

Date de dépôt : 12 juin 2019

Rapport

de la commission du logement chargée d'étudier le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP – I 4 06) du 24 mai 2007

Rapport de M. Christian Dandrès

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission du logement, présidée par M. André Python, a étudié ce rapport lors de 2 séances, soit les 25 mars et 1^{er} avril 2019.

La commission a auditionné M. Vinh Dao, directeur de la planification et des opérations foncières, OCLPF.

Ont assisté aux séances : M^{me} Marie-Christine Dulon, directrice OCLPF, M^{me} Christine Massot, directrice LUP-OCLPF, M. Francesco Perrella, directeur, direction immobilière OLCPF, M. Jérôme Savary, secrétaire général adjoint DT, et M^{me} Marie-Hélène Koch-Binder, directrice, direction administrative et juridique OCLPF.

Le procès-verbal a été tenu avec précision par M. Emile Branca.

Présentation du rapport par M. Vinh Dao, directeur de la planification et des opérations foncières, OCLPF (25 mars 2019)

M. Dao fait un bref rappel historique de la LUP et présente un document PowerPoint (annexe). Il rappelle que c'est une loi concise comprenant 8 articles et qu'elle avait fait l'objet d'un compromis politique. Elle a été rédigée en 2009 en tant que contreprojet à l'IN 133. Ce contreprojet avait pour objectif d'augmenter le parc de LUP à 20% du parc locatif du canton avec un fonds LUP à hauteur de 35 millions de francs par année.

La loi a un objectif relativement simple et fixe un objectif quantitatif ambitieux (20% de LUP représentant environ 35 000 logements à l'horizon du plan directeur cantonal 2030). La notion d'utilité publique existe dans d'autres lois (LGL, LGZD) mais au sens de la LUP, elle implique l'application d'un « taux d'effort » et d'un « taux d'occupation ». Les propriétaires doivent être principalement l'Etat, les fondations de droit public, les communes et les organismes sans but lucratif avec une possibilité pour les entités privées de prendre un engagement contractuel sur 50 ans. La loi maintient un contrôle de l'Etat sur les plans financiers et l'état locatif, ce qui donne le caractère de pérennité voulu par la loi. Concernant les moyens financiers, la loi 10008 du 24 mai 2007 prévoyait 300 millions, alors qu'en 2009, il a été prévu 35 millions par an. Le crédit de 300 millions a été épuisé en 2015. Par la suite, un projet de loi de clôture de ce crédit a été soumis au Grand Conseil (traité par la commission des travaux).

L'art. 4A LGZD fait la distinction entre la zone villas et la zone de fonds agricole. L'art. 4A LGZD fait également la distinction entre les zones déclassées avant 2007 et celles qui l'ont été après 2007 selon un système complexe à options. Concernant les autres zones de fonds, il y a soit un tiers de LGL, soit 20% de LUP. La situation a changé en ce sens que, avec la LUP, l'Etat (collectivités publiques au sens large) est devenu acteur, alors qu'auparavant on était dans la logique d'un partenariat public-privé où l'Etat subventionnait et les privés construisaient (ce qui existe toujours avec la LGL). La LUP pose diverses questions, soit des questions territoriales, des questions architecturales (distinction architecturale entre du LUP et les autres) ainsi que des questions économiques.

Le RD 1267 mesure deux choses : l'effet de l'art. 4A LGZD et celui de la LUP (parc LUP et fonds LUP). En ce qui concerne l'art. 4A LGZD, il faut relever la reprise de l'activité de construction qu'on doit mettre en regard avec une croissance démographique soutenue (1% en moyenne annuelle sur le canton de Genève – migration pour $\frac{2}{3}$ et ratio décès-naissance pour $\frac{1}{3}$) en faisant référence à une comparaison (10 ans avant 2007 et 10 ans après 2007). 500 000 habitants étaient recensés dans le canton de Genève en juillet 2018. Il y a une forte croissance de l'activité des autorisations de construire. Toutefois, si le nombre de logements en construction est considérable, le nombre de logements effectivement construits ne suit pas la même courbe. Cela s'explique par le temps que mettent les autorisations de construire à déployer leurs effets. De manière surprenante, il n'y a pas eu tant d'augmentation des nouveaux logements, mais il y a de belles perspectives. Il y a un grand décalage dans le temps entre la demande d'autorisation de construire et la construction à proprement parler.

M. Dao présente un camembert représentant les catégories de logements avec la part dévolue à la LGL (36%) et la part dévolue à la PPE (33%). Dans la partie LGL, c'est le HM qui a la cote. En ce qui concerne la territorialité de la construction, 54% des nouveaux logements sont répartis sur 5 communes. La Ville de Genève est la commune qui comporte le plus de nouvelles constructions (23,9%). Il y a une lente hausse du taux de vacance des logements selon la statistique de l'OCSTAT de 2017 qui indiquait un taux de vacance de 0,51%. L'on sort un peu la tête de l'eau par rapport aux années 2006-2007 (0,15% respectivement 0,19%). En juin 2018, il y avait 1000 logements vacants, mais selon l'OCSTAT, l'on n'est toujours pas sorti d'un taux de vacance de crise.

M. Dao explique que, concernant le parc LUP, on atteint 10,24% du parc locatif représentant 16 510 logements. A fin 2017, on était à 8,5% ce qui traduit un taux de croissance continu, mais relativement lent. Cela va prendre des années pour atteindre l'objectif des 20%. Il énonce 4 modalités de construction du parc LUP : intégration (5473 logements), acquisition (2108 logements), construction (2775 logements) et comptabilisation (6154 logements). Il montre une cartographie démontrant que les LUP sont construits au centre-ville. Il se focalise ensuite sur les nouveaux logements construits qui comportent 51% de HBM, 37% de HM, 11% de HLM et 1% d'autres. La leçon tirée de l'art. 4A LGZD est que 84% des 2775 LUP nouvellement construits ont été édifiés sur des terrains publics. Il y a peu d'acteurs privés en matière de LUP quand ils ont le choix de ne pas en faire. En 2007, le parc LGL comprenait 20 791 logements (en décroissance forte). Avec la LUP, le but était de stabiliser le parc en construisant des logements pérennes. La loi n'a pas d'objectif lié au parc LGL, mais uniquement un but concernant le parc LUP.

Il explique qu'avec le fonds LUP, on peut acheter des terrains, construire, acquérir des LUP et financer toutes opérations pour réaliser le parc LUP. Les destinataires du fonds sont l'Etat, les communes et les fondations de droit public. Le législateur n'a pas voulu que le fonds soit uniquement utilisé pour l'achat de logements existants mais que 70% de celui-ci soient utilisés pour construire de nouveaux logements. Concernant la gestion du fonds, il y a une commission LUP de 5 personnes ayant un pouvoir de préavis. C'est le département du territoire qui décide en finalité, étant précisé qu'il n'a jamais été à l'encontre du préavis de la commission. L'on ne peut pas puiser dans le fonds sans l'autorisation du Grand Conseil et, même s'il y a un solde, on doit en faire la demande pour pouvoir l'utiliser. Les bénéficiaires du fonds sont la FPLC à 35,95%, les fondations de droit public à 27,2%, l'Etat de Genève à

23,61% et les communes à 13,25%. Il souhaite que les communes utilisent plus le fonds LUP.

En matière d'objets financés, la majorité du fonds est utilisée pour l'achat de terrains (53%), la construction de nouveaux logements (23,78%) et l'achat de biens existants. La FPLC est l'acteur principal en ce qui concerne l'achat de terrains. Les fondations et les communes font principalement de la construction de nouveaux logements. Concernant les terrains achetés (principalement en ZD3 [91%] se situant entre Lancy et Genève [69%]), il y a un potentiel à bâtir de 1718 logements. L'état des procédures est avancé. Le potentiel à bâtir hors fonds LUP des terrains de l'Etat est de 2679 logements en DDP. Les terrains achetés se situent principalement sur la rive droite (Ville de Genève, Meyrin, Palettes).

M. Dao conclut en affirmant qu'avec la teneur actuelle de l'art. 4A LGZD, on n'arrivera pas à atteindre l'objectif des 20% du parc LUP. Il souligne le rythme très lent de la construction du parc LUP qui risque de prendre 40 à 50 ans. Le potentiel LUP de l'art. 4A LGZD dans sa teneur actuelle permettrait une construction de LUP à hauteur de 10 000 à 15 000 unités. Il faudrait adapter l'art. 4A LGZD de façon à faire plus de LUP et moins de LGL tout en gardant le même taux global de logements tiers.

Une commissaire PLR se demande pourquoi M. Dao trouve l'art. 4A LGZD insuffisant, puisque l'on atteint 32% de logements LUP en plus, soit 900 logements sur 2800 logements nouvellement construits, alors que l'art. 4A LGZD actuel ne permet selon lui de faire que 15% de LUP. Elle rappelle que la CGI avait énoncé que sur les trois dernières années, on arrivait à un seuil de 55% de logements subventionnés réalisés avec l'art. 4A LGZD (LGL + LUP). M. Dao lui répond que les statistiques prennent en compte l'effet de l'art. 4A LGZD mais également les différentes opérations publiques comme Adret Pont-Rouge (82% LUP). Il y a l'effet « grands projets » et l'effet « terrains publics » qui expliquent ces statistiques.

Sur question de la même commissaire PLR, qui se demande si un maintien de l'art. 4A LGZD ne suffirait pas pour maintenir une croissance du taux LUP, M. Dao répond que ce taux va augmenter mais pas rapidement.

La même commissaire PLR interroge M. Dao sur son changement de posture, car il encourageait le LGL et le partenariat public-privé, alors que sa stratégie a désormais changé. M. Dao répond que le changement est principalement légal. Il rappelle que la loi LUP de 2007 est issue d'un compromis sur le logement qui favorise la construction d'un parc pérenne de

LUP par la collectivité publique tout en allégeant les règles en ZD (70% – libre choix par l’investisseur).

La même commissaire PLR en conclut que M. Dao souhaite revenir sur l’accord de 2007 en voulant rigidifier la souplesse actuelle dévolue aux acteurs privés. M. Dao lui répond qu’il ne souhaite rien personnellement, mais qu’il constate que le taux de croissance du LUP est de 0,2% et que si l’on en reste à la teneur actuelle, atteindre l’objectif des 20% prendra 40 à 50 ans.

La même commissaire PLR affirme que le socle de 20% de logements subventionnés est atteint si on prend en compte les logements LGL et les logements LUP. Elle rappelle le point évoqué par M. Dao sur la croissance démographique, due principalement à l’immigration à raison des $\frac{2}{3}$ et conclut que les logements construits bénéficieront à l’immigration. Elle se demande donc pourquoi la stratégie du département est d’attirer des personnes ayant besoin de logements subventionnés plutôt qu’une classe payant des impôts pour pouvoir permettre de justement payer ces logements subventionnés.

M. Dao constate qu’il y a des besoins de logements partout et trouverait dommage que l’on commence à débattre sur une concurrence des besoins. Il souhaite répondre à l’ensemble des besoins et pense que parmi les personnes qui immigreront, il y a à la fois des personnes n’ayant pas beaucoup de moyens et des personnes ayant des moyens. La crise est générale.

Un autre commissaire PLR demande à M. Dao de revenir sur la page 9 de sa présentation (annexe) et indique qu’il a du mal à appréhender la statistique couverte par cette page. Les propos de M. Dao donnent à penser que cette statistique l’interpelle également, car il n’y a pas d’explications claires sur ce différentiel. Il comprend qu’il peut y avoir un effet retard entre les autorisations et la construction-délivrance de logements, mais à un moment donné les courbes devraient se croiser, ce qui n’est pas le cas ici. Il en déduit qu’il y a des logements autorisés qui ne sont jamais construits, et il est surpris que l’on ne cherche pas à savoir pourquoi. Il cite plusieurs pistes possibles tout en demandant à avoir des statistiques plus détaillées sur ce sujet :

- Les autorisations sont délivrées mais n’arrivent pas à être concrétisées et font ensuite l’objet d’une nouvelle demande pour le même terrain. Dans ce cas-là, le nombre d’autorisations ne signifie pas grand-chose.
- Les autorisations font l’objet d’un recours : il se demande si on comptabilise l’autorisation contre laquelle un recours est déposé et si cette autorisation reste comptabilisée même si elle est annulée par l’autorité de recours. Il déclare être dérangé par cette hypothèse. Il rappelle que les

recours n'aboutissent quasiment jamais du fait d'un bon travail juridique effectué par le département.

- Un grand laps de temps s'écoule entre la demande de l'autorisation et la délivrance, ce qui entraîne une renonciation au projet.

M. Dao fait état de la pratique de l'OCSTAT dite de « la boîte à moustache » mesurant le laps de temps entre le moment où l'on dépose une requête et le moment où l'on construit.

Le même commissaire PLR indique que l'on est dans une situation où objectivement des individus veulent construire au point de payer une personne pour déposer une autorisation afin de construire des logements et il constate que près de la moitié des gens renoncent à construire. Il souhaiterait identifier les raisons conduisant à cela et souligne que si ce sont des personnes qui ont durablement renoncé, c'est compliqué à comprendre.

M^{me} Dulon indique qu'elle va interpellier ses collègues de l'office des autorisations de construire (OAC) sur cette question précise. Elle rappelle qu'une question similaire avait été posée à la commission des travaux.

Le même commissaire PLR fait référence à la page 13 de la présentation (annexe) contenant le graphique du taux de vacance de logements depuis 1998 par l'OCSTAT. Il souhaite obtenir les statistiques antérieures (15 ans avant 1998) afin de comprendre comment on est arrivé au taux de 1,58%. M^{me} Dulon lui répond qu'il est possible d'avoir les taux mais non les raisons de ces taux.

Un commissaire EAG s'interroge sur l'existence de statistiques concernant les catégories de LUP construits par les acteurs privés. Il indique que dans le rapport, il n'y a pas d'indication sur les catégories.

Deuxième audition de M. Vinh Dao (1^{er} avril 2019)

M. Dao indique que trois questions principales lui avaient été posées suite à sa présentation du 25 mars 2019. La première question concernait l'activité sur la construction de logements avec les graphiques relatifs aux autorisations de construire et indique n'avoir pas eu l'opportunité, dans le temps imparti, d'étudier avec l'OCSTAT la raison du décalage entre le nombre de logements autorisés et de logements construits. Il rappelle cependant la production statistique par l'OCSTAT de la « boîte à moustache ». La deuxième demande concernait le souhait d'avoir une plus large vision du taux de vacance des logements. Les statistiques qu'il propose à la commission ne sont disponibles qu'à partir de 1985 (taux de vacance bas dans les années 80 puis taux qui remonte au début des années 90 pour redescendre à la fin des années 90).

M. Dao rappelle au sujet du troisième point relatif aux LUP privés construits qu'il y a eu 2775 nouveaux LUP construits entre 2007 et 2017, dont 14% de LUP privés. Il expose le détail des catégories de logements construits par des opérateurs privés : il s'agit majoritairement voire essentiellement de HM et de HLM. En zone de fonds villas, il n'y a eu que 3 opérations où le privé a fait le choix du 25% de LUP par rapport au 30% HM. La part du privé comporte 406 LUP sur 2775 LUP au total (14%).

Un commissaire PDC souhaiterait revenir sur la comptabilisation des LUP comme indiquée dans la présentation du 25 mars 2019 (annexe). Il rappelle que 6118 LUP ont été comptabilisés en 2011 et il imagine que ce sont des immeubles de la Ville de Genève. Selon lui, il manque des informations de 2007 à 2017, car seuls 36 logements ont été comptabilisés en 2017. Il se demande comment se passe le contrôle de l'Etat sur les LUP en ville de Genève et pourquoi les entités publiques ne construisent pas plus de HM-LUP. Ce sont surtout des opérateurs privés qui en font. Concernant le nouvel art. 4A LGZD, la répartition est de 33% de LUP. Il se demande si le fonds LUP serait suffisant avec cet encouragement à la construction de LUP.

M. Dao confirme que ce sont principalement des immeubles de la Ville de Genève. Au sujet de la colonne comptabilisation, il explique que ce sont des logements considérés comme LUP-compatibles, car déjà aujourd'hui ils répondent aux critères de la loi (taux d'effort et taux d'occupation). Il admet qu'il n'y a pas beaucoup de communes qui le font. En 2011, le département avait envoyé un courrier à toutes les communes pour qu'elles donnent des informations sur leur parc immobilier (recensement). Se posait également la question du contrôle ou non que les communes faisaient concernant le taux d'occupation et le taux d'effort pour savoir si elles étaient comptabilisables dans le parc LUP. Depuis 2011, il n'y a pas eu de mise à jour formelle et les communes n'ont pas créé de dispositif de contrôle supplémentaire. Concernant la Ville de Genève, l'objectif de la loi n'est pas de faire un surcontrôle, l'existence d'un taux d'effort et d'un taux d'occupation suffisant.

Le même commissaire PDC en vient maintenant à la loi LUP qui maintient un contrôle de l'Etat. Il se demande pourquoi le parc immobilier de la Ville de Genève n'est pas considéré dans ce contrôle de l'Etat. M. Dao explique que la LUP prévoit un contrôle par l'Etat des logements qui bénéficient des prestations de la loi.

Concernant les HM, M. Dao explique qu'il n'y a pas de motifs permettant d'orienter l'investisseur (qu'il soit public ou privé) sur telle ou telle prestation. C'est un choix du propriétaire. Le HM permet des loyers plus élevés que le HBM et donc une plus grande diversité de ménages et de revenus. Les HBM touchent des revenus plus modestes. La mixité sociale

plaît aux opérateurs privés, alors que les collectivités publiques font du logement social au sens strict du terme.

Sur question du même commissaire PDC, qui se demande si avec le nouvel art. 4A LGZD, les opérateurs privés et les collectivités publiques pourront construire du HM, M. Dao répond par l'affirmative et indique que la nouvelle logique est d'imposer du LUP pour atteindre les 20%. La LGL va aider à faire du LUP de différentes catégories. Il explique également que le fonds LUP n'est éligible que pour les partenaires publics, alors que pour ce qui est du tiers LUP, celui-ci serait applicable à tous les opérateurs (privés ou publics).

La même commissaire PDC se demande si l'obligation d'utiliser les 70% du fonds LUP pour acheter du terrain n'est pas un frein et s'il ne serait pas plus rapide d'utiliser le fonds pour acheter plus d'appartements déjà construits. M. Dao répond qu'il y a peu d'opportunité pour le secteur public d'acquérir des immeubles au vu de la concurrence (taux d'intérêt et taux de rendement) avec les acteurs privés.

Un commissaire EAG revient sur les précisions de M. Dao en résumant que les privés ne construisent pas de HBM et que la pratique actuelle de l'Etat (sur sa part de LUP), c'est moitié HBM, moitié autres LUP. M. Dao rappelle qu'il n'y a pas de pratique qui imposerait une catégorie de logements aux partenaires. Il indique que seules les fondations HBM doivent faire légalement du HBM.

Le même commissaire EAG constate donc qu'il n'y a pas de pratique politique volontaire sur le nombre de HBM à atteindre et met en évidence un graphique de la présentation de M. Dao montrant une nette augmentation en 2017 de la construction de HM par rapport aux HBM. Il demande une explication de cette évolution à M. Dao, qui lui explique que le HM est le produit le plus intéressant pour les investisseurs. Le HM attire les collectivités publiques et les communes, car il contient intrinsèquement une mixité par le mécanisme de subventionnement à la personne avec un quota de personnes qui sont subventionnées ou non. Il y a potentiellement la possibilité de faire venir des ménages aux revenus plus élevés, ce qui rend attractif le HM. L'art. 4A LGZD dans sa teneur actuelle le spécifie dans la loi (soit 25% LUP, soit 30% de HM, HLM ou coopérative).

Le même commissaire EAG en vient à la répartition géographique des HBM et constate que puisque ce n'est que l'Etat qui en fait, il n'y a pas vraiment de répartition des HBM sur l'ensemble du territoire mais plutôt une concentration sur un certain nombre de zones. M. Dao ne partage pas

totalement cette vision et mentionne que les HBM sont bien représentées dans tous les grands périmètres.

Sur question du même commissaire EAG, qui souhaite comprendre la différence essentielle entre les HM (subvention à la personne) et les HBM (subvention à la pierre) et se demande lequel des deux modèles est plus onéreux pour l'Etat, M. Dao répond que le HM est plus cher, ce qui est dû au mécanisme d'automatisme ainsi qu'à la conjoncture. Dès qu'un ménage est éligible à une subvention personnalisée HM, elle est due (point de départ de la loi : 60% au moins des ménages doivent avoir la moitié de la subvention). Aujourd'hui, le taux de subvention est plutôt autour des 70%.

Le même commissaire EAG constate donc que le HM est plus sensible à la conjoncture économique. Dans l'hypothèse d'une récession économique avec un appauvrissement général de la population, la conséquence serait qu'il faudrait sortir plus d'argent. M. Dao est d'accord sur ce point, pour autant que les règles applicables demeurent en l'état.

Un commissaire S souhaite connaître les chiffres sur la différence de coûts entre HM et HBM. M. Dao explique que les budgets annuels relatifs aux subventions versées sont peu révélateurs, car ils comportent d'anciennes opérations sous des conditions différentes. Il serait possible de sortir les chiffres sur les nouvelles opérations de ces 10 dernières années.

Un commissaire UDC se demande si on peut estimer le nombre de logements à loyers modérés qui ne sont pas considérés comme LUP. M. Dao indique qu'il ne peut pas répondre à cette question, mais que l'OCSTAT sort des statistiques des loyers.

Vote sur le RD 1267

Le président met aux voix le RD 1267 :

| | |
|---------------|-------------------------------------|
| Oui : | 10 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 MCG) |
| Non : | — |
| Abstentions : | 5 (4 PLR, 1 UDC) |

Le RD 1267 est accepté.



Rapport divers 1267, du 30 janvier 2019



sur la mise en œuvre de la loi pour la
**construction de logements d'utilité
 publique (LUP – I 4 06), du 24 mai 2007**



Département du territoire
 Office cantonal du logement et de la planification foncière

25/03/2019 - Page 1

1. Introduction

Présentation de la loi LUP (du 24 mai 07, mod. le 14 mai 09)



La loi est **concise**, avec 8 articles dans le RSGe;

+ modification de la LGZD (**nouvel article 4A**)

- Loi LUP – I 4 06 version 2009 (-> 91,9% des votants ont approuvé le texte)

| | IN 133 | Contre-projet | Loi LUP 2007 |
|-------------------------------|--|--|------------------------|
| Nbr de LUP en % du parc loc. | 25% | 20% | 15% |
| Nombre de logements | 50 000 | Non spécifié | Non spécifié |
| Montant annuel affecté au LUP | 48 millions jusqu'à atteinte de l'objectif | 35 millions jusqu'à atteinte de l'objectif | 30 millions sur 10 ans |
| Gestion | fondation de droit public | DCTI avec commission d'attribution | DCTI |



Département du territoire
 Office cantonal du logement et de la planification foncière

25/03/2019 - Page 2

1. Introduction

Présentation de la loi LUP (du 24 mai 07, mod. le 14 mai 09)



Au fond, la loi (hormis la modification de la LGZD):

- fixe un objectif quantitatif **ambitieux** sans limite dans le temps (v. 2009) : constituer un parc de LUP de **20%** du parc locatif du canton (**env. 35'000 logements**);
- caractérise le **logement d'utilité publique au sens LUP** par le respect de 3 critères:
 - Application d'un taux d'effort (TE);
 - Application d'un taux d'occupation (TO),
 - Qualité du propriétaire : Etat, fondation de droit public, commune, OSBL
Autres entités privées : engagement contractuel sur 50 ans

1. Introduction

Présentation de la loi LUP (du 24 mai 07, mod. le 14 mai 09)



Au fond, la loi (hormis la modification de la LGZD):

- maintient un contrôle de l'Etat (plan financier, état locatif et loyers pour logements réalisés à l'aide de la loi) → caractère de **pérennité**;
- donne des moyens financiers : **300 millions** d'investissement (crédit voté en 2007) + **35 mios** par an, financés en premier lieu par la part cantonale au bénéfice de la BNS, **jusqu'à l'atteinte de l'objectif**.

1. Introduction

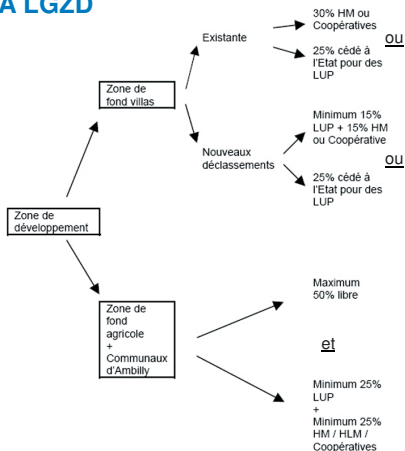
Adoption en 2007 de l'article 4A LGZD

Répartition des catégories de logements en zone de développement sur **fonds villas** et **agricole**

Pour toutes les **autres zones de fonds**:

Min. 1/3 de logements LGL (HBM, HLM, HM)

ou Min. 1/5 de logements LUP



1. Introduction

→ un objectif ambitieux dont les partenaires publics doivent être le moteur (pro-activité)

- LGL art.1 : « L'Etat **encourage** la construction de logements d'utilité publique... »
- LUP art.1 : « L'Etat **constitue** un parc de logements d'utilité publique ... »

→ une inscription durable dans le territoire qui révèle de nouveaux enjeux : une obligation à revoir la méthode, les outils d'analyse et les moyens à mettre à disposition

- enjeux **territoriaux** : où peut-on/doit-on construire des LUP
- enjeux **architecturaux** : y'a-t-il une architecture LUP?
- enjeux **économiques** : quelle aide financière?/quel coût?/quel prix?
- enjeux **sociaux** : qui est la clientèle LUP, « mixité sociale » vs « ghetto »



2. Rapport divers RD1267

Le rapport évalue sur dix ans:

1. L'effet du 4A LGZD sur la production de logements en général
2. La LUP
 - La constitution du parc LUP
 - La production de nouveaux logements LUP en regard du 4A LGZD
 - L'utilisation des ressources financières du fonds LUP



1. Une reprise de l'activité de la construction de logements

...en regard d'une croissance démographique soutenue :

- 1998-2007 : + 44'209 résidents
- 2008-2017 : + 52'432 résidents

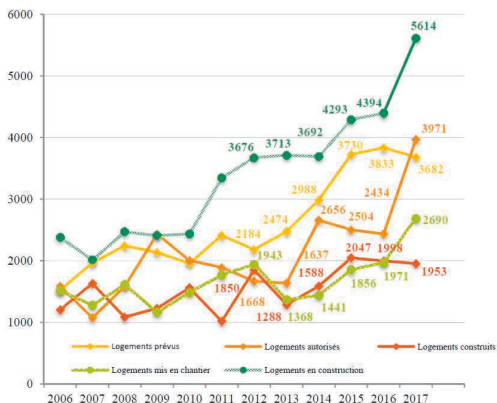
→ 2/3 solde net migratoire; 1/3 solde net mouvement naturel

→ Croissance moyenne annuelle : +1.08%

→ Fin 2017 : 498'221 ; 500'000 résidents atteint en juillet 2018

1. Une reprise de l'activité de la construction de logements

Figure 3 : Logements prévus, autorisés, construits, mis en chantier et construits depuis 2006. Source : OCStat.



1. Une reprise de l'activité de la construction de logements

Requêtes, autorisés : une tendance haussière... mais

- 1998-2007 : + 15'270 nouveaux logements construits
- 2008-2017 : + 15'615 nouveaux logements construits

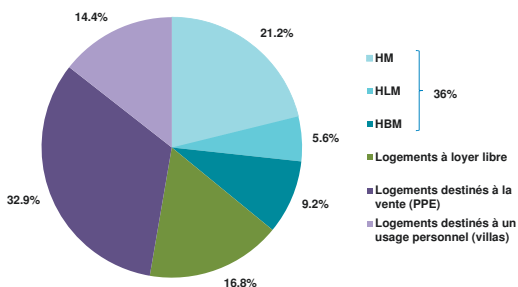
→ Fin 2017 : 1'953 logts construits, 5'614 en construction

→ Fin 2018 : 2'682 logts construits, 6'607 en construction

1. Une reprise de l'activité de la construction de logements



Répartition équilibrée entre PPE et LUP mais une faible part de logements locatifs (n= 15'577)



1. Une reprise de l'activité de la construction de logements

« Effort territorial » par commune

- **54.3% des nouveaux logements se répartissent sur cinq communes** (n=15'615)

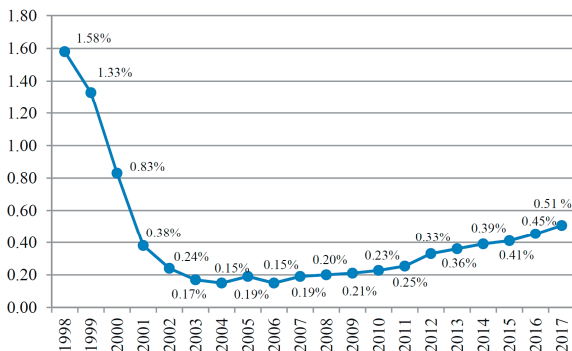
→ Genève (23.9 %), Lancy (9.5 %), Carouge (8.3 %), Vernier (6.7 %) et Meyrin (5.9 %).

- **Ces cinq communes ont accueilli 68.9% des nouveaux logements LGL produits**

1. Une reprise de l'activité de la construction de logements Une lente hausse du taux de vacance (2018 : 0.53%)



Figure 4 : Taux de vacance des logements, depuis 1998. Source : OCStat.



2. Constitution du parc LUP

Le parc de logements d'utilité publique
est constitué au 31.12.2017 de :

16'510 logements

Il atteint le taux de :

10.24%

du parc locatif cantonal (n=161'192)
(8.5% fin 2017)

2. Constitution du parc LUP

Les 4 modalités de constitution du parc LUP



1. Intégration: logements volontairement soumis à la loi par leur propriétaire

5'473 logements intégrés, dont 5'266 correspondent au parc HBM des FIDP

2. Acquisition: logements achetés par le Fonds LUP

2'108 logements achetés, dont 1'890 achetés à l'ex-FONDVAL-BCGe

3. Construits: logements nouvellement construits

2'775 nouveaux logements construits

4. Comptabilisés: logements en mains d'entités publiques ou OSBL auxquels sont appliqués un TO et un TE

6'154 logements communaux comptabilisés, dont 5'415 correspondent au parc de logements sociaux de la Ville de Genève et de la FVGLS



Département du territoire

Office cantonal du logement et de la planification foncière

25/03/2019 - Page 15

2. Constitution du parc LUP



Tableau 1 : Constitution du parc LUP par année, selon la modalité de constitution

| | 1. Intégration | 2. Acquisition | 3. Construction | 4. Comptabilisation | TOTAL ANNUEL (au 31.12) | TOTAL CUMULE (au 31.12) |
|--------------|----------------|----------------|-----------------|---------------------|-------------------------|-------------------------|
| 2007 | 5'362 | | | | 5'362 | 5'362 |
| 2008 | | 1'006 | 160 | | 1'166 | 6'528 |
| 2009 | | 814 | 123 | | 937 | 7'465 |
| 2010 | 80 | | 249 | | 329 | 7'794 |
| 2011 | | 200 | 204 | 6'118 | 6'522 | 14'316 |
| 2012 | | 36 | 254 | | 290 | 14'606 |
| 2013 | 10 | 28 | 171 | | 209 | 14'815 |
| 2014 | | | 384 | | 384 | 15'199 |
| 2015 | 21 | | 481 | | 502 | 15'701 |
| 2016 | | 24 | 258 | | 282 | 15'983 |
| 2017 | | | 491 | 36 | 527 | 16'510 |
| TOTAL | 5'473 | 2'108 | 2'775 | 6'154 | 16'510 | |



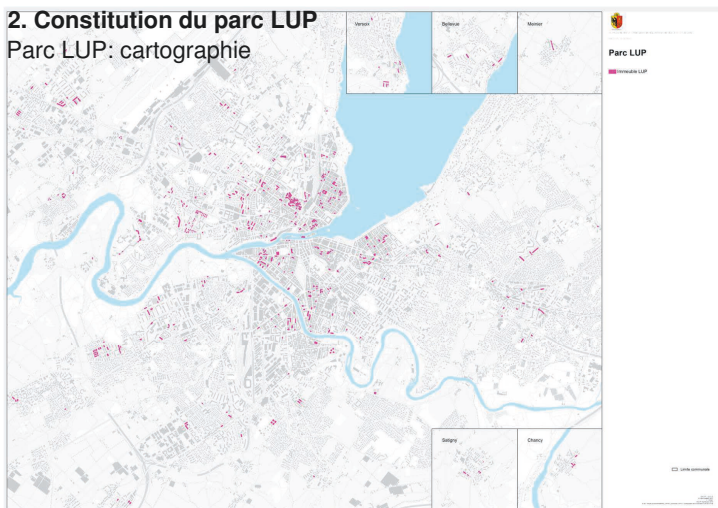
Département du territoire

Office cantonal du logement et de la planification foncière

25/03/2019 - Page 16

2. Constitution du parc LUP

Parc LUP: cartographie



Département du territoire
Office cantonal du logement et de la planification foncière

25/03/2019 - Page 17



2. Constitution du parc LUP

Sur les 2'775 LUP nouvellement construits :

- Catégories LGL : **51% HBM; 37%HM; 11% HLM; 0.5% -**
- Type d'opérations : **84% sur des terrains publics; 14% de LUP privés; 1.5% par des OSBL**

→ 17.8 % de la production totale (73 opérations immobilières)

- **80% du parc LUP sur 5 communes** : Ville de Genève (58.6%); Vernier (6.5%); Meyrin (5.2%); Lancy (5%); Onex (4.9%)

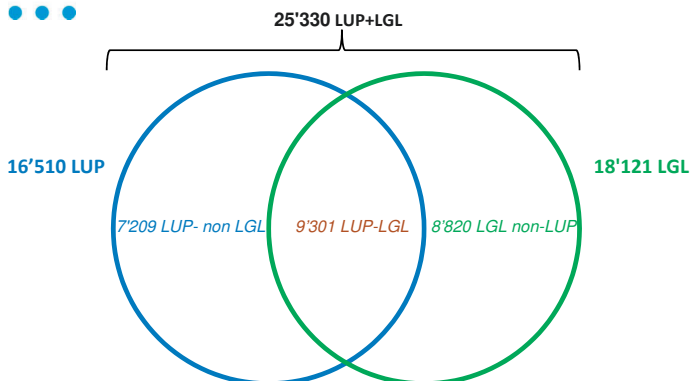


Département du territoire
Office cantonal du logement et de la planification foncière

25/03/2019 - Page 18

2. Constitution du parc LUP

Au 31.12.17, le parc de logements d'utilité publique **LUP** + **LGL**:



3. Le fonds propre affecté LUP

- La loi 10008 (2007) a ouvert **un crédit d'investissement de 300 mios** F sur 10 ans (10*30 mios)
- La loi 10460 (2009) a modifié la LUP en notamment créant un fonds propre affecté LUP qui est alimenté à hauteur de **35 mios par an**, jusqu'à ce que la part des logements d'utilité publique atteigne 20% du parc locatif du canton.
- Le crédit d'investissement de 300 mios F a alimenté le Fonds LUP jusqu'à son épuisement en 2015.
- Depuis son épuisement, le Fonds LUP est financé en premier lieu par la **part cantonale au bénéfice de la Banque nationale suisse**, tel que prévu par la loi votée en 2009



3. Le fonds propre affecté LUP

- 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. (al. 4)
- 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** (al. 6). Le solde peut être affecté à l'acquisition de logements existants (al. 7).
- Le Fonds peut bénéficier d'attributions financières supplémentaires au montant annuel de 35 millions 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. (al. 8)



3. Le fonds propre affecté LUP

- De 2007 à 2010, les ressources financières du crédit d'investissement de la loi 10008 ont été gérées directement par le département.
- La loi n° 10460 de 2009 a notamment institué la mise en place d'une **commission d'attribution des ressources financières du fonds LUP**.
- La Commission LUP est constituée d'un **représentant de l'OCLPF** qui la préside, d'un représentant des fondations immobilières de droit public (**FIDP**), d'un représentant de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (**FPLC**), 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 de l'**Association des communes genevoises** (art. 4 al. 5 LUP).
- Cette commission rend un préavis d'attribution au DT, qui décide.



3. Le fonds propre affecté LUP

Les charges nettes cumulées 2007-17
se montent à :

359'423'467 F

Alimentation du fonds 2007-17
389'000'000 F

+29'576'532 F

3. Le fonds propre affecté LUP

Bénéficiaires du fonds LUP



1. **Etat GE:** 23.61 %

84.85 mios F investis, principalement pour de l'achat de terrains

2. **FPLC:** 35.95 %

129.2 mios F investis, principalement pour de l'acquisition de terrains et l'acquisition d'immeubles existants (ex-FONDVAL-BCGe)

3. **FIDP:** 27.2 %

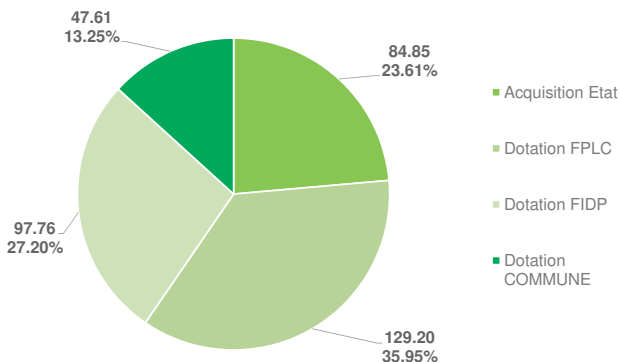
97.76 mios F investis, principalement pour la construction de nouveaux logements d'utilité publique et l'acquisition d'immeubles existants

4. **Communes:** 13.25 %

47.61 mios F investis, principalement pour la construction de nouveaux logements d'utilité publique (immeuble clé en mains)

3. Le fonds propre affecté LUP

Charges nettes selon le bénéficiaire, en mios F et %



3. Le fonds propre affecté LUP

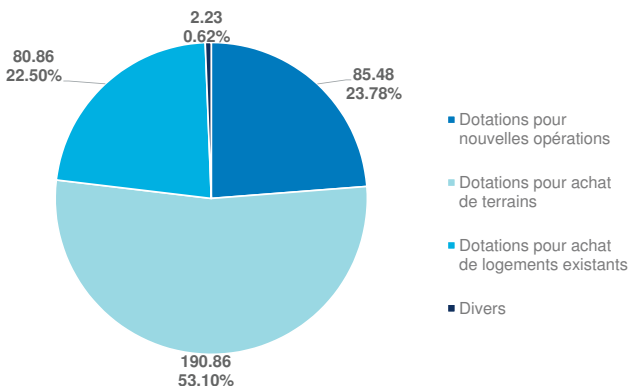
Objets financés par le fonds LUP



- Fonds propres pour nouvelles constructions: 23.78 %**
85.48 mios F investis, principalement pour la construction de nouveaux logements d'utilité publique par les FIDP et les communes
- Achat de terrains: 53.10 %**
190.86 mios F investis, princip. par l'Etat de Genève et la FPLC
- Acquisitions de logements existants: 22.50 %**
80.86 mios F investis, principalement pour la construction de nouveaux logements d'utilité publique par les FIDP et les communes
- Divers: 0.62 %**
2.23 mios F

3. Le fonds propre affecté LUP

Charges nettes selon l'objet financé, en mios F et %



3. Le fonds propre affecté LUP

Respect des articles 4 al. 6 LUP/2A al. 6 LGL



« Les ressources financières du Fonds sont affectées à concurrence de **70 % au moins** à l'acquisition de terrains constructibles et à la réalisation de logements d'utilité publique neufs ». (LUP 2009)

- **2010 – 2017 : 92.1 %**

dont 27.4 % pour des nouvelles opérations et 64.7 % pour l'acquisition de terrains et DDP

- **2007 – 2017 : 76.9 %**

dont 23.8 % pour des nouvelles opérations et 53.1 % pour l'acquisition de terrains et DDP

3. Le fonds propre affecté LUP

Tableaux croisés (mios F)



| | ETAT GE | FPLC | FIDP | COMMUNES | Total |
|------------------------------|--------------|---------------|--------------|--------------|---------------|
| ACQU. LOGTS EXISTANTS | - | 26.46 | 45.30 | 9.10 | 80.86 |
| ACQUISITIONS TERRAINS | 74.75 | 101.60 | 2.53 | 2.96 | 181.84 |
| RACHAT DDP | 9.02 | - | | - | 9.02 |
| DOTATIONS NOUVEAUX LOGEMENTS | - | - | 49.93 | 35.55 | 85.48 |
| FRAIS DIVERS | 1.08 | 1.14 | | - | 2.23 |
| TOTAL | 84.85 | 129.20 | 97.76 | 47.61 | 359.42 |

3. Le fonds propre affecté LUP

Tableaux croisés (mios F)



| | ETAT GE | FPLC | FIDP | COMMUNES | Total |
|------------------------------|------------------------|-----------------------------|---|-----------------------|------------------------|
| ACQU. LOGTS EXISTANTS | - | 112 logts 778 logts RISA | 997 logts dont 561 Ex- Fondval-BCGe | 221 logts | 2108 logts |
| ACQUISITIONS TERRAINS | 50'015 m ² | 76'532 m ² | 1'150 m ² | 10'456 m ² | 138'153 m ² |
| RACHAT DDP | (8224 m ²) | - | - | - | (8224 m ²) |
| DOTATIONS NOUVEAUX LOGEMENTS | - | - | 1'215 logts dont 888 livrés | 933 logts | 2'148 logts |



4. Utilisation des fonds LUP : terrains achetés

La mise en place d'une planification de prospection foncière en faveur des LUP a permis l'acquisition de :

138'153 m2 de terrains

représentant :

112 parcelles

4. Utilisation des fonds LUP : terrains achetés



1. **Potentiel à bâtir**: 138'153 m² de terrains

- **1'718 logements**

2. **Localisation**

- **91 %** des terrains achetés se situent en ZD3
- **69 %** des terrains achetés se situent dans deux communes: Genève et Lancy

3. **Etat des procédures** : en fonction de la zone d'affectation

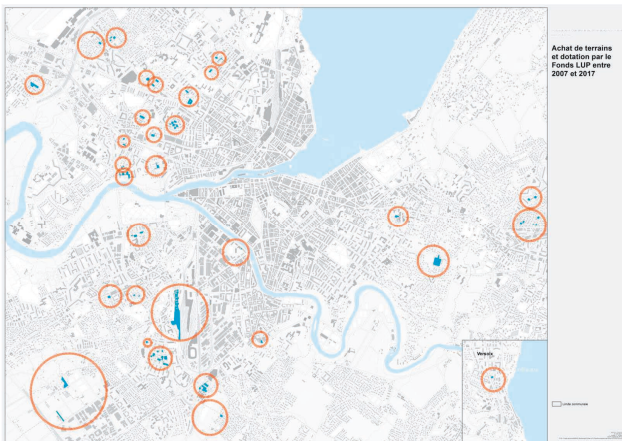
- **52.1 %** des terrains achetés sont inscrits dans un processus de développement avancé (chantier réalisé, DD finalisée ou en cours d'instruction, PLQ adopté)

4. **Potentiel à bâtir des terrains Etat hors Fonds LUP**

- **2'679 LUP** octroyés en DDP, **892 LUP** dotés en terrains
- PAV Caserne des Vernets : **~1'000 LUP**

4. Utilisation du fonds LUP : terrains achetés

Cartographie



4. Utilisation du fonds LUP : terrains achetés

Principales opérations



1. Etat de Genève: terrains achetés

- Soret-Rod-Soubeyran, Paumière

2. FPLC : logements et terrains achetés

- Immeubles ex-Fondval-BCGe, dont RISA
- Lancy-Pont-Rouge, Palettes, Chapelle 2, Mervelet

3. FIDP : logements achetés et terrains construits

- Immeubles ex-Fondval-BCGe,
- Rte de Veyrier à Carouge, Concorde, etc.

4. Communes :

- Principal bénéficiaire : Lancy (Etoile-Palettes / Lancy Pont-Rouge), Thônex (MICA)
- Petites communes en zone agricole (Céligny, Soral, Puplinge, etc.)



Conclusion et enjeux LUP

1. Le rythme annuel de croissance par **la seule construction de nouveaux logements** en application du cadre légal actuel **ne permettra pas d'atteindre** les objectifs quantitatifs de la loi (**20 %** du parc locatif cantonal) dans des délais raisonnables.
2. Avec une croissance moyenne de **+ 0,2 % par an**, il faudrait entre **50-70 années**, à titre indicatif et en toute hypothèse, pour atteindre l'objectif.



Conclusion et enjeux LUP

3. Pour rappel, les besoins identifiés pour atteindre les 20 % estiment un parc LUP à hauteur de **39'000 unités à l'horizon 2030**.

En regard des quelques **16'500 unités en exploitation** actuellement, ce sont conséquemment environ **22'500 logements d'utilité publique** qui devront être comptabilisés au parc dans le même délai, soit par intégration, soit par acquisition ou par construction.

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

Conclusion et enjeux LUP

5. Afin de répondre à l'objectif de la loi, il est nécessaire **d'adapter l'article 4A LGZD afin qu'il contribue davantage à l'atteinte du taux de 20 % LUP**, dans un délai raisonnable, tout en assurant un équilibre entre les différentes catégories de logements, donc des loyers offerts à la population genevoise, et de leur répartition territoriale.
6. L'effort en termes d'**acquisitions de terrains et de logements** doit continuer à être soutenu.
7. Les modes d'**intégration** et de **comptabilisation des logements existants** et compatibles avec la LUP pourraient être revu.



RD 1267-A

Département du territoire
Office cantonal du logement et de la planification foncière

25/03/2019 - Page 39



Merci pour votre attention



RD 1267-A

Département du territoire
Office cantonal du logement et de la planification foncière

25/03/2019 - Page 40