelozzi ajoute que même s'il était écrit à titre onéreux, il faudrait aller plus loin en indiquant quel est ce prix. Il y a de plus, un fort risque de contradiction avec le droit supérieur. Tout ce qui est indiqué en tout cas est la cession des propriétaires d'une part aux MOUP.

M. Angelozzi explique que selon les périmètres à développer, la sensibilité des propriétaires est peut-être différente. Les quotas rigides peuvent bloquer des projets. S'il y a une flexibilité cadrée, cela permet de débloquer des situations et des projets. Il n'est pas favorable de revoir de fond en comble tout un système. M. Mader rejoint M. Angelozzi sur les sensibilités différentes des communes. Les communes sont des acteurs fondamentaux dans le processus d'élaboration des plans de quartier. En figeant trop fortement, on risque de les bloquer. Même si le projet de loi propose ce deuxième tiers pour répondre à une volonté des communes d'avoir plus de mixité, les mécanismes existants le permettent déjà, et il n'est pas bon de trop figer la loi.

Audition de M. Antonio Hodgers, Conseiller d'Etat, Département du Territoire (DT) (20 mai 2019)

Le président accueille M. Hodgers et lui indique que la commission souhaite formellement l'entendre sur les PL 12093 et 12477.

M. Hodgers commence par rappeler à la commission pourquoi le Conseil d'Etat (CE) estime ne pas pouvoir continuer avec l'art. 4a LGZD actuel. Cet article de loi a un bilan correct sur certains aspects, mais insuffisant sur les objectifs. C'est pour cette raison que le CE a élaboré le PL 12093, dit des trois tiers. Il explique ensuite les différentes raisons ayant conduit à être insatisfait de l'art. 4a LGZD. L'accord sur le logement prévoit un stock de 20% de logements LUP, qui semble impossible à atteindre avec la disposition actuelle. Selon lui, il faut alors choisir entre renoncer à cet objectif (débat politique) ou se donner les moyens de l'attendre en modifiant alors le dispositif.

La première correction apportée par le PL 12093 est de pérenniser les logements sociaux, et pour y arriver, demander à ce que tout logement financé de manière publique doit être du LUP. Avec cette mesure, le CE n'espère pas augmenter la part de logements dits sociaux au sens large, mais souhaite que le tiers de logements subventionnés soit du LUP, afin de garder un caractère social durablement.

La deuxième modification importante porte sur la question de la cohésion sociale et l'équité entre les communes : avec la suppression des zones de fond. Actuellement l'art. 4a LGZD estime que sur des zones de fond agricole, il doit y avoir 25% de LUP + 25% de HM (conduisant à 50% de logements sociaux), alors qu'avec une zone de fond villa, le quota se porte à 15% + 15% pour un total de 30% de logements sociaux. Cette différence de traitement s'explique par le prix du foncier, qui n'est pas le même. En conséquence, les

communes ayant plus de zones de fond agricole, plutôt en périphérie urbaine, auront une dominante sociale plus forte. Le CE doit rechercher l'équité territoriale : toutes les communes doivent faire du LUP. Le nouveau projet uniformise cela, en proposant 33% de LUP sans distinction, réduisant la part de logements sociaux en zone de fond agricole de 50% à 33%, améliorant ainsi les plans financiers communaux dans leur structure fiscale.

Enfin, le dernier argument concerne la classe moyenne : si on prend les constructions de ces dernières années, il y a eu 50% de logements en propriété (PPE et villas), 33% de logements dits sociaux et seulement 17% de logements locatifs non subventionnés. Or, les études statistiques montrent que finalement la part de population (40-50%) qui représente la classe moyenne est le secteur le plus mal desservi. Cette dernière gagne trop pour bénéficier d'un logement social et n'a pas assez de fortune pour accéder à la propriété ou ne le souhaite pas. Si on veut offrir du logement à la classe moyenne en ZD, il faut plus de logements locatifs à prix abordable, mais non subventionnés (ZDLOC). Il explique que la loi actuelle n'oblige pas la construction de ZDLOC.

Concernant la problématique des MOUP, M. Hodgers déclare que le PL 12093 est juridiquement valable à la lecture de la jurisprudence. Toutefois, pour des raisons politiques, il serait disposé à retirer la notion de MOUP du PL. L'art. 4a LGZD régissait traditionnellement les règles concernant le type de logements. En introduisant une nouvelle logique prenant également en compte la nature du maître d'ouvrage, le Conseiller d'Etat s'est rendu compte, en discutant avec des professionnels de l'immobilier (comme l'APCG), que cette double vision devenait difficile à gérer. Or, il faut que la loi soit pratique et applicable. C'est pourquoi il serait prêt à renoncer à la notion des MOUP. Il y a 10 ans, lors de l'accord sur le logement, les coopératives d'habitation avaient été mises fortement en valeur. Néanmoins, l'option coopérative n'a jamais été activée par les promoteurs. L'idée serait de revenir à un fonds unique qui permet de donner un coup de pouce, en termes d'acquisition foncière, aux coopératives, que M. Hodgers qualifie de méthode traditionnelle.

Pour finir, M. Hodgers revient sur le délai de validité de l'article actuel, qui arrive à échéance le 31 juillet 2019. Dès le 1^{er} août prochain, ce sera l'art. 5 LGZD qui s'appliquera, à moins que la commission ne termine ses travaux avec un vote final d'ici fin juin. Dans ce cas, le DT accordera une période transitoire, afin de laisser les travaux parlementaires se dérouler jusqu'à cet automne. Dans l'hypothèse où aucun vote aurait été fait avant les vacances d'été, l'art. 5 LGZD remplacera l'art. 4a et le département

appliquera alors une pratique départementale, en respectant l'égalité de traitement pour tous les propriétaires et promoteurs.

Une députée PLR aimerait revenir sur la distinction entre les zones de fond et son implication légale. M. Hodgers lui explique que les juges fédéraux ont effectivement souhaité cette distinction, car ils craignaient une expropriation matérielle des propriétaires en zone villa, dont le dispositif lourd ne leur permettait pas de les indemniser de manière correcte. Toutefois, le CE peut fournir la preuve, à l'aide de plans financiers, qu'avec les trois tiers prévus dans le PL 12093, les propriétaires villas auront une indemnité pleine et entière comme l'oblige l'art. 26 Cst.

La députée PLR demande au Conseiller d'Etat s'il ne pense pas que la loi Longchamp conduira à terme à une diminution de la ZDPPE au profit de la ZDLOC. M. Hodgers explique ne pas avoir mentionné la PPE, car elle est réalisée par défaut par certains maîtres d'ouvrage. Le DT ne croit pas à l'effet de l'autorégulation et considère qu'un tiers de PPE est globalement correct. Le deuxième tiers n'aurait qu'un impact modéré sur les professionnels du développement immobilier.

Revenant sur l'idée du fonds à la place des MOUP, la députée se demande si ce fonds serait à disposition des coopératives d'utilité publique, avec contrôle des taux d'effort et d'occupation, ou pour toutes les coopératives. M. Hodgers souhaiterait créer un fonds en faveur des coopératives pour réaliser du ZDLOC. L'OCLPF donnera également son opinion sur la pratique et le taux d'effort devra en tout cas être respecté, car M. Hodgers trouve inadmissible qu'un homme puisse vivre seul dans un six pièces. Il déclare que plus l'Etat mettra de l'argent dans un projet, plus il voudra qu'il y ait une prestation publique.

Un député MCG se demande si l'on ne peut pas imaginer que l'on donne un accès direct au Fonds LUP pour les coopératives, quitte à renforcer ce fonds, en sachant qu'actuellement les coopératives n'ont qu'un accès indirect via la FPLC. Le Département répond qu'actuellement la loi ne le prévoit pas, mais une modification légale est politiquement envisageable et praticable.

Un député PLR, se référant aux statistiques trouvées sur le site de l'Etat¹, relatives au niveau des loyers 2018, constate une augmentation des loyers de 0,1% en moyenne dans les cas où il n'y a pas de changement de locataire, et de 9,6% en moyenne en cas de rotation. Concernant les moyennes de loyers mensuels nets, les écarts des loyers loués entre un ancien et un nouveau locataire dans l'ensemble des logements sont sensibles : 17% pour le studio

¹ http://www.ge.ch/statistique/domaines/aperçu.asp?dom=05_04

et 36% pour un six pièces. Il y a également les prix moyens qui sont indicatifs. Il en vient par la suite aux barèmes établis par la coopérative d'habitation Equilibre en demandant au DT si ces barèmes sont justes. M^{me} Dulon lui indique que le DT fera une réponse écrite sur cette question.

Le député PLR relève que l'art. 4a actuel ne prévoit certes aucune obligation de construire du ZDLOC, mais qu'il n'y a aucune contrainte pour de la PPE non plus. M. Hodgers lui répond que la loi est faite pour orienter le marché privé, qui se dirige naturellement vers les clients les plus solvables, ce qui explique que la part sociale soit à ce point mise en avant.

Le député PLR revient sur les chiffres de la situation actuelle, à savoir qu'il est construit environ 50% de logements LUP dont la moitié qui ne sont pas pérennes, 17% de ZDLOC et 33% de PPE. Il souhaite rester dans le périmètre de la ZD. M. Hodgers ne peut pas garantir ces chiffres, puisque ceux portés à sa connaissance tiennent compte de l'ensemble du Canton, y compris de la zone ordinaire (*non concernée par l'art. 4a LGZD*). Entre la zone ordinaire et la zone de développement, il y a 1/3 de logements LGL, 17% de locatif non subventionné et 50% de propriété individuelle. Si on veut répondre aux besoins prépondérants, on ne peut pas faire abstraction du fait qu'il y a des zones ordinaires, où se trouvent les zones villas, qui produisent déjà du logement pour la classe moyenne haute et la classe aisée. La ZD produit 80% des logements construits annuellement, donc elle oriente fortement le reste. Le député estime qu'en zone ordinaire, il ne faut pas oublier qu'une bonne proportion des villas sont louées. Le Conseiller d'Etat s'accorde avec ce point, mais le prix du locatif ZDLOC reste moins élevé que celui du marché. Le locatif libre est difficile d'accès pour la classe moyenne et le CE ne souhaite pas voir ses représentants mettre tout leur revenu dans un loyer. Il faut que le revenu soit réinvesti plutôt dans l'économie, que M. Hodgers souhaite la plus locale possible.

Suite à cette audition, le président cède la parole à chaque groupe sur le projet de loi, afin de mettre à plat l'entier des amendements reçus.

Un député S souhaiterait que le DT confirme par écrit le maintien de la pratique actuelle de l'art. 4a LGZD, le temps que la commission ait terminé ses travaux, et que les promoteurs en soient informés.

M. Savary explique que M. Hodgers suivra l'orientation de la commission dans l'hypothèse où une position claire ressort d'ici fin juin. Dans le cas contraire, le DT appliquera l'art. 5 LGZD.

Cette réponse ne convient pas au député socialiste, il faut que la commission ait le temps de faire son travail dans un délai raisonnable.

M. Savary répond que le DT va rédiger un courrier à l'attention de la commission.

Concernant le PL 12477, le président indique qu'il a une vocation pérenne puisqu'il ne fixe pas de date.

Le président souhaiterait savoir si la position du député S, qui demande un travail rapide et de qualité par la commission et un maintien de la pratique actuelle par le DT durant ce laps de temps, est suivie par la commission. Il déclare que soit on obtient des garanties du DT, soit la commission prend les garanties elle-même, en prolongeant l'art. 4a LGZD par un processus législatif. La sécurité juridique doit être maintenue. Il pense que la commission devrait finir ses travaux d'ici la fin du mois de juin avec des rapports au 13 août et un appointment soit en septembre soit en octobre. La loi devrait être en force avant la fin de cette année. M. Savary estime que les propos du président vont dans le sens des propos de M. Hodgers.

Le député S pense que si le DT maintient sa pratique actuelle, on pourrait traiter le PL 12477 après la résolution de la problématique de l'art. 4a LGZD. Le président met aux votes cette proposition.

Vote sur le gel du PL 12477 dans l'attente du traitement du PL 12093

Le président met aux voix le gel du PL 12477 :

Oui : 13 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : 0

Abstentions : 2 (2 PLR)

Le gel du PL 12477 est accepté.

Le 17 juin 2019, la séance porte sur les PL 12093 et 12477, car le délai de traitement au sujet de l'art. 4a LGZD arrive à échéance

Suite à un débat entre les commissaires et les prises de position entre les différents partis, il ressort d'une manière générale que :

Le PLR est favorable au PL 12477, considérant que l'art. 4a actuel fonctionne bien et permet une production de logements conséquente et diversifiée : LUP, logements locatifs non subventionnés et PPE.

Un député MCG estime que l'article actuel n'a pas permis de répondre aux besoins de la classe moyenne et n'est donc pas favorable au PL.

Un député PDC suivra les préconisations de nombreux groupes auditionnés et suivra ce PL pour le maintien de l'art. 4 a actuel.

Un député UDC, ne souhaitant pas l'accroissement de logements bon marché, soutiendra également ce PL.

Un député EAG estime que trop de villas et PPE et pas assez de LUP sont construits, et en conséquence rejettera le PL 12477.

Un deuxième député MCG explique que l'art. 4a LGZD ayant fait ses preuves, il soutiendra le PL demandant son maintien.

Un député Ve déclare que l'art. 4a actuel comporte trop d'inconvénients dans sa mise en œuvre et rejettera ce PL.

La présidente constatant qu'il n'y a pas de demande de prises de parole sur le PL 12477, passe donc aux votes.

Votes

1^{er} débat

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 12477

Oui : 8 (2 PDC, 4 PLR, 1 MCG, 1 UDC)

Non : 6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)

Abstentions : 1 (1 MCG)

L'entrée en matière sur le PL 12477 est acceptée.

2^e débat

La présidente procède au vote du 2^e débat

Art. 1 pas d'opposition, adopté

Art. 4A, al. 4 pas d'opposition, adopté

Art. 2 pas d'opposition, adopté

3^e débat

La présidente met aux voix l'ensemble du PL 12477

Oui : 8 (2 PDC, 4 PLR, 1 MCG, 1 UDC)

Non : 6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)

Abstentions : 1 (1 MCG)

Le PL 12477 est accepté

Fin des travaux

Les travaux sur le PL 12477 ont pris fin le 17 juin 2019.

Conclusion

L'article 4a LGZD résulte d'un accord sur le logement conclu entre les différents acteurs de l'immobilier, dont l'entrée en vigueur date de 2007. Avant cet accord, la réalisation des logements en zone de développement demandait des exigences tellement strictes, que la construction avait été fortement ralentie, d'où la nécessité de mener une réflexion pour relancer la production en ZD, donnant naissance à ce consensus. L'accord introduisait une période « test » de 10 ans, afin de tirer un bilan de la répartition proposée. Suite à prorogation de deux ans du délai initial, la commission du logement a été amenée à analyser l'application de cette loi, à travers les auditions des nombreux acteurs de l'immobilier.

Dans l'ensemble, le constat est assez majoritairement qu'un objectif a été rempli : celui de relancer la production de logements à Genève. En 12 ans, la construction de logements a doublé, conduisant à une détente du marché, pouvant s'observer à travers le taux de logements vacants, qui est passé de 0,15% à 0,53%. Genève n'a jamais autant construit en 50 ans que ces dix dernières années. Bien que ces évolutions ne sont pas encore satisfaisantes, il ne faut pas oublier que la construction à Genève est très lente. Un projet immobilier peut facilement mettre plus de 10 ans à se concrétiser et sortir de terre. En transposant ces délais au texte de loi, on se rend compte que l'article 4a LGZD ne déploie réellement ses effets que depuis très peu de temps.

Durant les auditions, de nombreux acteurs ont regretté le choix du Conseil d'Etat de revenir sur ce consensus, sans avoir entendu les différentes parties, dans la continuité de l'accord initial. Par ailleurs, beaucoup n'ont pas compris la décision de modifier une formule qui avait pourtant fait ses preuves.

Concernant les typologies, les logements sociaux ont atteint le socle souhaité de 20% du parc locatif, même si ce pourcentage n'est pas encore pérenne, donc LUP. Il faut toutefois bien se rendre compte que la notion de LUP est née avec l'accord de 2007, et qu'aujourd'hui les 10,6% de LUP que compte effectivement le parc genevois sont le résultat de la politique de l'art. 4a LGZD de 2007.

Enfin, considérant les deux tiers non-subventionnés dits « libres », remis en question par le CE dans sa proposition du PL 12093, c'est une volonté de laisser une certaine marge d'appréciation aux promoteurs, afin qu'ils réalisent des logements répondant à une demande concrète de la population. La PPE fait l'objet d'une forte demande et est favorisée par certains promoteurs, c'est d'ailleurs un droit constitutionnel cantonal et fédéral, également promu par la LGZD. Mais elle est également souvent utile pour permettre de financer les opérations immobilières à caractère social, à travers le système de péréquation financière (*on répercute une partie des coûts de construction d'un logement LGL ou LUP dans son plan financier sur celui du logement en PPE, afin de ne pas augmenter le loyer du social. C'est donc la PPE qui va absorber ce coût et le répercuter sur son prix de vente*). Par ailleurs, certains maîtres d'ouvrage ne feront pas de PPE du tout, et viennent équilibrer les proportions. C'est le cas, notamment, des Fondations Immobilières de Droit Public, qui ne font, en principe, que du HBM, ou des Institutions de Prévoyance, qui vont plutôt réaliser du ZDLOC. C'est pourquoi la majorité de la commission regretterait de devoir rigidifier la loi, en modifiant la répartition en vigueur. L'article actuel permet de réellement laisser une marge de manœuvre au marché (offre-demande) et aux différents acteurs (publics et privés), et c'est cette liberté qui a encouragé et redynamisé la production de logements dans le Canton.

Ce sont toutes ces raisons qui incitent la majorité de la commission à vous recommander, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter ce PL 12477.

Projet de loi (12477-A)

modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (L 1 35)

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

Art. 1 Modification

La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957, est modifiée
comme suit :

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

⁴ A compter de l'entrée en vigueur de la présente disposition, le Conseil
d'Etat présente, tous les cinq ans, un rapport au Grand Conseil.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur

Date de dépôt : 26 août 2019

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. David Martin

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission du logement a travaillé de mai 2017 à mai 2019 durant 26 séances (!) sur une révision de la répartition entre catégories de logements en zone de développement. Tout ce travail pour qu'au bout du compte, **une très courte majorité conservatrice et frileuse vote le maintien de la loi actuelle telle quelle.**

L'article 4a LGZD fixe la répartition entre catégories de logement. C'est le principal outil de régulation des prix de la construction de nouveaux logements. Sans cette loi, dans le contexte permanent de pénurie de logements et la recherche de rendement immobilier élevé, il serait impossible pour une large majorité de la population du canton d'emménager dans les nouvelles constructions.

En se fondant sur une étude socio-économique des ménages genevois, le Conseil d'Etat a exposé en octobre 2015 déjà les motivations d'une révision de l'art. 4a LGZD pour **faire mieux coïncider la production de nouveaux logements avec les besoins de la population**, notamment par une augmentation de la part obligatoire de logements locatifs dans les nouveaux quartiers.

Allant dans le même sens, l'IN 161 « Construisons des logements pour toutes et tous : Davantage de coopératives et de logements bon marché ! » de septembre 2016 exigeait des minima de 80% de locatif, 50% de LUP et de 30% de HBM. De plus, cette incitative voulait introduire dans l'art. 4a « qu'au moins 50% de l'ensemble des logements sont réalisés par des maîtres d'ouvrage sans but lucratif, notamment des coopératives d'habitation ».

En effet, les coopératives et autres maîtres d'ouvrages d'utilité publique (MOUP), présentent la particularité d'être à la fois des acteurs privés de l'immobilier tout en étant par définition statutaires à but non lucratif et non spéculatif. **De nombreuses études l'ont montré, les coopératives offrent sur le long terme les loyers les plus bas du marché.** A Genève, cela a été

mis en évidence par une étude du département, révélant des écarts d'environ 50% sur un échantillon représentatif du parc immobilier genevois². « Sur le marché libre, le loyer moyen du cinq-pièces s'élève à 1842 francs, contre 1044 francs pour les coopératives. Pour un quatre-pièces, c'est respectivement 1484 francs et 795 francs. »

Les Zurichois semblent l'avoir bien compris : les coopératives ont une carte à jouer pour sortir de la crise du logement dont nos agglomérations souffrent. Ce type de logement représente 22% du parc locatif zurichois contre seulement 4% à Genève.

Les coopératives sont aussi moteur d'innovation sur tous les plans : construction écologique, participation des habitants, communautés de consommation d'électricité solaire... autant de domaines où les coopératives – mues par la recherche de l'intérêt collectif et du long terme – contribuent activement à atténuer la crise du logement et l'émergence d'une nouvelle économie de la construction plus verte, plus économe en ressources et plus humaine³.

Pour ces raisons, le logement coopératif suscite aujourd'hui **une très forte demande au sein de la population : on dénombre plus de 5 000 ménages sur les listes d'attente des coopératives**. Le fait que la RTS ait consacré en avril 2018 un Temps Présent à ce sujet confirme également cette tendance⁴.

S'il est vrai que les coopératives bénéficient déjà à Genève d'une politique de soutien à la construction de logement (remise de terrains en droit de superficie, prêts relais, garantie d'emprunt pour le 2^e rang, etc.), la majorité de ces dispositions sont réservées à la construction de logement en catégorie LUP. Si les barèmes d'accès aux LUP sont relativement larges, une part importante de la classe moyenne est exclue de ces logements. Comme c'est le cas à Zurich, il est essentiel d'encourager à Genève les coopératives aussi sur le plan des logements locatifs non subventionnés ou « à loyer libre ».

Contrairement à une croyance trop répandue à Genève, les coopératives ne sont pas des acteurs du logement social uniquement. Cette confusion est renforcée par la superposition des terminologies

² TDG 5.10.2017 : <https://www.tdg.ch/geneve/actu-genevoise/habiter-cooperative-coute-deux-fois-cher/story/29713884>

³ <https://blogs.letemps.ch/david-martin/2018/02/03/les-cooperatives-dhabitation-innovantes-durables-solidaires-la-preuve-par-lacte/>

⁴ <https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/9495675-cooperatives-d-habitants-plus-belle-la-vie.html>

« logement d'utilité publique » (LUP) qui correspond à une définition légale de la politique du logement genevoise et de « maître d'ouvrages d'utilité publique » (MOUP) tel que défini à l'article 37 de l'Ordonnance fédérale sur le logement du 26 novembre 2003 (OLOG – RS 842.1).

Si les coopératives ont pour vocation de construire du logement abordable et dans une recherche d'efficacité des coûts, elles ne sont pas limitées à la construction de logements sociaux de type LUP, HM ou HMB. Les coopératives ont un rôle à jouer dans la construction de locatif libre de type ZDLOC.

Répondant adéquatement à ces enjeux, le PL 12093 déposé par le Conseil d'Etat en avril 2017 **introduisait une cession obligatoire de 16% des droits à bâtir à des MOUP pour la construction de logements locatifs non subventionnés (ZDLOC).**

Outre cet élément majeur, la révision apportée par le PL 12093 pallie à plusieurs inconvénients de l'art. 4a LGZD actuel. Premièrement, il y a une application variable selon le type de zone d'affectation d'origine. Les grands projets en zone agricole se font avec une proportion de logements sociaux plus importante (30%), ce qui crée des disparités à l'échelle territoriale. De plus, au-delà des grands projets actuels en zone agricole tels que les Communaux d'Ambilly et les Cherpines, **la suite du développement du canton se fera par une densification vers l'intérieur, et donc essentiellement en zone villa.** Or l'art. 4a LGZD actuel a une proportion de logements abordables moindre sur zone de fond villa (15%). Le PL 12093 résout ce problème en induisant une seule règle uniforme pour toute la zone de développement.

Deuxièmement, il y a le problème du stock à long terme de logements abordables pour la classe moyenne et les ménages à bas revenus. Comme le 4a LGZD actuel le permet, la quasi-totalité des maîtres d'ouvrages privés fait le choix de construire du HM-LGL qui permet de sortir du contrôle après 20 ans (au détriment du LUP, contrôlé 50 ans). **La conséquence est que dans le temps le stock de logements sociaux diminue et que les loyers continuent à prendre l'ascenseur...** Le PL 12093 cherche à garantir un stock suffisant de LUP avec une exigence de 1/3 des droits à bâtir en LUP dans tous les périmètres. En maintenant le 4a LGZD actuel, il sera impossible d'atteindre les 20% de LUP fixé par la loi.

Après un gel de plus d'un an lié au traitement des recours au TF contre l'initiative 161, les travaux de la commission ont repris en février 2019. Afin de prendre en compte l'effet de l'invalidation de l'IN 161 par le TF et notamment de la disposition de cession obligatoire de terrains aux MOUP,

une réflexion a été menée par certains membres de la commission pour trouver un mécanisme alternatif de soutien aux coopératives, d'ordre plus incitatif.

Dans une logique de recherche de compromis et en souhaitant former une majorité large, un projet d'amendement a été élaboré en concertation avec le Groupement des coopératives d'habitation genevoises, selon les principes suivants (voir amendement complet en fin de rapport) :

- Abandon du principe de cession de droits à bâtir aux MOUP au profit d'un crédit d'investissement de F 20 millions destiné à l'acquisition pour la remise en droit de superficie de terrains à des coopératives pour la construction de logements locatifs non-subsventionnés (ZDLOC)
- L'introduction d'un objectif à terme de 10% du parc de logement du canton détenu par des coopératives d'habitation

Une majorité (malheureusement fragile) Verts, Socialistes, EAG, MCG a pu être formée pour déposer un amendement en ce sens en juin 2019.

Après 26 séances de commission et de multiples auditions qui ont mis en évidence le besoin de mettre à jour l'art. 4a LGZD, une « autre » majorité de droite « last minute » – bénéficiant d'un MCG divisé – a **voté le maintien de la loi actuelle (en votant le PL 12477), renvoyant aux oubliettes l'ensemble des propositions de soutien aux coopératives sans même daigner entrer en matière sur le PL 12093.**

Malgré l'évidence du rôle-clé que les coopératives peuvent jouer pour permettre à la population genevoise de vivre dans des logements moins chers (environ 50% à long terme !!!) et plus durables, le PLR, le PDC, l'UDC et une partie du MCG font le choix de s'aligner sur les recommandations de la Chambre genevoise immobilière. Évidemment, l'art. 4a actuel permet de produire des quartiers avec 70% d'appartements en PPE : des opérations bien plus rentables pour les promoteurs ! Mais qui veut-on défendre ?

Dans le contexte de cherté du foncier et de la construction que nous connaissons à Genève et avec la pression croissante de l'immobilier de rendement, **ces partis s'entêtent à penser que la PPE devrait être la norme et bercent la population d'illusions en promettant de la rendre accessible à toute la classe moyenne !**

Mais c'est un leurre ! **La PPE en zone de développement est contrôlée durant seulement 10 ans.** Au-delà de cette durée, les appartements s'alignent brutalement sur les prix du marché et commencent à faire l'objet

de démarches patrimoniales et spéculatives. Vu l'exiguïté de notre canton et la nouvelle LAT, il ne nous reste plus que quelques décennies de production de PPE contrôlées dans les nouveaux quartiers... bientôt nous devons les placer dans des tours pour pouvoir continuer à le produire. Et après ???

Au contraire, les coopératives sont par essence non spéculatives tout en restant des acteurs privés. Elles permettent de produire du logement abordable pérenne. Les coopératives construites il y a 50 ans proposent aujourd'hui des quatre-pièces à 800 francs : que voulons-nous construire pour nos petits enfants ???

En votant un budget d'investissement pour soutenir l'action des coopératives dans la réalisation de ZDLOC, l'Etat accorde une forme de préfinancement pour acteurs immobiliers dont la capacité d'investissement pour l'acquisition de terrain est limitée. A terme, l'Etat récupère largement sa mise à travers les rentes de droit de superficie. Ce n'est donc pas du subventionnement ! C'est donc très étonnant que notre commission ne puisse pas trouver une majorité pour soutenir ce mécanisme qui produit des logements bon marché et avec un minimum de coût pour l'Etat.

Espérons que le débat en plénière sur le PL 12093 permettra de revenir à un compromis plus équilibré et répondant mieux aux défis actuels de la politique du logement.

Date de dépôt : 27 août 2019

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Caroline Marti

Mesdames et
Messieurs les députés,

Deux ans et demi ; c'est le temps qu'il aura fallu à la commission du logement pour traiter le PL 12093 pour finalement... aboutir au statu quo. Deux ans et demi d'obstruction parlementaire pour retarder, puis enterrer une réforme pourtant essentielle pour celles et ceux qui poursuivent encore l'ambition de construire à Genève des logements répondant aux besoins de l'ensemble de la population et non pas à une classe de privilégié-e-s.

Historique et contexte

Les accords sur le logement de 2006

L'article 4A de la loi générale sur les zones de développement (LGZD) est issu de négociations et d'un accord conclu en 2006 entre les différents partenaires du domaine de l'immobilier, de la construction et de la défense des locataires. Cet article fixe dans la loi des ratios minimaux de logements d'utilité publique au sens de la LUP ou de logements sociaux au sens de la LGL à construire lors de densification en zone de développement.

Après 10 ans, un bilan pour le moins insuffisant

L'objectif de cet article était d'assurer la réalisation d'un nombre suffisant de logements destinés aux classes moyennes et populaires résidentes dans notre canton. Le dispositif était par ailleurs appelé à être évalué après dix ans, soit en 2017. Or, le constat est sans appel ; « *les mécanismes prévus pour développer le parc de logements d'utilité publique, en particulier les leviers territoriaux découlant de la répartition des catégories de logements prévus en 2007 aux articles 4A et 4B de la LGZD, ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés dans des délais raisonnables. Il convient aujourd'hui de mieux*

mettre en relation les intentions et la réalité des potentiels constructibles⁵ » comme le relève le Conseil d'Etat dans son rapport divers sur la mise en œuvre de la politique cantonale du logement publié en octobre 2015.

En effet, les intentions en matière de construction de logements d'utilité publique sont claires. La Loi LUP prévoit que 20% du parc de logement doit être constitué de logement d'utilité publique. Or, 12 ans après son entrée en vigueur, la réalité est toute autre. Les logements d'utilité publique ne représentent que 10.24% du parc de logement, en progression de 0.2% par an⁶. A ce rythme, il nous faudra attendre... 2068 pour atteindre l'objectif fixé dans la loi. Ce simple constat devait convaincre quiconque que le dispositif actuel de l'article 4A LGDZ ne permet pas de répondre de manière satisfaisante, non seulement aux objectifs de la LUP, mais également au principe général énoncé à l'article 5 LGZD « *les bâtiments locatifs répondent par le nombre, le type et les loyers des logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général* », ainsi qu'à l'impératif constitutionnel « *l'Etat mène une politique active de mise à disposition de logements bon marché répondant aux besoins prépondérants de la population* » (art. 178, al. 4 Cst Ge).

Mais le déficit de logement ne se fait pas uniquement ressentir dans la catégorie des logements d'utilité publique. Il en va de même pour les logements locatifs non subventionnés destinés à la classe moyenne. En se penchant sur les logements construits ces dix dernières années, on constate que seuls 17% des logements sont des logements locatifs non subventionnés⁷. Un résultat largement insuffisant pour répondre aux besoins de celles et ceux dont les revenus dépassent les barèmes d'entrée dans les logements subventionnés, mais qui n'ont toutefois pas les moyens financiers (revenus et fortune) pour prétendre à l'acquisition d'un logement.

Des logements qui répondent aux intérêts lucratifs des promoteurs... mais pas aux besoins de la population

Les catégories de logement qui ont été largement privilégiées ces dernières années sont les logements en propriété par étage (PPE) (33%) et les villas (14%) soit près de 50% des logements construits à elles deux. Or, ce

⁵ Rapport divers 1108 du Conseil d'Etat sur la mise en œuvre de la politique cantonale du logement dans le cadre de la réalisation du plan directeur cantonal 2030, 14 octobre 2015 : <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/RD01108.pdf>

⁶ Rapport divers 1267 du Conseil d'Etat sur la mise en œuvre de la loi pour la construction de logement d'utilité publique, 30 janvier 2019 : <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/RD01267.pdf>

⁷ op. cit. Rapport divers 1267

type de logements ne répond aux besoins que des 20% des plus aisés. Les PPE et les villas étant les catégories de logements qui promettent aux promoteurs immobiliers les meilleurs profits, ces derniers privilégient la construction de ce type de logements plutôt que la réalisation de logements qui répondent aux besoins prépondérants de la population. L'Etat, garant d'une politique du logement qui permet la réalisation de logements répondant aux besoins d'intérêt général, se doit donc d'intervenir et revoir les ratios des différentes catégories de logement.

L'échec de la lutte contre les inégalités territoriales

Finalement, l'article 4A actuel est particulièrement complexe puisque les ratios de logement varient en fonction de la zone de fond et l'année du décaissement. Une complexité qui cache une autre problématique, un mécanisme de pérennisation des inégalités territoriales. En effet, les zones de développement sur zone de fond villas, n'imposent aux promoteurs la construction que de 25 à 30% de logements subventionnés contre 50% en zone de fond agricole. Aujourd'hui, les quartiers de villas regroupent des habitant-e-s relativement aisé-e-s. Le ratio inférieur de logements subventionnés exigés sur zone de fond villa fera perdurer les inégalités territoriales en comparaison à d'autres quartiers moins aisés.

Pour que les objectifs et les impératifs légaux deviennent réalité

Pour mettre fin à ce déséquilibre dans la construction des différents types de logements, un collectif composé des partis de l'Alternative, de l'ASLOCA, d'associations et des syndicats a lancé une initiative populaire (IN 161) destinée à augmenter le nombre de logements d'utilité publique et à limiter le nombre de logements construits en PPE. Une disposition prévoyait également que la moitié des logements construits devaient l'être par des maîtres d'ouvrage ne poursuivant pas de but lucratif (fondations de droit public et coopératives d'habitation). Le double objectif de cette initiative était d'augmenter le nombre de logements à loyers abordables et de soustraire au moins la moitié du parc immobilier aux logiques de spéculation.

En parallèle, mais basé sur le même constat, le Conseil d'Etat a proposé sa propre formule pour répondre aux problématiques soulevées par l'actuel article 4A LGZD. Moins ambitieux que l'initiative 161, le PL 12093 revoit l'équilibre entre catégories de logement en faveur, principalement, des logements à loyers non subventionnés. Basé sur le principe dit des trois tiers, le PL 12093 assure un socle minimal de 33% de LUP quel que soit la zone de fond, instaure un ratio, aujourd'hui inexistant, de logements à loyers libre (dits ZDLoc) et limite la part de logements laissés au libre choix du

promoteur (nul doute que celui-ci choisira la PPE) à 1/3 du programme. Si un 1/3 de logement PPE semble sensiblement supérieur aux besoins et que le ratio minimal de LUP reste insuffisant pour combler, dans un délai raisonnable, le retard pris sur l'objectif énoncé dans la LUP, le projet de loi du Conseil d'Etat constitue néanmoins une amélioration par rapport à la situation actuelle.

D'autant plus que le PL 12093 instaure lui aussi un ratio minimal de logements construits par des maîtres d'ouvrage sans but lucratif, en l'occurrence, la moitié du tiers de logements à loyers libres. Une manière de réduire la spéculation sur le marché immobilier et de favoriser les coopératives d'habitation qui produisent des logements moins chers tout en associant les futurs habitant-e-s à la réalisation de leur immeuble et leur quartier ; une plus-value pour la qualité du logement et du bâti.

Des travaux de commission... houleux !

Dès le début des travaux sur le PL 12093, la droite parlementaire s'est lancée dans une grande entreprise de sabotage. D'abord en retardant l'avancement des travaux sous prétexte des recours successifs frappant l'initiative 161. Or rien ne contre-indiquait le traitement du PL 12093 et son acceptation, l'initiative aurait pu intervenir dans un deuxième temps pour, le cas échéant, renforcer le dispositif prévu par le PL 12093. Puis, après l'invalidation malheureuse de l'initiative 161 et après avoir répété toute une série d'auditions déjà effectuées sur cet objet, les opposant-e-s ont finalement déposé un projet de loi concurrent au PL 12093, le PL 12477, qui vise à maintenir l'article 4A LGZD dans sa teneur actuelle.

Cette position, c'est tout simplement nier les faits, nier l'échec de l'article 4A LGZD dans son objectif de construire des logements pour l'ensemble de la population, nier le désarroi des demandeurs de logements subventionnés malgré les 8000 dossiers en attentes, nier la frustration de la classe moyenne qui se bat pour les quelques logements en loyers libres dont la pénurie a fait exploser les loyers. C'est mépriser les besoins des classes populaires, mais aussi des jeunes générations ou des couples qui se séparent et qui subissent de plein fouet les niveaux de loyers actuels quand bien même ils traversent une période de fragilité financière. C'est surtout protéger les intérêts et les profits des milieux immobiliers et des classes les plus aisées contre l'intérêt général. Quand il s'agit de défendre les revenus du capital contre les intérêts de la population, la droite se serre les coudes et fait bloc.

L'article 4A LGZD est certes le fruit d'un accord, mais celui-ci date d'il y a plus de 10 ans. Et quand le bilan qu'on en tire prouve que celui-ci n'a pas

eu ni l'effet ni l'efficacité escomptée, il est parfaitement juste et légitime de vouloir en revoir les termes. Par ailleurs, en 2007, de vastes terrains restaient à déclasser et à densifier en zones agricoles, des zones de fond sur lesquelles l'article 4A LGZD actuel prévoit un minimum de 50% de logements subventionnés. Or aujourd'hui, nous arrivons au terme du potentiel de déclassement et de densification en zones agricoles. La majorité de la construction de logements à venir se fera en zone de fond villa sur laquelle l'article 4A LGZD actuel ne prévoit que 25% de logements subventionnés. Un ratio bien insuffisant pour atteindre le minimum de 20% de LUP sur l'ensemble du parc dans un délai raisonnable.

Votes et conclusion

Au cours des discussions sur le PL 12093 du Conseil d'Etat, certains commissaires se sont inquiétés du ratio de logements devant être construits par des maîtres d'ouvrage sans buts lucratifs soit, la moitié du tiers dévolu aux logements à loyers libres. En effet, selon eux, cette disposition ne laisserait pas suffisamment d'espace pour les caisses de pension qui investissent principalement dans la construction de logements à loyers libres. Par esprit de compromis, la minorité de la commission a consenti à présenter un amendement supprimant, à contrecœur, le ratio de logements construits par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Mais pour maintenir malgré tout un soutien à ces maîtres d'ouvrage, tels que les coopératives, qui produisent des logements moins chers répondant à l'intérêt général, la minorité a proposé de créer un fonds doté de 10 millions de francs pour l'achat de terrains en faveur des coopératives. En effet, c'est principalement le coût et le manque de terrain qui freine le développement des coopératives à Genève. Pour parachever la proposition d'amendement, la minorité proposait d'assurer un minimum de 11% de logements HBM destinés aux ménages les plus précaires, cette catégorie de logements subventionnés faisant particulièrement défaut à Genève.

En dépit de l'actuel déséquilibre criant de la construction de logement en faveur des plus aisés contre l'intérêt général, en dépit d'une main tendue de la part de la minorité de la commission du logement, en dépit d'un projet très mesuré, si ce n'est timoré du Conseil d'Etat, la majorité de droite de la commission du logement a décidé de passer en force. En refusant l'entrée en matière sur le PL 12093 et en votant le statu quo formulé dans le PL 12477, la droite genevoise s'attache encore une fois à servir ses propres intérêts et déterre la hache de la guerre du logement.

En vertu de ce qui précède, la minorité de la commission du logement vous recommande d'accepter l'entrée en matière sur le PL 12093 afin de l'amender tel que le souhaitait la minorité et de finaliser une réforme nécessaire pour qu'enfin à Genève, les logements construits répondent aux besoins de la population et non à augmenter les rendements du capital. Dans cette même logique, la minorité vous recommande le refus du PL 12477.