

Du logement subventionné au logement d'utilité publique.

Apports et limites de la nouvelle politique du logement du canton de Genève.

Frédéric Rey

Sous la direction du Prof. Antonio Da Cunha



Image générée par <http://www.wordle.net/>

« *In girum imus nocte et consumimur igni* » (G.D.)

Résumé

Dès la fin de la seconde guerre mondiale, le canton de Genève connaît une croissance économique et démographique importante. La construction n'arrive pas à s'adapter à une demande grandissante et le canton est très vite confronté à une pénurie de logements.

Genève décide dès le milieu des années 1950 d'élaborer une politique du logement afin de réguler les défaillances du marché et répondre aux besoins de toutes les couches de la population. Cette politique fait largement appel à l'initiative privée. Par le biais de prestations, elle incite les constructeurs privés à construire du logement social (HLM) et par un système de régulation, elle oblige ceux-ci à respecter certaines contraintes dans les zones de développement urbain. Le système dit HLM, se fonde sur un modèle de croissance continue propre au contexte des trente glorieuses. Le subventionnement est dégressif et doit permettre d'accompagner l'augmentation progressive des revenus des ménages sur 20 ans.

Dès les premières turbulences économiques des années 1970, ce modèle montre très vite ses limites et est fortement critiqué. Malgré quelques petites adaptations, il restera pourtant en place jusqu'au tournant du millénaire. La baisse générale du volume des constructions et la disparition programmée du parc HLM, obligent les autorités à élaborer une nouvelle politique du logement mieux adaptée au contexte actuel.

Ce travail propose de décrire la politique du logement du canton de Genève depuis sa mise en œuvre, afin de comprendre son évolution vers sa forme actuelle. Par une comparaison diachronique de la politique du logement, nous devons comprendre quelles ont été les modifications apportées. Les apports et les limites de la nouvelle politique du logement sont discutés avec l'appui de différents intervenants. Enfin, ce travail doit nous permettre d'évaluer les objectifs fixés par les pouvoirs publics en termes de construction.

Mots-clés

Logement, politique publique, Genève, État, construction, aménagement du territoire, HLM, logement d'utilité publique (LUP)

Remerciements

Je tiens à remercier les personnes suivantes pour m'avoir accordé un peu de leur précieux temps et d'avoir répondu à mes questions :

- Carole-Anne Kast du Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL).
- Philippe Favarger et Vinh Dao de l'Office du logement (OLO).
- Bruno Beurret, de la Direction générale de l'aménagement du territoire (DGTA).
- Christian Grobet de l'ASLOCA-Genève.
- Christophe Aumeunier de la Chambre immobilière genevoise (CIG).
- Cédric Bocion de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC).
- Bruno-Henri Vayssière et David Gaillard de la Fondation Braillard.

Je souhaite remercier particulièrement Philippe Brun, membre du groupe « Genève : 500 mètres de ville en plus », pour avoir non seulement répondu à mes questions, mais aussi avoir accepté d'être l'expert de ce mémoire, ainsi que d'avoir pris le temps de lire mon travail et de m'avoir fait part de quelques remarques constructives.

Enfin, mes plus grands remerciements vont à Valérie, sans laquelle tout ceci n'aurait jamais été possible. Merci pour m'avoir soutenu pendant ces années d'étude.

Table des matières

1. INTRODUCTION	9
2. PROBLÉMATIQUE	10
2.1. Questionnement et hypothèse	10
2.2. Cadre analytique.....	12
2.2.1. Qu'est-ce qu'une politique publique ?	12
2.2.2. Cycle de vie d'une politique publique.....	14
2.2.3. Triangle de base d'une politique publique	16
2.3. Méthodes	17
2.4. Limites.....	18
2.5. Plan du travail	18
3. LE LOGEMENT ET L'INTERVENTION PUBLIQUE	20
3.1. Développement urbain et pénurie de logement.....	20
3.2. Un logement pour tous : une politique publique du logement	22
3.2.1. Quel type de politique sectorielle ?	22
3.2.2. Comment l'État intervient ?.....	23
3.2.3. Deux visions antagonistes.	25
3.3. La politique du logement de la Confédération	25
3.3.1. Deux grands axes d'interventions	26
3.3.2. La loi sur le logement de 2003	26
3.3.3. Bilan de la politique du logement de la Confédération.....	30
3.4. La particularité du cas genevois.....	30
4. LE LOGEMENT À GENÈVE DEPUIS L'APRÈS-GUERRE	32
4.1. La 1 ^e loi Dupont	33
4.2. La 2 ^e loi Dupont et la LGZD : les piliers de la politique du logement	35
4.2.1. De la 2 ^e loi Dupont à la LGL	35
4.2.2. De la LDAU à la LGZD.....	37
4.3. Un monde qui se transforme	39
4.4. Vers une nouvelle politique du logement.....	41
4.5. Évolutions récentes	44
5. LA NOUVELLE POLITIQUE DU LOGEMENT	46
5.1. Mise à l'agenda.....	47
5.1.1. Définition du problème collectif à résoudre.....	47
5.2. La programmation.....	47
5.2.1. Le programme politico-administratif (PPA).....	48
5.2.1.1. La loi pour la construction de logement d'utilité publique (LCL).....	49
5.2.1.2. Article 4A de la LGZD	50
5.2.1.3. Droit de superficie	52
5.2.1.4. « Règles administratives »	52
5.2.2. L'arrangement politico-administratif (APA)	53
5.2.2.1. L'Office du logement.....	53
5.2.2.2. La Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif et les Fondations immobilières de droit public	54

5.2.2.3. Les communes.....	55
5.2.2.4. Le groupement des coopératives d'habitation genevoises (GCHG)	55
5.2.2.5. Autres intervenants	55
5.2.2.6. Les caisses de pension.....	56
5.3. Mise en œuvre	56
5.4. Évaluation	57
<u>6. DU LOGEMENT SUBVENTIONNÉ AU LOGEMENT D'UTILITÉ PUBLIQUE</u>	58
6.1. Logements subventionnés : 1957 à 2007	59
6.1.1. Définition du problème	59
6.1.2. Hypothèse causale.....	60
6.1.3. Les acteurs	60
6.1.3.1. Les autorités politico-administratives	60
6.1.3.2. Les bénéficiaires finaux	60
6.1.3.3. Les groupes cibles	61
6.1.3.4. Les profiteurs	61
6.1.3.5. Les lésés.....	61
6.1.4. Hypothèse d'intervention	61
6.2. Logements d'utilité publique : 2007 à « 2017 »	62
6.2.1. Définition du problème	62
6.2.2. Hypothèse causale.....	62
6.2.3. Les acteurs	63
6.2.3.1. Les autorités politico-administratives	63
6.2.3.2. Les bénéficiaires finaux	63
6.2.3.3. Les groupes cibles	64
6.2.3.4. Les profiteurs	64
6.2.3.5. Les lésés.....	64
6.2.4. Hypothèses d'intervention.....	64
6.3. Comparaison diachronique.....	65
6.3.1. Des constances dans le changement	65
6.3.2. Modèle HLM : le logement subventionné.....	65
6.3.3. Modèle LUP : le logement d'utilité publique.....	66
6.3.4. Changement de paradigme	67
<u>7. APPORTS ET LIMITES DE LA NOUVELLE POLITIQUE DU LOGEMENT</u>	69
7.1. Entretiens.....	69
7.2. Les deux grandes avancées de la loi.....	70
7.2.1. Une table ronde sur le logement	70
7.2.2. Un budget	71
7.2.3. Un socle pérenne de logement d'utilité publique.....	72
7.3. Toute une série de critiques	74
7.3.1. Pourquoi 15% de logements d'utilité publique ?.....	74
7.3.2. Quels moyens pour atteindre l'objectif ?.....	75
7.3.2.1. Acquisition Vs construction	76
7.3.2.2. Fixation du prix du foncier par l'État.....	77
7.3.2.3. Réduire les coûts de construction des LUP	80
7.3.2.4. "Translupiser" les logements des communes et des coopératives d'habitation	82
7.3.3. Les moyens à disposition des Fondations immobilières de droit public	83
7.4. Construire, mais où ?	85
7.4.1. Plan directeur cantonal : 32'000 logements à l'horizon 2020	85

7.4.2. Les scénarios de l'Office du logement	88
7.4.3. Le manque de terrain : l'ennemi du logement	89
7.5. Quels effets faut-il attendre ?	91
7.6. Sur les bons rails ou droit dans le mur ?	93
7.6.1. Un manque de coordination.....	93
7.6.2. Les communes et les coopératives d'habitation vont-elles jouer le jeu ?	94
7.6.3. La construction dépend de beaucoup de facteurs	94
8. POUR ALLER PLUS LOIN...	96
8.1. Vers plus de coordination	96
8.2. Des logements, une zone agricole, une agglomération	97
8.2.1. Déclasser de la zone agricole	97
8.2.2. Quel avenir pour l'agglomération ?	100
8.3. Maîtrise foncière	103
9. CONCLUSION	107
10. LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	109
11. LISTE DES FIGURES.....	110
12. BIBLIOGRAPHIE.....	112
Références.....	112
Documents des administrations publiques.....	113
Articles	114
Lois.....	115
Internet.....	116
13. ANNEXES.....	118

1. Introduction

Tous les Genevois sont quotidiennement confrontés à la question du logement. Pas une semaine ne passe sans que la presse locale ne fasse écho de cette problématique. Tout un chacun est témoin d'anecdotes édifiantes de recherches d'appartement infructueuses ou de loyers prohibitifs. Le logement alimente tout autant les conversations du café du commerce que les salles de réunion des partis politiques. Tous les maux sont évoqués, toutes les solutions sont avancées. Pourtant la situation ne semble pas s'améliorer. Alors les habitants de Genève prennent leur mal en patience. Ils sont condamnés à se satisfaire de leur logement ou d'accepter de se loger à des conditions qui ne répondent pas à leurs attentes. Sans parler des couches les moins favorisées de la population pour lesquelles ce contexte est encore plus difficile.

Les Genevois ont pourtant inscrit le droit au logement dans leur Constitution et se sont doté d'une politique du logement depuis maintenant presque 50 ans. Élaborée il y a quarante ans, elle n'était plus capable de répondre de manière adéquate aux enjeux actuels. Les autorités cantonales se sont donc attelées à sa révision. Mais est-ce que les modifications apportées seront à même de résoudre les problèmes auxquels le canton du bout du lac est confronté ? C'est un peu la question que tout le monde est en droit de se poser.

Ce travail est l'occasion pour nous de tenter de répondre à cette vaste question. En tant que citoyen genevois, elle nous interpelle directement dans notre vie quotidienne. Comme le logement est au cœur de nombreux enjeux (sociaux, économiques, fonciers, aménagistes, etc.), il est souvent le théâtre de conflits politiques très durs et le citoyen est pris de vertige dans le flux d'arguments et de contre arguments. Ce travail est aussi pour nous l'occasion de mieux comprendre les rouages de la politique du logement et de se faire un avis sur une question qui relève très souvent de positions très tranchées.

2. Problématique

2.1. Questionnement et hypothèse

Après avoir traversé une grave crise du logement dans les années 1980, la décennie suivante avait presque fait oublier aux Genevois la problématique du logement. Mais depuis le début des années 2000, elle réoccupe le devant de la scène. Les années passent et la situation semble s'aggraver. La pénurie de logement atteint des records historiques avec un taux de vacances avoisinant 0.2%, autant dire que trouver un logement relève du parcours du combattant. Le cas genevois est emblématique, mais il n'est pas unique. La pénurie touche tout l'arc lémanique de plein fouet. L'incroyable croissance économique que traverse cette région a notamment pour effet collatéral une croissance importante de la démographie. La pression sur le marché du logement ne cesse de croître et la construction à de la peine à ajuster l'offre à la demande.

Genève reste néanmoins un cas particulier, à plusieurs titres. D'une part, parce que la pénurie frappe plus fortement le territoire genevois et ce depuis maintenant 10 ans. Avec un taux de vacance ne dépassant plus la barre des 0.4% depuis 2001 (Figure 7), le marché du logement est extrêmement tendu. D'autre part parce que le canton de Genève conduit une politique du logement depuis la fin des années 1950 et que celle-ci ne semble plus avoir aucun effet, si l'on se réfère à la situation actuelle. Aux yeux de la population, les promesses politiques faites à chaque élection et en début de chaque législature depuis 1997 semblent rester lettre morte. La politique du logement telle qu'elle avait été développée ces quarante dernières années ne permet plus de répondre aux besoins des ménages. Certes l'État continue de soutenir par l'intermédiaire d'allocations, les personnes dont les revenus sont insuffisants pour accéder à un logement, mais en termes de construction, les citoyens ne peuvent que constater l'échec des pouvoirs publics. Depuis 2000, les objectifs de construction ont de la peine à être atteints ce qui évidemment ne contribue pas à résorber la pénurie. Mais, ce qui est plus alarmant encore, c'est qu'il se construit de moins en moins de logements subventionnés. Et lorsque l'on parle de logements subventionnés, c'est avant tout de HLM, c'est-à-dire de logements destinés à une partie relativement importante de la population. Cette tendance n'est pas nouvelle, puisqu'elle s'est mise en place depuis la fin des années septante, mais elle devient de plus en plus frappante actuellement. En effet, le système HLM veut, qu'après 20 ans, ces logements passent dans le régime des loyers libres et par conséquent, si le parc de HLM n'est pas constamment renouvelé, il finit par disparaître. La part du logement subventionné est passée de 14% en 1995 à 10% aujourd'hui (OCSTAT, 2008).

Le système HLM mis en place dans les années 1950 avait permis la réalisation de plus de 30'000 logements en 20 ans. C'était le temps des trente glorieuses, de la construction des cités satellites. Mais ce système développé pour répondre à une situation d'urgence n'a pas beaucoup évolué, alors que le contexte socio-économique s'est radicalement

transformé. Très vite il a montré ses limites, malgré ses diverses adaptations qui ont eu bien souvent autant d'effet qu'un pansement sur une jambe de bois. Au fil du temps, le corpus normatif s'est alourdi jusqu'à devenir d'une extrême complexité. Si pour les uns l'excès de normes se justifie par la nécessaire protection des locataires face à l'avidité des propriétaires, pour les autres, cet excès représente une obstruction insoutenable à la libre entreprise et par extension, un frein à la construction. Les positions se crispent, le marché se tend et, au fil du temps, la situation s'enlise.

C'est dans ce contexte très général et schématisé à outrance qu'intervient la nouvelle politique du logement entrée en vigueur en 2007. Depuis la fin des années 1990, les autorités ont peu à peu tenté de trouver des pistes pour abandonner le système HLM et reconstituer un parc de logement social, tout en essayant de donner un signal au secteur privé pour relancer la construction. Il aura presque fallu 10 ans entre l'énoncé des premières idées et la mise en œuvre de la nouvelle politique. Un protocole d'accord sur le logement et une nouvelle loi plus tard, le canton de Genève a définitivement tourné la page HLM. En se dotant de nouveaux instruments et en assouplissant certaines contraintes, l'État a pour objectif la réalisation d'un socle pérenne de logements sociaux, mais aussi de relancer la construction en général.

L'objectif de ce travail est triple. Il pourrait se résumer en trois mots : décrire, comparer et évaluer. Dans un premier temps, nous allons tenter de décrire la politique du logement, passée et présente, du canton de Genève. Cette partie consistera avant tout à bien planter le décor et se familiariser avec le dispositif mis en place par les autorités.

Ensuite, dans un deuxième temps, nous voulons observer quelles ont été les évolutions et les transformations de la politique du logement entre le système HLM et le nouveau système des logements d'utilité publique (LUP). Nous voulons comprendre comment l'État adapte ses réponses à un problème collectif dont le fondement n'a pas beaucoup évolué dans le temps. En effet, le but général d'une politique du logement est de mettre à disposition de toute la population des logements correspondant au mieux à leurs revenus. Nous cherchons à savoir dans quelle mesure les contenus substantiels et institutionnels de la politique du logement ont changé.

Enfin, dans un troisième temps, nous nous intéresserons à la nouvelle politique du logement. En nous appuyant sur les différents points de vue recueillis auprès des acteurs du domaine du logement, nous voulons définir quels sont les apports et les limites de cette nouvelle politique. Mais nous voulons aussi proposer une forme d'évaluation *a priori* des potentialités de réalisation de ses objectifs. En effet, la nouvelle politique du logement se fixe des objectifs très précis. La nouvelle loi sur la construction de logements d'utilité publique (LCL) prévoit la réalisation d'un socle pérenne de 15% de ce type de logement en 10 ans. Ceci correspond, selon les projections de l'Office du logement (OLO), à environ 28'700 logements. À cet objectif, il faut encore ajouter la volonté de relancer la construction dans son ensemble. Dès lors, la question qui se pose est la suivante : est-ce

que les nouvelles dispositions mises en place seront suffisantes pour atteindre les objectifs fixés ?

Nous formulons l'hypothèse suivante : la nouvelle politique du logement à elle seule ne pourra pas répondre à ses objectifs. Ces derniers sont avant tout politiques. Ils cristallisent plus une volonté d'instituer une nouvelle dynamique dans le domaine du logement, qu'un espoir de les voir se réaliser dans les délais prévus. La question du logement relève de trop nombreux facteurs pour qu'une politique du logement, aussi bonne soit-elle, puisse en venir à bout.

2.2. Cadre analytique

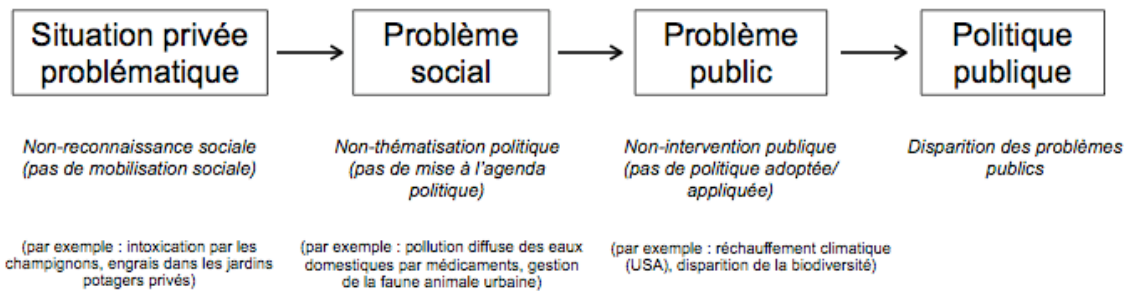
Afin de comprendre l'évolution de la politique du logement à Genève, nous allons utiliser un modèle analytique proposé par Knoepfel et al. dans l'ouvrage « *Analyse et pilotage des politiques publiques* » (Knoepfel et al., 2001). Ce modèle suit une approche actorielle et cherche à dégager le rôle de chaque acteur dans l'évolution d'une politique publique. Bien que très intéressant, nous n'utiliserons pas ce modèle dans ce but. En revanche, il nous permettra dans un premier temps de faire une comparaison diachronique de la politique du logement. En effet, au vu de sa récente évolution, il nous semble judicieux d'analyser les changements opérés au cours du temps. Dans un deuxième temps, nous utiliserons le modèle du cycle de vie d'une politique publique, comme un canevas devant nous permettre de décomposer la politique du logement de façon séquentielle. Nous ne cherchons pas à comprendre comment les différents acteurs mobilisent les différentes ressources à leur disposition pour interférer dans le processus de mise en place de la politique du logement. Cette analyse dépasse le cadre de ce travail. Nous souhaitons uniquement arriver à présenter les éléments essentiels de cette politique et de mettre en lumière ses apports et ses limites. L'objectif est de proposer une évaluation *ex ante* et de tenter de répondre à notre questionnement.

2.2.1. Qu'est-ce qu'une politique publique ?

D'une manière générale, Pierre Müller explique qu'une politique publique est « *le lieu où une société donnée construit son rapport au monde, c'est-à-dire à elle-même* » (Müller, 2008 : 59). Pour le dire de manière plus complète, une politique publique est une réponse qu'une collectivité apporte à un moment précis de son histoire à un problème qu'elle a défini collectivement comme politiquement inacceptable. Le problème à résoudre est avant tout d'ordre politique, dans la mesure où il est un « *construit social dont la configuration dépendra de multiples facteurs propres à la société et au système politique concerné* » (Müller, 2008 : 29). L'existence d'un problème n'implique pas obligatoirement une politique publique. Il est nécessaire que le problème soit mis à l'agenda politique (Figure 1). Un problème est mis à l'agenda lorsque la réalité sociale s'écarte d'un idéal

collectivement défini, lorsque le problème relève de la sphère publique et qu'il n'est pas concevable qu'il soit résolu sans l'intervention de la collectivité publique. Et comme le rappelle Pierre Müller « *la mise en place des politiques est liée à une transformation de la perception des problèmes* » (Müller, 2008 : 29).

Figure 1 : Processus de définition d'un problème public



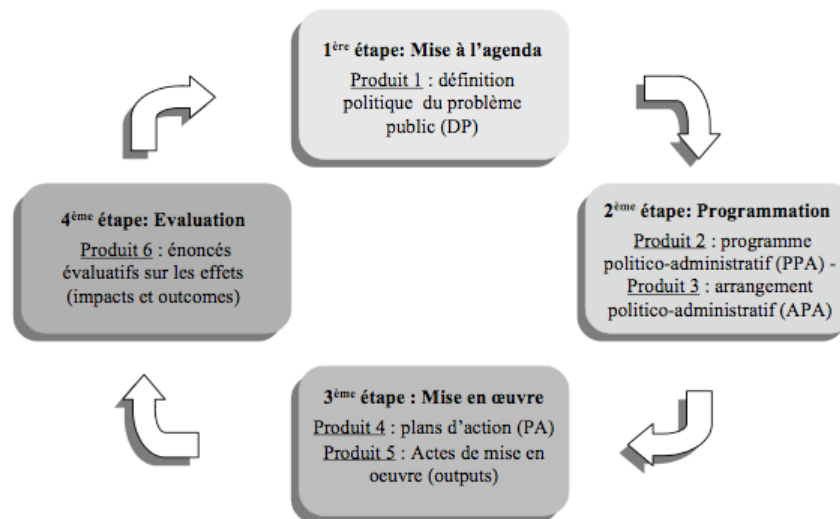
Source : notes du cours de Stéphane Nahrath "Politique et gouvernance urbaine", printemps 2008, Unil

Pour une définition plus formelle, nous nous référons à la définition proposée par Knoepfel et al. : une politique publique est « *un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement des groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes cibles), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux).* » (Knoepfel et al., 2001 : 29)

La mise en place d'une politique du logement cantonale n'échappe pas à cette définition. Son élaboration s'effectue selon un cadre prédéterminé par la législation fédérale dont elle doit respecter les principes, mais aussi dans un contexte socio-économique déterminé. À partir de là, s'effectue un enchaînement d'interactions entre les différents acteurs dont l'objectif est de résoudre un problème collectif. Ces interactions donnent lieu à des actes formalisés qui influencent le comportement des acteurs et ont des répercussions sur la production de logement.

2.2.2. Cycle de vie d'une politique publique

Figure 2 : Cycle de vie d'une politique publique (Knoepfel et al., 2001 :129)



Le modèle de cycle de vie de la politique publique proposé par Knoepfel et al. est une approche séquentielle permettant d'expliquer l'étendue et le contenu des différents produits de la politique du logement (variables dépendantes), mais aussi de déterminer les acteurs et les ressources (variables indépendantes) qui entrent en jeu. Ce cycle se décompose en quatre étapes distinctes : « (1) la mise à l'agenda gouvernemental du problème public à résoudre, (2) la programmation législative et réglementaire de l'intervention publique, (3) la mise en œuvre du programme politico-administratif par des plans d'actions et des actes formalisés (outputs) et, finalement, (4) l'évaluation des effets induits (impacts et outcomes). » (Knoepfel et al., 2001 : 128).

Ces quatre étapes sont ponctuées par six produits qui peuvent être définis brièvement ainsi :

- « *Produit 1 : La définition politique du problème public (DP) comprend la décision ferme d'entreprendre une intervention politique mais aussi, et surtout, la délimitation du périmètre du problème public à résoudre ainsi que l'identification des causes probables de celui-ci par les acteurs publics et des modalités de l'intervention publique envisagée.*
- *Produit 2 : Le programme politico-administratif (PPA) recouvre toutes les décisions législatives ou réglementaires, tant de l'État central que des*

collectivités territoriales, nécessaires à la mise en œuvre de la politique publique.

- *Produit 3 : L'arrangement politico-administratif (APA) fixe les compétences, les responsabilités et les principales ressources des acteurs publics pour l'exécution du programme politico-administratif.*
- *Produit 4 : Les plans d'action (PA) établissent les priorités de mise en œuvre dans l'espace géographique et social, et dans le temps.*
- *Produit 5 : Les actes de mise en œuvre (outputs) recouvrent toutes les activités et les décisions administratives d'application, y compris les éventuelles décisions des tribunaux administratifs.*
- *Produit 6 : Les énoncés évaluatifs sur les effets de la politique publique visent à mettre en évidence les (éventuels) changements de comportement des groupes cibles (impacts) et les effets induits auprès des bénéficiaires finaux (outcomes) et à apprécier scientifiquement et/ou politiquement la pertinence, l'effectivité, l'efficacité et l'efficience de la politique publique (plus ou moins appliquée. » (Knoepfel et al., 2001 : 128-129)*

Ce cycle est un processus itératif et il est amené à évoluer dans le temps par le jeu des acteurs. Cette remarque conduit au premier postulat avancé par les auteurs : « *Les résultats substantiels et institutionnels d'une étape d'une politique publique influencent directement le contenu des étapes suivantes* » (Knoepfel et al., 2001 : 132). Il faut ici distinguer le contenu substantiel d'un produit, c'est-à-dire ce qui concerne les solutions publiques envisagées (comment résoudre le problème ?) et le contenu institutionnel d'un produit qui renvoie au processus d'élaboration de ses réponses (quels acteurs, selon quelles règles, avec quelles ressources ?) (Buren, 2007 : 82 ; Knoepfel et al., 2001 : 131).

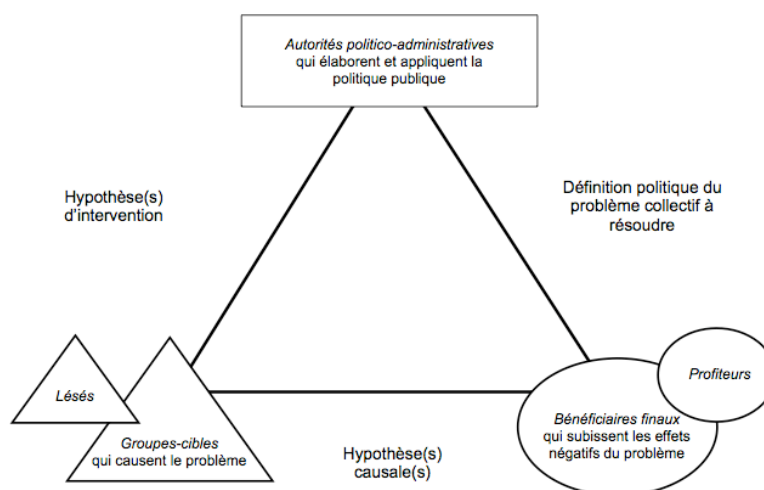
À ce premier postulat vient s'en ajouter un deuxième. Selon les auteurs, « *les acteurs engagés dans une politique peuvent, lors de chaque étape, utiliser les règles institutionnelles en vigueur et les ressources non encore exploitées pour tenter d'influencer le contenu de l'étape concernée.* » (Knoepfel et al., 2001 : 133). Ce postulat témoigne parfaitement l'impossibilité de considérer l'action publique comme un processus linéaire et qu'elle ne peut pas être totalement déterminante des comportements des acteurs. Dès lors, on comprend plus facilement la difficulté d'anticiper toutes les modalités et les enjeux de la mise en œuvre d'une politique publique (Knoepfel et al., 2001 : 133).

2.2.3. Triangle de base d'une politique publique

Afin de comprendre quels sont les acteurs intervenant dans une politique publique et quels sont leurs comportements, Knoepfel et al. proposent un modèle qu'ils intitulent *triangle de base d'une politique publique* ou *triangle des acteurs*. Cette construction permet d'expliquer la configuration du jeu des acteurs et un modèle de causalité. Cinq catégories d'acteurs sont ainsi proposées : les *autorités politico-administratives* en charge de l'élaboration de la politique publique et de son application ainsi que de sa responsabilité publique. Les *bénéficiaires finaux* subissent les effets négatifs induits par le problème public défini par la politique publique. Les acteurs du *groupe cible* sont quant à eux les responsables du problème. Enfin, il convient d'ajouter deux groupes tiers. Ces groupes n'interviennent pas dans la politique, mais les effets de celle-ci les touchent positivement ou négativement. Les auteurs parlent alors de *lésés* et de *profiteurs*. (Knoepfel et al., 2001 : 53).

Tous les acteurs sont en interaction autour d'un modèle de causalité structuré par la définition du problème, une *hypothèse causale* et *hypothèse d'intervention*. La définition du problème est la première étape du cycle d'une politique publique. Ce n'est pas un fait objectif, mais bel et bien une construction sociale que les acteurs cherchent à influencer selon leurs propres intérêts. L'hypothèse causale tente d'apporter « *la réponse politique à la question de savoir qui ou quoi est coupable ou objectivement responsable du problème collectif à résoudre* : » (Knoepfel et al., 2001 : 66). Cette hypothèse introduit la distinction entre le groupe des bénéficiaires finaux et les groupes cibles. Enfin, l'hypothèse d'intervention définit comment « *le problème collectif à résoudre peut être atténué, voire résolu, par une politique publique*. » (Knoepfel et al., 2001 : 67).

Figure 3 : Triangle de base d'une politique publique (Knoepfel et al. ; 2001 : 65)



Même si ce modèle est imparfait, il permet de schématiser au mieux les interactions entre les acteurs d'une politique. Mais il est surtout utile à l'analyse diachronique d'une politique : que ce soit au niveau d'une redéfinition du problème collectif à résoudre ou d'une modification des hypothèses causales et d'intervention ou encore d'un changement d'acteurs. C'est ce modèle analytique que nous allons utiliser pour déterminer quelles ont été les évolutions de la politique du logement à Genève et d'observer les modifications substantielles et/ou institutionnelles de son contenu.

2.3. Méthodes

Afin d'atteindre les objectifs de ce travail et tenter de répondre à notre questionnement, nous avons privilégié plusieurs méthodes. Tout d'abord, nous nous sommes attachés à la lecture des documents officiels des collectivités publiques, avec une attention particulière pour celles du canton de Genève. Ces documents sont composés de différents rapports, de données statistiques et surtout d'un corpus de lois et de règlements d'application. La lecture des lois et leur bonne compréhension est essentielle car ces documents définissent le cadre de l'action publique.

Nous avons aussi opté pour des entretiens semi-dirigés avec différents acteurs intervenant dans la politique du logement du canton de Genève ou simples observateurs de cette politique. Un ensemble de questions identiques ont été posées aux différents interlocuteurs. Ceux-ci ont répondu comme ils le souhaitaient et étaient libres de développer des points dont nous n'avions pas fait mention. D'autres questions plus spécifiques et se rattachant aux fonctions de chaque intervenant ont aussi été formulées. Les entretiens se sont déroulés entre la fin du mois de septembre et le début du mois de novembre 2008 et leur durée est en moyenne d'une heure. Nous aurions souhaités nous entretenir avec plus d'acteurs, mais il a été difficile d'obtenir des rendez-vous et nous avons été contraint de nous limiter à neuf entretiens.

Il nous a été aussi donné la possibilité de participer à la 9^e journée sur le logement¹, organisée par le Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI). Au cours de cette journée, le Conseiller d'État en charge du logement et différents responsables de la nouvelle politique du logement se sont attachés à faire un bilan après une année de mise en œuvre. La participation à cette journée nous a permis d'obtenir certaines informations et surtout de venir confirmer définitivement quelques-unes de nos intuitions.

Enfin, nous avons bien évidemment complété ce travail par des lectures plus générales et plus théoriques. Nous n'avons pas négligé la presse écrite, avec une préférence pour la presse cantonale, ainsi que les bulletins et autres journaux des différentes organisations actives dans le domaine du logement.

¹ Cette journée s'est déroulée le 7 novembre 2008 (Annexe 1)

2.4. Limites

La principale limite rencontrée dans ce travail est notre difficulté à maîtriser l'extrême complexité du corpus normatif de la politique du logement du canton de Genève et des multiples interactions que celle-ci entretient avec d'autres domaines de l'action publique. Il nous a parfois semblé impossible de pouvoir résumer de manière synthétique toute l'information nécessaire à la bonne compréhension de notre sujet. Même en nous concentrant sur le volet construction de la politique du logement, il a souvent été difficile de saisir toutes les implications de cette politique. La question du logement est au coeur d'enjeux très importants et elle est sujette à des prises de position extrêmement rigides. Il est dès lors peu aisé de trier le grain de l'ivraie et de se positionner dans le dédale des avis divergents.

Une autre limite est plutôt d'ordre théorique. Nous avons essayé de proposer une forme d'analyse de politique publique en nous référant aux travaux développés à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP). Nous avons été brièvement confronté à ces travaux dans le cadre d'un cours donné par Stéphane Nahrath lors de notre formation². Pour ce travail, nous avons utilisé le cadre analytique proposé dans l'ouvrage de Knoepfel et al., sans toutefois exploiter tout le potentiel de cet outil analytique. La maîtrise des divers concepts de sciences politiques a été plus difficile que nous l'avions estimé. Cependant, ce travail aura été l'occasion d'approfondir notre connaissance sur le sujet.

Enfin, au vu de la complexité de notre objet d'étude, le temps à disposition a bien évidemment été trop court. La contrainte temporelle imposée pour ce travail, nous a obligé de faire abstraction de certains éléments et de nous priver d'entretiens que nous aurions peut-être fini par obtenir.

2.5. Plan du travail

Nous allons tout d'abord faire un bref aperçu historique pour comprendre quelles sont les raisons qui mènent les pouvoirs publics à mettre en place une politique du logement. Nous définirons plus exactement ce qu'est une politique du logement en nous attardant sur le rôle de l'État et sur les instruments à sa disposition pour intervenir dans le marché du logement. Puis nous présenterons la politique du logement de la Confédération.

Dans le chapitre suivant, nous aborderons le cas genevois. Afin de comprendre comment le canton de Genève s'est doté de sa propre politique du logement, nous retracerons les grandes lignes de son élaboration et de son évolution depuis la seconde guerre mondiale. Ce chapitre nous permettra de recontextualiser l'action de l'État et de se familiariser avec

² « *Politiques et gouvernance urbaines* », ainsi que « *Gestion durable des ressources urbaines: l'approche par les régimes institutionnels des ressources (eau, air, sol)* », printemps 2008, Unil.

les instruments de la politique du logement genevoise. La fin de ce chapitre coïncide avec le contexte dans lequel la nouvelle politique a été mise en œuvre. Nous enchaînerons avec une description minutieuse de la nouvelle politique du logement.

Puis nous passerons aux chapitres consacrés à l'analyse proprement dite. Tout d'abord une analyse diachronique, devant nous permettre de mieux cerner les évolutions de la politique du logement. Pour cela, nous utiliserons le modèle du « *triangle des acteurs* » de Knoepfel et al. avec lequel nous pourrions comparer le système dit HLM au nouveau système dit LUP. Une fois cette comparaison faite, nous passerons au cœur du sujet en procédant à une mise en lumière des points positifs et négatifs de la nouvelle politique. Cette évaluation *a priori* nous permettra d'aboutir à un chapitre consacré à quelques-unes des réflexions auxquelles ce travail nous a mené.

3. Le logement et l'intervention publique

3.1. Développement urbain et pénurie de logement

Depuis le XIX^e siècle, les villes ont connu une incroyable croissance et celle-ci ne semble pas ralentir avec le temps. Plus de la moitié des êtres humains vit en ville et cette proportion est encore plus élevée si l'on prend en considération uniquement les pays européens. La population suisse se concentre à 75% dans les centres urbains.

Cette concentration humaine s'est effectuée au rythme des évolutions économiques et technologiques. Depuis la révolution industrielle, les villes ont concentré peu à peu presque la totalité des activités économiques. Leur attractivité agit comme un puissant aimant, dépeuplant les campagnes pour alimenter leur besoin incessant de main d'œuvre. Très vite, les villes ont été confrontées aux problèmes engendrés par les flux continus de nouveaux arrivants. Il a surtout fallu trouver les moyens de loger cette nouvelle population. Le carcan de la ville médiévale n'a très vite plus été assez grand pour accueillir tout le monde. Les villes ont alors débordé sur les faubourgs pour trouver de nouveaux espaces où construire les logements nécessaires. Mais le développement urbain, aussi rapide qu'il puisse être, peine toujours à rattraper la croissance démographique. Le retard que prend la construction sur l'augmentation de la population s'explique par la forte inertie de ce secteur. Un constructeur se lance dans un projet qu'en fonction d'une demande. Quand cette dernière est formulée, il lui faut patienter le temps nécessaire à la réalisation du projet pour être satisfaite. Au moment où les logements sont enfin disponibles, la demande a augmenté et l'offre n'est déjà plus adaptée. Tant qu'une ville est en croissance, ce cercle vicieux est difficile à briser. L'adaptation de l'offre et de la demande s'effectue lors d'événements particuliers (récession économique, par exemple) où l'on assiste à une stabilisation de la population. La rareté des logements a bien évidemment des répercussions sur leurs prix. De plus, les coûts élevés du foncier et de la construction représentent pour le constructeur un investissement important. Une fois réalisé, il cherche à obtenir le meilleur rendement possible, ce qui contribue encore à augmenter le prix des loyers.

Malgré une offre défaillante et des prix élevés, le logement est un bien indispensable à la vie et chacun est dans la nécessaire obligation de se trouver un toit. La nécessité de se loger dans un contexte de rareté fragilise avant tout les couches les plus défavorisées de la population. Et lorsque l'on parle de crise du logement, c'est surtout d'une pénurie de logements à bon marché dont il s'agit (Stepczynski, 1991 : 7).

L'incapacité des plus pauvres à se loger dans des conditions acceptables a très vite engendré une variété de problèmes sociaux et sanitaires. L'insalubrité et la promiscuité dans lesquelles une partie de la population est amenée à vivre portent en elles les germes de l'instabilité sociale. D'aucun ont très vite compris le rôle de régulation sociale que peut avoir le logement. Et c'est afin de répondre aux besoins des moins favorisés qu'ont été

réalisés les premiers logements dit sociaux. Oeuvre de riches industriels philanthropes, du patronat voulant loger les ouvriers au plus près des usines, de mouvements hygiénistes ou encore de coopératives ouvrières, ces logements ont tous répondu à leur manière aux problèmes liés au logement.

Dans une économie libérale, la question du logement est considérée comme un problème privé. Le logement est un bien comme les autres dont l'offre et la demande se régulent sur un marché qui lui est propre. Mais celui-ci a très vite montré son incapacité d'autorégulation. Les épisodes d'adéquation de l'offre et de la demande sont rares et les prix pratiqués excluent une partie de la population d'un marché dont ils sont pourtant captifs. Le logement n'est pas un bien comme les autres et les particularités de ce marché sont à la source de ses dysfonctionnements. En effet, Joseph Deiss résume en neuf points les spécificités de ce marché :

- « *Les logements sont immobiles. Il existe une multiplicité de marchés locaux ;*
- *en raison de l'urgence vitale du besoin de logement, la demande est en grande partie inélastique ;*
- *les logements ont une durée de vie relativement longue et on est en présence d'un marché de stocks dont l'offre réagit lentement, même en cas de pénurie ;*
- *les logements ne sont pas homogènes et les critères de différenciation nombreux, ce qui nuit à la transparence ;*
- *pour le locataire, le changement de logement est lié à des coûts de transaction élevés (frais de déménagement) ;*
- *la longue durée des contrats rend les relations entre le propriétaire et le locataire plus étroites et fait intervenir des arguments étrangers à la stricte rationalité économique ;*
- *le marché du logement est en interaction avec le marché du sol et celui des capitaux ;*
- *le secteur immobilier est sujet à des externalités importantes. La qualité d'un logement ne dépend pas des seuls investissements de son propriétaire ;*
- *le marché du logement est caractérisé par le phénomène du filtrage, ce qui entraîne souvent une utilisation inefficace du parc immobilier et empêche la modernisation des logements. » (Joseph Deiss cité in : Bieler et al. 1993 : 52)*

Si dans un premier temps, ce sont des organisations privées qui ont pris en charge la question du logement, le fonctionnement imparfait du marché du logement et l'ampleur des problèmes qu'il génère a souvent nécessité et justifié l'intervention de l'État. Bien que le logement demeure un problème privé, le manque de logements abordables pour toutes les couches de la population est en revanche devenu un problème public auquel l'État a été et est toujours amené à répondre. Les stratégies développées diffèrent selon les époques et les contextes politiques, mais toutes considèrent le logement comme un besoin fondamental. Chaque membre de la société doit pouvoir bénéficier d'un logement indépendamment de ses revenus. L'intervention de l'État revêt un caractère social avant

tout. C'est dans l'objectif de répondre à leur mission de solidarité que les pouvoirs publics ont peu à peu mis en œuvre des actions à même de réguler les défaillances du marché.

Au XXe siècle, le phénomène urbain a continué de prendre de l'ampleur et la question du logement n'est toujours pas résolue. L'État se substitue peu à peu aux œuvres de bienfaisance. Dès le milieu du siècle, l'insalubrité des logements est en passe de devenir un mauvais souvenir. Les innovations technologiques et l'avènement de l'architecture moderne en seront en partie responsables. Mais c'est aussi avec l'aide de l'État que l'on peut construire massivement. La standardisation de la construction permet de réduire les coûts, mais aussi d'en améliorer la qualité. Les logements sont plus spacieux, mieux équipés.

Mais les améliorations sur la forme des logements ne participent qu'accessoirement à une meilleure adéquation entre l'offre et la demande. Certes, la majorité des individus sont logés, mais les inégalités de traitement ne disparaissent pas. La proportion du revenu consacré au logement est toujours beaucoup plus élevée pour les couches sociales les plus défavorisées. Sans aides extérieures, le loyer représente une charge dont certains ménages ont de la peine à assumer. Le marché du logement reste incapable de répondre aux besoins de tous les individus. Malgré les interventions de l'État, les inégalités persistent. La récurrence des problèmes liés au logement a mené certaines collectivités publiques à considérer le logement comme un problème collectif auquel elles ont l'obligation de répondre. Pour cette raison, elles ont mis en œuvre de vraies politiques publiques en faveur du logement, afin d'atténuer et maîtriser au mieux ce problème. Nous allons voir de quelle manière la Suisse et surtout le canton de Genève ont répondu à ce problème public.

3.2. Un logement pour tous : une politique publique du logement

3.2.1. Quel type de politique sectorielle ?

Comme nous l'avons expliqué auparavant les particularités du marché du logement conduisent les collectivités publiques à intervenir. L'objectif d'une politique du logement vise avant tout à soutenir les individus dont les capacités économiques sont insuffisantes. Dans un marché libre, l'accès au logement est déterminé par un ensemble de facteurs (composition du ménage, localisation, âge, etc.), mais le prix reste certainement le facteur le plus déterminant. Sous cet aspect, la politique du logement répond à des préoccupations d'ordre social. C'est une politique sociale dont le double objectif est d'une part de « *permettre aux familles les moins aisées de bénéficier elles aussi de conditions de logements adéquates* » et d'autre part de réduire « *pour tous l'influence des turbulences économiques sur le prix du logement* » (Cuennet et al., 2002 : 13).

Si la politique du logement peut être considérée comme un pilier de la politique sociale, elle est aussi bien souvent une politique fiscale. Dans de nombreux pays, des exonérations fiscales sont accordées aux candidats à l'accession à la propriété. Mais les rabais d'impôts accordés peuvent avoir des effets contreproductifs, puisqu'ils représentent une baisse des entrées fiscales nécessaires à la mise en place du volet social de la politique du logement (Cuennet et al., 2002).

La politique du logement est aussi une politique conjoncturelle. Elle peut aussi servir d'instrument de relance lors de période de basse conjoncture. Couplé à des mesures fiscales (exonérations), cet aspect de la politique du logement a été employé lors de période de crise économique afin de relancer le secteur de la construction.

Plus largement, la particularité du logement amène aussi la politique du logement à devoir se coordonner avec un ensemble de politiques sectorielles. La problématique du logement englobe les trois dimensions du développement durable car le logement « *consomme de grandes quantités d'énergie et de matières premières (aspect environnemental) ; c'est un secteur clé pour l'industrie de la construction et les établissements de crédits (aspect économique) ; c'est enfin un facteur de stabilité lié au bien-vivre des individus et des familles (aspect social).* » (Cuennet et al., 2002 : 12).

3.2.2. Comment l'État intervient ?

Dans sa première acceptation, la politique du logement est avant tout une politique sociale, dans la mesure où elle vise à faciliter l'accès au logement aux couches les plus faibles de la société. Pour cela, l'État peut intervenir selon des stratégies différentes. La première consiste à construire lui-même des logements publics et les mettre à disposition de la catégorie de la population souhaitée. Il peut aussi agir en augmentant artificiellement le pouvoir d'achat des individus, c'est-à-dire en octroyant des aides personnalisées (aide à la personne). La deuxième solution est d'encourager la construction en proposant des aides à la pierre (Cuennet et al., 2002 : 23). Enfin, l'État peut encore proposer des aides à l'exploitation, afin de réduire le montant des loyers.

La constitution d'un parc de logement public a surtout été l'apanage des pays à économie planifiée. Mais d'autres pays ont aussi opté pour cette stratégie. La France en est un bel exemple. En Suisse, les collectivités publiques construisent très rarement des logements publics. C'est généralement en soutenant des fondations de droit public ou des organisations sans but lucratif, que l'État construit indirectement du logement. Les statuts de ces maîtres d'ouvrages excluent la possibilité de faire des profits, dès lors, leurs rendements peuvent être moins élevés et ainsi proposer des logements aux loyers inférieurs à ceux du marché. Nous le verrons plus tard, cette option constitue un des fondements de la nouvelle politique du logement du canton de Genève.

Les deux autres formes d'interventions sont les aides à la pierre et à la personne. Ces deux types d'aides sont très différentes. Bien qu'elles soient utilisées pour atteindre le même but, offrir des logements pour toutes les couches de la population, les deux outils ont chacun leurs spécificités et ils sont souvent utilisés parallèlement. L'avantage de l'aide à la pierre est de pouvoir répondre à deux objectifs de la politique du logement en même temps. Le subventionnement de la construction permet d'avoir une incidence sur le prix des loyers et ainsi atteindre des objectifs sociaux et d'autre part, l'encouragement à la construction a un effet de politique conjoncturelle. Cependant, les effets de cette aide sur la construction ne sont pas aussi importants que souhaités (Cuennet et al., 2002 : 26). Une autre limite de l'aide à la pierre est d'avoir un effet identique sur les loyers pour tous les ménages. Cette mesure s'applique sur le logement et ne prend absolument pas en compte les revenus des locataires. De plus, la rigidité de cette mesure ne permet pas de s'adapter à de nouvelles configurations. Par exemple lorsque les revenus des locataires augmentent ou que leur situation familiale évolue. Comme il n'est pas possible de supprimer cette aide, on assiste à des situations où des locataires continuent à bénéficier d'une aide dont ils ne nécessitent plus. A contrario, des ménages dont les revenus sont trop bas n'arrivent pas à obtenir de logements subventionnés. C'est ici qu'intervient l'aide à la personne. Cette aide est beaucoup plus flexible. Elle s'attache à soutenir les ménages en fonction de leurs revenus et/ou de leur situation familiale. Elle peut par exemple être utilisée dans le cas précédemment cité d'un ménage dont les revenus ne lui permettent pas d'accéder à un logement subventionné. Cette mesure comporte un risque de voir les loyers augmenter. En effet, le locataire ne se souciant pas de l'augmentation du loyer parce que pris en charge par la collectivité, le propriétaire serait tenté de procéder à des hausses de loyers. Cette tentation peut être régulée par un contrôle sur les baux, c'est le cas en Suisse avec l'application du droit du bail. D'autre part, afin de ne pas voir cette mesure exercer une pression sur loyers, elle « *peut être limitée aux ménages qui habitent certains types de logements ou ne paient pas de loyer supérieur au niveau usuel.* » (Cuennet et al., 2002 : 27).

L'aide à l'exploitation pourrait s'apparenter à une forme d'aide à la pierre destinée aux exploitants d'immeubles. Cette forme d'aide permet de réduire les charges d'exploitation des logements et ainsi diminuer leur impact sur les loyers. Le 80% du montant du loyer est destiné au remboursement des coûts de construction. Une part importante sert à rembourser des intérêts des divers financements. L'octroi de subventions permet d'aider les exploitants à payer ces intérêts et ainsi de maintenir les loyers à un certain niveau.

Le poids financier n'est pas le même suivant le type d'aide choisi par les collectivités. Les montants alloués à l'aide à la pierre sont généralement déterminés. L'État fixe le budget qu'il souhaite dépenser. En revanche, les montants débloqués pour les aides à la personne peuvent être exponentiels, puisque qu'ils sont dépendants du nombre de personnes qui en font la demande. Cependant, rien n'empêche l'État de procéder comme pour l'aide à la pierre et de déterminer un budget maximum (Cuennet et al., 2002).

Les coûts administratifs liés à la gestion de ces aides varient. Intuitivement l'aide à la personne nécessite plus de moyens parce qu'elle concerne une multitude de cas. Mais le contrôle des coûts de construction et des conditions de financement sont plus difficiles à mettre en œuvre que le contrôle des revenus ou des situations familiales des locataires (Cuennet et al., 2002 : 27).

3.2.3. *Deux visions antagonistes.*

Il existe deux manières radicalement opposées de concevoir une politique du logement. Ces deux façons de faire sont antagonistes et relèvent souvent d'un positionnement idéologique. D'une part, une vision interventionniste où l'État assume ses responsabilités en constituant lui-même un parc de logements publics ou applique un contrôle sur les logements par l'octroi d'aides à la pierre. D'autre part, une vision plus libérale qui laisse au marché une totale liberté et où l'État intervient en octroyant des aides personnalisées afin d'atténuer les excès du marché. Les modèles suisse et genevois se situent quelque part entre ces deux visions. Nous le verrons plus tard, les différentes formes de la politique du logement du canton de Genève ont essayé de trouver des compromis entre les deux visions. Mais les idéologies opposées qui les sous-tendent rendent forcément la question du logement très conflictuelle.

3.3. *La politique du logement de la Confédération*

Selon le principe de subsidiarité propre au fonctionnement institutionnel suisse, le logement est une question qui incombe avant tout aux personnes et aux ménages. Mais la Confédération se doit de répondre aux besoins des couches les plus défavorisées de la population. Pour cette raison, la Constitution fédérale prévoit dans ses buts sociaux, que « *la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables* » (Art. 41, alinéa 1, lettre e, Constitution fédérale). Afin de réaliser ce mandat, l'article 108 de la Constitution attribue à la Confédération le rôle d'encourager la « *construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations oeuvrant à la construction de logements d'utilité publique* », tout en prenant en « *considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin.* » (Art. 108, Constitution fédérale). De plus, la Suisse étant un pays où la grande majorité des ménages sont locataires, l'article 109 exige de la Confédération qu'elle « *légifère afin de lutter contre les abus en matière de bail à loyer, notamment les loyers abusifs, ainsi que sur l'annulabilité des congés abusifs et la prolongation du bail pour une durée déterminée.* » (Art. 109, Constitution fédérale). Ces trois articles définissent le cadre général de la politique du logement au niveau fédéral.

Les mandats de protection des locataires et de l'aide au logement font l'objet d'une législation particulière. Le droit du bail fait partie du droit des obligations (Art. 253 à 274 du Code des obligations) depuis 1990 et il est actuellement en cours de révision. L'aide au logement est quant à elle régie par la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés, plus communément appelée loi sur logement (LOG). Celle-ci est entrée en vigueur en 2003 en remplacement de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) de 1975. La LOG reprend les objectifs de la LCAP qui sont « *d'élargir l'offre de logements bon marché en faveur des ménages économiquement défavorisés et de faciliter l'accès à la propriété du logement* » (OFL, 2006 : 57). Mais en tenant compte des principes du développement durable inscrit dans la Constitution fédérale depuis 1999, la LOG comprend un troisième objectif qui vise à soutenir les formes novatrices de construction et d'habitation.

Enfin, plusieurs ordonnances viennent préciser le contenu de la LOG et des articles du Code des obligations. L'Office fédéral du logement (OFL), localisé à Granges dans le canton de Soleure, est en charge de la mise en œuvre de la politique du logement au niveau national.

3.3.1. Deux grands axes d'interventions

La Confédération intervient de deux manières distinctes sur le logement. Premièrement, elle garantit une protection des locataires par l'intermédiaire du droit du bail. Dans un pays où le taux de locataire est le plus élevé d'Europe¹, le droit du bail permet de réguler le marché de la location en instituant notamment un contrôle et une surveillance des loyers. Nous n'allons pas développer les instruments à disposition de la protection des locataires, parce qu'ils ne concernent pas directement la construction de logement.

Le deuxième axe d'intervention de la Confédération est l'aide au logement, que nous allons étudier un peu plus attentivement. Avant l'entrée en vigueur en 1973 de l'article 108, la Confédération était intervenue uniquement de façon ponctuelle pour faire face à des situations d'urgence. Les aides apportées répondaient soit à des objectifs de relance économique, soit au manque de logement en période de forte croissance démographique. Mais dès 1973, la Confédération fait de l'aide au logement une de ses prérogatives permanentes.

3.3.2. La loi sur le logement de 2003

Comme nous l'avons vu précédemment, les deux principaux objectifs de la LCAP, en vigueur de 1975 à 2001, sont les mêmes que ceux de la LOG. Les deux lois accordent une place prépondérante aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique en leur octroyant des

¹ Le taux de locataire est d'environ 60% au niveau de la Confédération. À Genève, ce taux grimpe jusqu'à 80%.

aides spécifiques. Cependant, les instruments de mise en œuvre diffèrent quelque peu. L'aide financière aux maîtres d'ouvrages apportée par la LCAP prévoyait un cautionnement de la Confédération pour la location ainsi que pour la propriété. Un système d'avance remboursable et autres avances à fonds perdus permettaient d'abaisser les coûts et les loyers. Le changement d'orientation de la LOG est de miser sur les prêts sans intérêts ou à taux préférentiel. La nouvelle loi peut être résumée selon les trois objectifs suivants :

- Offrir des logements abordables aux ménages les plus défavorisés.
- Faciliter l'accès à la propriété du logement.
- Soutenir les formes novatrices de construction et d'habitation.

Offrir des logements abordables aux ménages les plus défavorisés

Afin d'inciter le secteur privé à construire des logements locatifs, la Confédération propose des prêts sans intérêts ou à taux préférentiels. Cette mesure, visant à diminuer les charges des maîtres d'ouvrages, permettrait selon la Confédération d'avoir une incidence sur les loyers allant jusqu'à 30%. Cet effet n'a pourtant pas encore été vérifié, puisque que pour des raisons d'économie budgétaire, cette mesure a été suspendue dans le cadre du programme d'allègement 03 du ménage fédéral et cela jusqu'en 2008 (OFL, 2006 :58). Toutefois, cette mesure reste effective pour les maîtres d'ouvrages d'utilité publique.

La Confédération attribue aux maîtres d'ouvrages d'utilité publique et aux organisations oeuvrant dans le domaine du logement d'utilité publique un rôle prépondérant dans sa politique. Mais qu'entend-on précisément par utilité publique ? La notion d'utilité publique est centrale dans le système d'aide de la Confédération, mais aussi dans la politique du logement du canton de Genève. Cette notion diffère selon les cantons, mais au niveau de la Confédération elle définit « *les sociétés qui exercent leur activité, sans aucun but de lucre, en faveur des pauvres et des malades, des cultes, de l'instruction ou d'autres œuvres d'utilité publique, ou qui visent à procurer des habitations à loyer modéré ou à cautionner, en tant que, d'après les statuts,*

- *Les dividendes sont limités au maximum à 6% du capital social versé,*
- *Le versement de tantièmes est exclu,*
- *Le solde de la fortune, après remboursement du capital social est versé, est affecté à des buts semblables, en cas de dissolution de la société. » (LT, Art. 6, lettre a)*

Ce qu'il faut retenir de cette définition est l'idée de l'absence de but lucratif qui régit la notion d'utilité publique. Au sens de la loi sur le logement (LOG), « *sont réputés organisations oeuvrant à la construction de logements d'utilité publique les maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique, leurs organisations faîtières, les centrales d'émissions ainsi que les établissements de cautionnement hypothécaire et d'autres institutions se consacrant à l'encouragement de*

l'offre de logements à loyer ou à prix modérés. Est réputé d'utilité publique toute activité à but non lucratif qui sert à couvrir les besoins en logements à loyer ou à prix modérés. » (LOG, Art. 4, al. 2 et 3).

Les maîtres d'ouvrages d'utilité publique représentent environ 1'500 entités sous des formes aussi diverses que des coopératives d'habitation, des fondations immobilières de droit public ou encore de sociétés anonymes. En 2000, 13% du parc de logements locatifs suisse était géré par ce type d'organisations. Pour la Confédération, ces maîtres d'ouvrages participent non seulement à la réalisation d'un stock de logements à prix modérés solidement durable, mais de par leur caractère d'utilité publique, ils « *complètent leur offre de logements par différents services de suivi des locataires et délestent ainsi les pouvoirs publics* » (OFL, 2006 : 59). Afin de permettre la construction de nouveaux logements, mais aussi les travaux de rénovation, la Confédération a mis en place un système d'aides financières devant pallier le manque de fonds propres auquel sont confrontés les maîtres d'ouvrages. Voici les quatre instruments proposés par la politique du logement fédérale (OFL, 2006 : 62) :

- *Le cautionnement* : La Confédération cautionne les emprunts via la Centrale d'émission pour la construction de logements d'utilité publique (CCL). Cette centrale acquiert sur le marché financier des capitaux pour le compte des maîtres d'ouvrages d'utilité publique qu'elle met à disposition à des conditions préférentielles.
- *Prêts à taux préférentiels* : Un fond de roulement constitué par la Confédération et géré par les organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique permet de financer des prêts à taux préférentiels. Le fonds se monte à environ 300 millions de francs et les prêts sont limités à 30'000 francs par logement sur vingt ans.
- *Arrière cautionnement* : La coopérative de cautionnement hypothécaire (HBG) des maîtres d'ouvrages d'utilité publique bénéficie d'un arrière cautionnement de la Confédération. Ce dispositif permet aux membres de la HBG disposant de moins de capitaux de faciliter leur financement auprès des banques.
- *Participation au capital social* : Cet instrument est moins utilisé, mais il permet à la Confédération de participer au capital social de maîtres d'ouvrages d'utilité publique d'envergure interrégionale.

Faciliter l'accès à la propriété du logement

On peut se demander si cet axe d'intervention a une quelconque justification sociale. Comme le soulignent Stéphane Cuennet et al, il n'existe aucune bonne raison économique d'aider et d'encourager les ménages à devenir propriétaire. Selon les auteurs, « *le seul argument solide en faveur de la promotion de l'accession à la propriété est que l'opinion publique lui est largement favorable* » (Cuennet et al., 2002 : 89). Quoi qu'il en soit, la Confédération œuvre depuis plus de trente ans pour augmenter le taux de

propriétaire et inverser la tendance, qui fait de la Suisse un pays de locataires. Depuis 1995, la possibilité est donnée aux ménages d'utiliser leur fonds de prévoyance professionnelle pour financer la propriété de leur logement. Soit sous la forme d'un retrait anticipé, soit sous la forme d'une mise en gage.

La LOG prévoit deux formes de soutien, d'une part des prêts sans intérêts ou à taux préférentiels comme cela se pratique pour la construction de logements locatifs. Ces prêts s'adressent en priorité aux ménages financièrement défavorisés et dont la localisation ne leur permet pas ou peu d'alternatives à la propriété. D'autre part, la LOG accorde sous forme de cautionnement, une aide aux ménages dont les revenus suffisent à assumer les charges de l'accession à la propriété, mais qui ne disposent pas des fonds propres nécessaires (OFL, 2006 : 63). Comme pour les maîtres d'ouvrages d'utilité publique, ces cautionnements se font par l'intermédiaire de coopératives de cautionnement immobilier et permettent de cautionner les hypothèques bancaires jusqu'à 90% des coûts de construction.

Soutenir les formes novatrices de construction et d'habitation.

Le troisième axe d'intervention de la LOG est le soutien aux formes novatrices de construction et d'habitation. Cet axe relève de la volonté du législateur d'intégrer le principe constitutionnel du développement durable dans la politique du logement. Mais dans un marché du logement très tendu, où l'offre arrive très rarement à répondre à la demande, il est souvent difficile d'encourager l'innovation. En effet, le taux de vacance extrêmement bas observé en Suisse et en particulier à Genève, fait que tous les logements trouvent preneurs, « *même s'ils ne répondent pas aux besoins spécifiques des occupants, si leur qualité architectonique et urbanistique est modeste ou s'ils ne répondent pas à des objectifs sociétaux tels que ceux du "développement durable"* » (OFL, 2006 : 68).

La LOG vise à promouvoir la recherche dans les limites des crédits ouverts et dans le but « *d'accroître la transparence du marché et apporter les bases nécessaires à l'amélioration de l'habitat et de l'offre de logements.* » (LOG, Art. 41, al. 1). La recherche peut tout aussi bien concerner des innovations d'ordre conceptionnelle et organisationnelle. La loi prévoit aussi de soutenir des projets exemplaires par des prêts sans intérêts ou à taux préférentiels. Ces prêts directs sont suspendus jusqu'à la fin de l'année 2008 pour des raisons d'économie budgétaire. Cependant, même si jusqu'à présent aucune réalisation n'a encore bénéficié d'un prêt direct de la Confédération, « *le soutien accordé à des conceptions et à des processus innovants a permis d'ancrer dans la loi des tâches assurées depuis les années 1970 déjà par la recherche de l'Office fédéral du logement.* » (OFL, 2006 : 68). C'est notamment le cas pour le modèle de la *petite propriété du logement*. Le soutien apporté à la recherche a permis de développer ce modèle alternatif de propriété. Cette forme de propriété partielle, pour l'heure encore expérimentale, permet une accession à la propriété aux ménages les moins favorisés.

3.3.3. Bilan de la politique du logement de la Confédération

L'objectif de ce chapitre consacré à la politique fédérale du logement n'est pas d'en établir son bilan, mais plutôt de contextualiser le cadre général dans lequel la politique genevoise du logement prend place. De plus, il est pour l'instant beaucoup trop tôt pour tirer des conclusions sur les effets de la LOG qui n'est entrée en vigueur qu'en 2003 et dont un des instruments (prêts) n'a pas pu être mis en œuvre de façon optimale en raison de restrictions budgétaires. Cependant, le contenu de la politique fédérale n'ayant pas radicalement changé, nous pouvons reprendre les conclusions proposées par Cuennet et al en 2002.

D'un point de vue général, la politique du logement contient en elle les éléments de son échec. Les différents objectifs sont parfois contradictoires, les mesures proposées peuvent être contreproductives et la tentation à l'inflation législative est importante. Cette dernière remarque est surtout valable pour le droit du bail. Pour ce qui concerne les mesures d'aide au logement, elles n'ont qu'un effet très marginal. En effet, seul un logement sur dix en Suisse a bénéficié des aides de la Confédération. De plus, seulement deux tiers de ces logements concernent des ménages défavorisés auxquels les mesures fédérales sont prioritairement accordées. Il faut encore ajouter que les aides sont plus souvent accordées aux régions périphériques, alors que les besoins sont beaucoup plus importants dans les régions métropolitaines.

Ce que nous retenons de ce chapitre, c'est premièrement l'incidence marginale de l'aide au logement sur la construction et deuxièmement le rôle important donné aux maîtres d'ouvrages d'utilité publique. Concernant ce dernier point et comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, nous observons qu'en Suisse, les collectivités publiques construisent très rarement elles-mêmes du logement. Elles se cantonnent plutôt à encourager le secteur privé ou les maîtres d'ouvrages d'utilité publique. Ceci est non seulement vrai pour la Confédération, mais aussi pour le canton de Genève, comme nous le verrons plus tard.

3.4. La particularité du cas genevois

La Confédération laisse la liberté aux cantons de compléter les mesures qu'elle met en place. Mais cette liberté n'est que très peu utilisée et les cantons ne font généralement qu'adapter leur propre législation aux lois fédérales. Le cas du canton de Genève est particulier puisqu'il est un des seuls cantons à avoir élaboré sa propre politique du logement. Celle-ci s'est développée depuis la fin des années 1950. Le catalogue de mesures proposé par les autorités cantonales est beaucoup plus complet.

La politique du logement est mise en œuvre par l'autorité cantonale et est appliquée sur l'ensemble de son territoire. Comme pour la politique d'aménagement, le rôle des communes est marginal. Si quelques-unes d'entre-elles ont développé leur propre

stratégie en matière de logement, c'est notamment le cas des communes urbaines et plus particulièrement celui de la Ville de Genève, c'est bel et bien au niveau cantonal que la politique du logement est mise en œuvre. Malgré un rôle moins important qu'ailleurs en Suisse, les communes restent un acteur incontournable. L'aboutissement de certaines mesures d'aménagement ou la réalisation de logement dépendent souvent de l'accord des communes. Pendant longtemps, le Canton ne se souciait que très peu de l'avis des communes, mais avec la nouvelle politique du logement un pas a été fait dans leur direction. En effet, les communes sont appelées à contribuer plus activement à la réalisation des objectifs de cette politique. Dans le cadre de ce travail, nous nous concentrons avant tout sur les actions menées par le Canton. Cependant, nous ne négligeons pas le rôle des communes et nous mentionnerons à plusieurs reprises comment elles s'intègrent dans le nouveau dispositif genevois.

4. Le logement à Genève depuis l'après-guerre

Nous avons choisi de nous intéresser à la période se déroulant immédiatement après la seconde guerre mondiale jusqu'à nos jours. Avant cette époque, l'État n'intervient que très rarement sur le marché du logement. Son rôle va se renforcer dans la première moitié du XX^e siècle pour peu à peu mettre en place la politique du logement que nous connaissons aujourd'hui.

Au XIX^e siècle, la construction de logement est une affaire privée et le logement social est pris en charge par des sociétés d'utilité publique. Dès le milieu siècle, des sociétés philanthropiques oeuvrent à la construction de logements salubres pour venir en aide aux ménages les plus modestes. La ville est exsangue, malgré la disparition des fortifications en 1849, et les conditions de logements des ouvriers sont déplorables. Guidées par des principes hygiénistes, ces sociétés issues des rangs de la bourgeoisie ne sont pas exemptes de considérations beaucoup plus pragmatiques de maintien de la paix sociale. Le logement joue un rôle social évident. En offrant de meilleures conditions de logement aux couches les moins favorisés de la population, il est possible de mieux réguler les problèmes de santé publique, mais aussi de réduire les tensions sociales. « *C'est l'époque où le patronat, du moins sa frange la plus humaniste, rêvait de créer des "cités-jardins" pour les ouvriers.* » (Champod, 1987 : 53). Peu à peu les idées véhiculées par ces sociétés pénètrent les sphères de l'État.

Au tournant du XIX^e, les premières interventions étatiques se font sous forme de subventionnement, de garantie ou encore de cession de terrains. En 1902 est créée la Fondation des logements salubres et à bon marché, dont la mission est de construire avec l'aide de l'État des logements pour les ouvriers et les employés. Cette fondation sans but lucratif pose les bases de ce que deviendront dans les années 1920 les premières coopératives d'habitation genevoises. À la fin de la première guerre mondiale, la population genevoise augmente fortement. La pénurie de logement est un problème récurrent. Sous l'impulsion des Socialistes, un Office du logement voit le jour en 1921. À la fin de la décennie, une première loi est votée pour assurer la construction de logements salubres et économiques. Cette loi propose des mesures d'encouragement comme des exonérations fiscales, des allocations pour les fondations et elle limite ces aides pour une durée de 25 ans. C'est au même moment que l'État adopte la première législation en matière d'affectation du sol. On retrouve ici les deux axes qui fonderont plus tard la politique du logement, c'est-à-dire d'une part un régime de prestations visant à encourager le secteur de la construction et d'autre part un régime de régulation visant à contrôler l'urbanisation et s'assurer d'une bonne répartition des différentes catégories de logements.

Avec la crise économique des années 1930 et la seconde guerre mondiale, Genève voit sa population diminuer. On parle alors aussi de crise du logement, mais cette fois parce que l'offre dépasse largement la demande, plus de 6'000 logements sont inoccupés (Champod, 1987 : 54). Mais la situation va très vite évoluer et dès la fin de la guerre, la

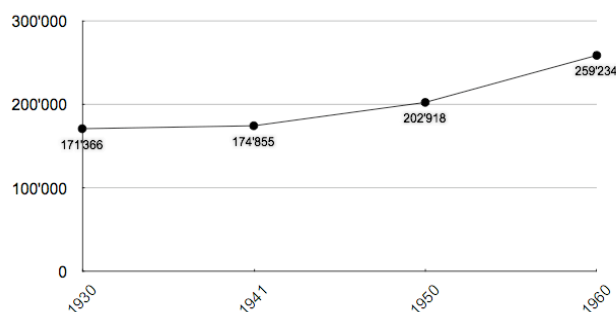
tendance s'inverse. Malgré les signes de relance, le secteur privé reste prudent. La crise des années 1930 est encore très présente dans les esprits. L'offre a de la peine à faire face à la demande et la pénurie frappe à nouveau. Dès 1946, des mesures sont mises en place pour s'assurer de la construction de logements salubres et économiques. Des avantages fiscaux sont accordés, mais, en contrepartie, les rendements bruts ne doivent pas dépasser 6.3% et aucun bénéfice n'est accepté à la vente des immeubles. En 1948, l'État se dote d'une loi jetant les bases des fondations immobilières de droit public. Ces structures paraétatiques permettent à l'État de construire des logements HBM (Habitation à bon marché) pour la population la plus démunie. Cette catégorie de logements a toujours été du ressort de l'État. Nous verrons plus en détail leur fonctionnement dans le chapitre consacré à la nouvelle politique du logement.

Ces mesures ont avant tout été mises en place pour offrir des logements aux plus pauvres. Mais la pénurie gagne du terrain et d'autres couches sociales n'arrivent plus à trouver des logements adaptés à leurs revenus. Cette époque marque une rupture très nette. Jusqu'alors, l'intervention des pouvoirs publics se concentre uniquement sur les plus pauvres. À la fin de la seconde guerre mondiale, les mutations socio-économiques vont peu à peu modifier les structures sociales et pousser le canton de Genève à élargir sa manière de concevoir ses modes d'intervention et élaborer une vraie politique du logement.

4.1. La 1^e loi Dupont

Genève entre de plain-pied dans les trente glorieuses. L'économie genevoise est florissante. Les organisations internationales s'installent dans le canton. Beaucoup d'emplois sont créés et attirent de la main-d'oeuvre en abondance. Les flux migratoires, qu'ils soient étrangers ou confédérés, sont importants et le taux de natalité est élevé (baby boom). La population genevoise passe de 1941 à 1960 de 174'855 à 259'234 habitants, soit une augmentation de presque 50% en 20 ans (Figure 4).

Figure 4 : Évolution de la population résidente dans le canton de Genève, entre 1930 et 1960
(Variation 1941-1960 : +48%)



Source : Office cantonal de la statistique, OCSTAT, 2008

La pénurie de logement s'aggrave. Les lois mises en place à la fin de la guerre ne sont plus à même de répondre aux besoins croissants de la population. En 1954, une pétition de plus de 6'000 parafes demande au Grand Conseil des mesures pour sortir de la pénurie et offrir des logements aux travailleurs.

Le Conseil d'État doit agir au plus vite s'il ne veut pas voir le développement économique s'essouffler (Champod, 1987 :55) et s'il veut contenir le mécontentement grandissant de la population qui a de plus en plus de peine à se loger. Ni les fondations immobilières de droit public, ni les collectivités n'arrivent à enrayer la pénurie. La situation a changé et ce ne sont plus uniquement les couches sociales les moins favorisées qui souffrent de la pénurie, mais les ouvriers dans leur ensemble. Le Parti du travail fait de la question du logement son cheval de bataille. Au cours de l'année 1954, le parti lance deux projets. Les deux propositions seront rejetées par la droite, bien que le principe d'une des deux sera repris. En effet, celui-ci consiste à créer un fonds public destiné à abaisser le coût des intérêts hypothécaires. Parallèlement, un projet de loi visant à encourager la construction de logements à loyers réduits est déposé par un député du Grand Conseil.

C'est sur la base de ce dernier document que le Conseil d'État travaille et est tenu de faire des propositions. Émile Dupont, Conseiller d'État démocrate-chrétien, présente une loi qui est votée le 2 avril 1955. Cette loi est communément appelée *1^e loi Dupont* ou *loi des 30 millions*. La loi encourage la construction de logements HLM (Habitation à loyer modéré) spécialement destinés à la classe moyenne et pour cela elle propose deux formes d'aides, l'exonération fiscale et le prêt à taux réduit. L'État ne pouvant pas à lui seul résorber la pénurie de logement, le Conseil d'État propose de faire appel à l'initiative privée par le biais d'incitations. « *Le principe est simple. Contre des rabais d'impôts et des prêts hypothécaires bon marché durant une période minimale de 20 ans, le propriétaire qui voit ainsi ses charges d'exploitation abaissées, s'engage à modérer les loyers.* » (Balmer, 1996 : 107). La loi fixe aussi un cadre très précis pour les barèmes d'entrée des locataires, la qualité de construction, la taille minimale des pièces. Le loyer est fixé à 380 francs par pièce et par année. L'État soutient la construction, mais impose des contreparties. Même si la loi a très vite été acceptée, la gauche lui reproche d'être avant tout une aide à l'exploitation, c'est-à-dire une aide aux propriétaires, avant d'être une aide aux locataires. Mais la situation est grave et la loi semble permettre une relance bienvenue. Dotée d'un montant de 30 millions, cette première loi Dupont n'a cependant pas réussi à intéresser les milieux immobiliers. Sur les 840 logements réalisés avec l'aide de l'État entre 1955 et 1963 seuls 12 l'ont été par ces derniers. Les mesures mises en place ont surtout été utilisées par les communes et les organisations de droit public.

Mais cette loi produit des effets pervers. Tout d'abord, l'arrivée de capitaux entraîne une augmentation du prix des terrains. La loi garanti à terme la construction de logements et pousse certains acteurs à la spéculation foncière. Ensuite, la hausse du prix du terrain se répercute sur la qualité des logements. En effet, comme la loi plafonne le rendement des

logements bénéficiant de l'aide publique, le propriétaire est contraint de réduire les coûts de la construction, s'il veut obtenir un rendement satisfaisant.

L'imperfection des instruments de la loi et les effets pervers qu'elle induit vont être critiqués de part et d'autre, ce qui va conduire le Conseil d'État à revoir sa copie. Très vite, les autorités comprennent qu'il faut non seulement revoir la 1^e loi Dupont, mais il faut aussi se doter d'une loi pour maîtriser la spéculation foncière. En moins de deux ans, l'État va élaborer deux lois qui constituent les deux piliers de la politique du logement jusqu'à nos jours. D'une part la nouvelle loi HLM, dite 2^e loi Dupont ou loi des 70 millions et d'autre part, la loi sur le développement de la zone urbaine (LDAU). « *Avec ces deux arsenaux juridiques, l'État pourra inciter à la construction massive de logements HLM et maîtriser indirectement les prix des terrains sur lesquels s'édifieront la plupart de ces constructions nouvelles.* » (Balmer, 1996 : 109).

4.2. La 2^e loi Dupont et la LGZD : les piliers de la politique du logement

4.2.1. De la 2^e loi Dupont à la LGL

La 2^e loi Dupont est votée le 25 janvier 1957, ce qui démontre bien la volonté des autorités de l'époque à vouloir trouver rapidement des solutions au problème de la pénurie de logements. Cette loi subira des modifications au cours du temps comme nous le verrons, mais ses principes demeureront inchangés.

Émile Dupont reprend les idées déjà développées dans la loi de 1955 et renforce le rôle de l'État. Les instruments mis en œuvre peuvent se résumer comme suit :

- *Cautionnement des prêts hypothécaires* : L'État cautionne auprès des banques les particuliers souhaitant construire des HLM. Le cautionnement est plafonné à 70 millions (ce montant évoluera avec les ans pour passer à 90, 220 à plus de 900 millions dans les années 1990). Cette mesure permet de rassurer les prêteurs, d'augmenter la masse de capitaux investis dans l'immobilier et à terme, faire baisser les taux hypothécaires (Champod, 1987 : 56).
- *Exonérations fiscales* : Les baisses d'impôts sont accordées aux propriétaires pendant la durée du subventionnement. Cette mesure permet un allègement des charges des immeubles HLM.
- *Subventionnement* : Versement de subventions aux propriétaires afin de payer une partie des intérêts. Celles-ci ne doivent pas dépasser 1.5% des dettes cautionnées. L'aide est dégressive sur 20 ans. Cette mesure permet de baisser les charges du propriétaire.

Ces mesures incitatives, auxquelles seront ajoutés des prêts hypothécaires de 2^e et 3^e rang en faveur des organisations de droit public et sans but lucratif (fondations,

coopératives d'habitation), sont évidemment conditionnées par un régime de contraintes. Le constructeur doit fournir un plan financier, lequel doit être accepté par le Conseil d'État. Pour bénéficier des subventions, l'Office du logement définit préalablement les valeurs limites des coûts de construction au m³, un taux de rendement maximum et le loyer maximum par pièce et par an.

L'avancée de la loi est de consacrer un budget au logement social. Auparavant, des crédits étaient débloqués ponctuellement après votation au Grand Conseil. En cautionnant les propriétaires auprès des banques, l'État joue le rôle d'intermédiaire entre le secteur bancaire et les milieux immobiliers. Mais avant tout, il ne se substitue plus aux banques en prêtant des fonds publics. Autre grande nouveauté, les aides accordées par l'État sont toujours octroyées pour une durée de 20 ans, mais elles sont dégressives. Ce système est fondé sur l'idée de l'évolution constante des revenus des ménages. Les aides diminuent au même rythme que les revenus augmentent. Au bout de 20 ans, les HLM passent dans le régime des loyers libres, au moment où les ménages se sont stabilisés et sont capables d'assumer un loyer non-subsidonné. Ce point est évidemment très vite critiqué par la gauche. Celle-ci n'apprécie pas de voir l'État subventionner le secteur privé pendant 20 ans et de laisser ensuite les immeubles échapper à son contrôle. Le Parti du travail propose que les subventions soient uniquement destinées aux fondations et aux coopératives d'habitations. Leur demande restera vaine.

Les mesures incitatives mises en œuvre par l'État, sont accueillies avec réserve par le secteur privé. Malgré des encouragements supplémentaires sous forme d'exonération lors des trois premières années qui permettront néanmoins de construire 789 logements, le secteur privé ne s'empresse pas de réaliser des HLM. Le temps écoulé pendant l'élaboration de la loi, a permis de relancer la construction et les carnets de commandes sont bien remplis. Pour pallier ce manque d'engouement, le Conseiller d'État Emile Dupont trouve une solution qui sera très vite acceptée. « *Afin de rendre effective sa loi, il met sur pied une fondation de droit public, la Fondation Cité-Nouvelle qui jouera le rôle de construire en lieu et place des privés.* » (Balmer, 1996 : 110). C'est par le biais de cette fondation que se construisent les cités du Lignon, d'Onex ou encore des Avanchets. Les immeubles sont ensuite revendus à des fonds de pensions ou à des assurances-vie. Mais le secteur privé saura profiter du soutien de l'État lors des périodes où le marché sera plus tendu.

Au fil du temps, la loi s'adapte aux évolutions de la société et subit quelques aménagements, sans pour autant remettre en cause ses principes de bases. Durant les années 1960, les revenus augmentent plus rapidement que prévu. Certains habitants des HLM se retrouvent avec des revenus dépassant les barèmes autorisés. Afin de corriger cela, l'État introduit un système de surtaxe. D'un point de vue plus général, une nouvelle catégorie de logement est introduite pour répondre aux besoins de la classe moyenne. Les HCM (Habitation à coût modéré) font leur apparition dans la loi en 1969 et les premiers logements voient le jour au début des années 1970. Les HCM permettent d'offrir

un logement subventionné aux ménages qui gagnent trop pour rentrer dans le système HLM et pas assez pour les loyers libres. Cette catégorie de logements n'existe plus aujourd'hui, car très vite les loyers proposés ont atteint des prix aussi élevés, voire plus, que dans le régime des loyers libres. Dès lors, leur subventionnement a été remis en question et abandonné par le législateur.

Enfin, la loi de 1957 est remplacée une première fois en 1974 et en 1977, elle est refondue dans un nouveau texte, la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) encore en vigueur aujourd'hui.

Pour conclure, nous pouvons reprendre les mots de Bernard Lescaze pour résumer ce volet de la politique du logement : *« Son objectif est d'inciter les constructeurs à mettre sur le marché des immeubles dont les loyers sont abaissés par la combinaison de subventions à l'exploitation et d'exonérations fiscales cantonales et communales. En contrepartie, le propriétaire accepte de soumettre au contrôle de l'État la qualité des logements, le prix de revient, le niveau des loyers, le rendement financier, l'entretien de l'immeuble. L'attribution des appartements est également surveillée par l'État ; elle est fonction notamment de la situation financière des locataires, dont les revenus ne doivent pas dépasser les normes fixées. La durée de ces contrôles varie de dix à vingt ans. »* (Lescaze et al., 1994 : 314).

4.2.2. De la LDAU à la LGZD

Si la politique du logement est lancée par la 2^e loi Dupont et la construction des HLM, celle-ci ne peut fonctionner qu'avec la mise en place d'une autre loi. Comme nous l'avons vu précédemment, la loi de 1955 a entraîné des opérations de spéculation foncière dont les autorités veulent absolument mettre fin. Le Conseiller d'État radical Jean Dutoit élabore une loi devant rendre possible l'extension urbaine de Genève. En effet, les plans en vigueur ne permettent pas de face à la situation actuelle. La nouvelle loi doit aussi être dotée d'instruments permettant à l'État de maîtriser le développement urbain tout en luttant contre la tentation spéculative. Pour répondre au manque de logements et construire en masse, il faut déclasser de la zone agricole. Mais pour que ces terrains puissent accueillir du logement social et qu'ils ne deviennent pas le théâtre d'opérations spéculatives incontrôlées, l'État fixe des contraintes strictes sur des périmètres d'extension urbaine appelés zone de développement. La loi sur le développement de la zone urbaine (LDAU) est votée le 25 janvier 1957, le même jour que la 2^e loi Dupont. Celle-ci deviendra la loi sur les zones de développement (LGZD) que l'on connaît encore aujourd'hui.

Les zones de développement se superposent aux autres zones (ancienne zone agricole pour la plupart). Elles permettent à l'État de maîtriser le développement urbain et faire appliquer sa politique du logement. L'élaboration d'un plan localisé de quartier (PLQ) est obligatoire, il détermine les voies de communication, les espaces publics, les gabarits des immeubles, les servitudes, l'affectation de chaque bâtiment projeté. Les PLQ sont

adoptés par le Conseil d'État et ont force obligatoire pour tous. Les propriétaires des terrains sont soumis à des taxes d'équipement en rapport à la surface brute de plancher assignée à sa parcelle. Les coûts sont ainsi partagés entre les acteurs privés et les collectivités publiques. Le niveau des loyers est fixé et contrôlé par l'État pendant 10 ans ainsi que le prix de vente du terrain et du prix de la PPE dès son introduction dans la législation fédérale au début des années 1970. La loi permet aussi aux collectivités publiques (communes et Canton) de faire valoir un droit de préemption sur les terrains. Elles peuvent aussi faire valoir un droit d'expropriation pour utilité publique. La loi attribue au Conseil d'État l'autorité de faire appliquer un pourcentage de logements subventionnés. À la fin des années 1970, plus particulièrement lors de l'entrée en vigueur de la LGL en 1977, une règle administrative institue une répartition des logements en zone de développement comme suit : deux tiers de logements subventionnés pour un tiers de loyers libres. Cette règle est très vite appelée la règle des 2/3 – 1/3. Elle s'applique dans les PLQ, car comme nous l'avons dit plus haut, ceux-ci détermine l'affectation des bâtiments. L'objectif de cette règle est de répondre à la baisse constante du nombre de logements subventionnés, mais très vite, elle est contestée par le secteur privé. Elle sera tout de même appliquée jusque dans les années 2000, où comme nous le verrons, elle sera abandonnée.

De 1957 à 1977, les deux lois (2^e loi Dupont et la LGZD) vont permettre la réalisation d'environ 30'000 HLM et 6'000 HCM (cette catégorie de logement n'étant entrée en vigueur qu'en 1969). C'est l'articulation des instruments de prestations de la loi Dupont et plus tard de la LGL et des instruments de régulation de la LGZD que le canton de Genève a pu mener sa politique du logement. Mais il ne faut pas oublier de se replacer dans le contexte particulier de l'époque. La croissance économique était importante, tous les indicateurs étaient au beau fixe et malgré des dissensions, il existait une forme de consensus politique autour du logement et du développement urbain. Les déclassements importants de la zone agricole se sont fait sans difficultés, les projets étaient élaborés et réalisés très rapidement. Les cités satellites de Meyrin, du Lignon, d'Onex sont sorties de terre dans des temps records, ce qui aujourd'hui ne paraît plus être possible.

La réalisation massive de HLM n'a pas uniquement été rendue possible par la loi Dupont. C'est aussi le fruit d'une politique d'aménagement et de déclassement de la zone agricole à des fins de construction. En augmentant l'offre foncière, l'État a pu baisser les prix du foncier. Pour construire des logements, il faut des terrains et pour construire du logement social, il faut qu'il soit bon marché. Les autorités de l'époque avaient bien compris cela. Mais il ne faut pas non plus donner aux lois et aux politiques publiques un plus grand rôle qu'elles n'en ont. Le contexte socio-économique dans lequel ces événements ont pris place est tout aussi important, voire peut-être plus.

4.3. Un monde qui se transforme

Si le système HLM a permis de répondre à la pénurie de logements qui frappait Genève à la fin des années 1950 et de répondre aux besoins de la population durant les années 1960 et 1970, le modèle socio-économique sur lequel il se fonde se transforme à partir du milieu des années 1970. La croissance économique paraissait éternelle en 1957, mais les crises économiques des années 1970, viennent semer le trouble. La croissance continue fait place à des périodes de récession. Le cycle long des trente glorieuses fait place à des cycles économiques beaucoup plus courts et surtout plus chaotiques. Le système HLM se fonde sur l'idée d'une évolution constante des salaires devant s'adapter à l'augmentation programmée des loyers. Les mutations économiques ne garantissent plus la stabilité de l'emploi et les parcours professionnels deviennent beaucoup trop imprévisibles pour le système HLM.

Ces phénomènes économiques sont accompagnés d'évolutions sociales imprévues par le législateur. Les structures familiales évoluent rapidement. On assiste à des phénomènes de décohabitation. Le nombre de divorce augmente, le nombre de célibataire aussi. Les individus vivent plus longtemps. Bref, la taille des ménages se réduit considérablement. La moyenne se situait à 2.85 personnes par ménage en 1960, pour n'atteindre plus que 2.22 au début des années 1980. Le besoin de logement suit cette évolution et va grandissant, pour arriver à 451 logements pour 1'000 habitants en 1980, contre 351 pour 1'000 en 1960.

La demande en logement évolue très vite et ne correspond plus à l'offre proposée par le modèle HLM. À cela, il faut encore ajouter des aspirations résidentielles qui n'ont plus beaucoup de rapport avec les générations précédentes. Pour le dire autrement, les grands ensembles d'HLM ne font plus rêver.

Parallèlement aux crises économiques des années 1970, on assiste à la montée en puissance des sensibilités environnementales. La protection de la nature devient un enjeu important dans le débat public. La population prend conscience de l'importance de préserver la zone agricole genevoise. Il est dès lors de plus en plus difficile de déclasser des terrains pour construire en masse comme auparavant. Et puis, l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) en 1979 rendra encore plus difficiles les changements d'affectation. La zone agricole devient à partir des années 1980 quasiment inviolable. Véritable ceinture verte autour de la ville, protégée par un ensemble hétéroclite d'acteurs, dont les intérêts divergents finissent par converger vers le même objectif. Ce sont entre autres : les agriculteurs, les écologistes ou encore tous ceux qui ne veulent pas voir Genève accueillir de nouveaux habitants. Malgré les efforts fournis pour trouver les espaces nécessaires à la construction, la zone à bâtir se réduit comme peau de chagrin. Le rapport de l'Office fédéral de la statistique sur les zones à bâtir paru cette année, montre bien le faible potentiel du canton en termes de superficie constructible. Dans l'état actuel, entre 8% et 14% de la zone à bâtir est encore constructible, ce qui

représente une surface de 691 à 1134 hectares pour l'ensemble du canton (ARE, 2008 : 53). Cela situe le canton de Genève en queue de classement avec un potentiel de construction en zone à bâtir relativement faible en comparaison nationale.

L'ensemble de ces phénomènes mettent à mal une politique du logement de moins en moins adaptée au nouveau contexte. Malgré les modifications proposées par la LGL de 1977, l'État n'arrive pas à contrer le ralentissement de la construction qui sévit depuis le milieu des années 1970. La récession entraînée par les différentes crises économiques stabilise la population, maintien les taux hypothécaires à un niveau peu élevé. Mais le phénomène est de courte durée. Dès le début des années 1980, l'économie redémarre et la population augmente à nouveau. La demande de logement explose. Genève affronte une pénurie de logement comme elle n'a plus connu depuis longtemps. Cette crise est due à l'inertie de la construction et à son incapacité de s'adapter rapidement aux bouleversements démographiques (Lescaze et al., 1994 : 317). Le taux de vacance avoisine 0.1% en 1984, les loyers prennent l'ascenseur. Les positions deviennent de plus en plus tendues entre les milieux de défense des locataires et les milieux de l'immobilier. L'ampleur et la complexité du corpus normatif représentent, pour ces derniers, le principal obstacle à la construction. Ces arguments sont évidemment contestés par l'autre camp, qui durant cette période sera très actif et fera passer de nouvelles lois assurant une meilleure protection des locataires. En 1983, les genevois acceptent à 65.7% la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR). Cette loi de protection des locataires a pour but principal de préserver l'habitat et les conditions de vie existant. « Elle vise en particulier à éviter le dépeuplement du centre-ville au profit de surfaces de bureaux ou commerces, ainsi que plus généralement à réglementer les travaux sur les immeubles existants (transformations et rénovations) de manière à minimiser l'impact sur les loyers. » (CEEP, 2003 : 2). En préservant une offre de logements à des loyers abordables au centre ville, la LDTR est certainement le facteur déterminant du maintien de la population en zone urbaine ; phénomène qui n'a pas été observé ailleurs en Suisse pendant la même période (Figure 5).

Figure 5 : Évolution de la population dans les villes suisses.

	1960	1970	1980	1990	2000	1980/2000
Genève	176'183	173'618	156'505	171'042	177'964	14%
Lausanne	126'328	137'383	127'349	128'112	124'914	-2%
Zürich	440'170	422'640	369'522	365'043	363'273	-2%
Saint-Gall	76'279	80'852	75'847	75'237	72'626	-4%
Neuchâtel	33'430	38'784	34'428	33'579	32'914	-4%
Fribourg	32'583	39'695	37'400	36'355	35'547	-5%
Lugano	23'937	27'121	27'815	25'334	26'580	-5%
Lucerne	67'433	69'879	63'278	61'034	59'496	-6%
Bâle-Ville	206'746	212'857	182'143	178'428	166'558	-9%
Berne	163'172	162'405	145'254	136'338	128'634	-11%

Source : OFS (CEEP, 2003 : 49)

C'est aussi à cette époque que se discute la nécessité d'ancrer le droit au logement dans la Constitution genevoise. Celui-ci sera adopté en 1989 et rentrera en vigueur en 1992.

À la fin de la décennie, la situation évolue, mais la crise aura définitivement sonné le glas du système HLM. Depuis la fin des années 1970, le parc de logement subventionné ne cesse de diminuer. Les logements qui sortent du régime HLM ne sont pas remplacés. Mais c'est aussi la construction en général qui baisse fortement. Alors qu'entre 1970 et 1974 on construit 4'600 logements par année, on arrive à peine à 1'800 logements par année pendant les années 1980 (Lescaze et al. : 1994 :325). Le phénomène ne peut s'expliquer que par la conjonction d'un ensemble de facteurs. Les bouleversements socio-économiques auxquels nous avons fait allusion précédemment l'explique en partie. Quoi qu'il en soit, le système HLM a, de l'avis de tous, fait son temps.

4.4. Vers une nouvelle politique du logement

Dès le début des années 1990, la situation s'améliore. Le retard pris dans la construction dans les années 1980 est rattrapé. En 1993, le taux de vacance passe au-dessus de la barre fatidique des 1.5%, seuil à partir duquel il est communément admis que le marché est fluide (Figure 7). Mais l'embellie n'est que passagère, puisque le climat se détériore dès 1999 et il ne fera que s'aggraver depuis.

Tous les acteurs en conviennent, il faut abandonner le système HLM et passer vers un nouveau système. Le caractère provisoire du régime HLM ne permet pas d'assurer une proportion suffisante de logements sociaux. La règle des 2/3 –1/3 ne semble plus être efficace pour forcer le secteur privé à construire du logement subventionné. Cette règle est de plus en plus incriminée et pour certains, elle est la principale responsable du manque de dynamisme de la construction dans le canton. Deux rapports publiés à quelques mois d'intervalles viennent confirmer l'obsolescence de la politique du logement. C'est tout d'abord en 1996 l'analyse sur l'organisation du logement effectuée par Arthur Andersen dans le cadre de l'audit global de l'État et l'année suivante, le rapport de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEEP). Ces deux rapports mettent en lumière les défaillances du système et guideront les réflexions sur les nouvelles orientations à prendre.

L'année 1997 marque un tournant. Dans son traditionnel discours de début de législature prononcé à la cathédrale Saint-Pierre, le Conseil d'État fait du logement une de ses priorités. Il lance de nouvelles pistes de réflexion et veut orienter sa politique du logement « *en particulier vers la construction de logements bon marché, en donnant aux coopératives et autres bailleurs sans but lucratif les moyens d'une action énergique.* » (Discours de Saint-Pierre du 8 décembre 1997). Comme l'État n'arrive plus à faire construire du logement social par le secteur privé, il veut s'orienter vers d'autres acteurs. Peu à peu se met en place une nouvelle manière de concevoir la politique du logement.

En 1995 déjà, une nouvelle catégorie de logements a été créée. Les HM (Habitation mixte) favorisent la mixité des revenus au sein d'un même immeuble, tout en renforçant les allocations personnelles au logement. Ces dernières sont conditionnées au respect d'un taux d'effort et d'occupation. Le montant des allocations individuelles est attribué en fonction des revenus du locataire et le logement doit être occupé par un nombre de personne déterminé par le nombre de pièces du logement.

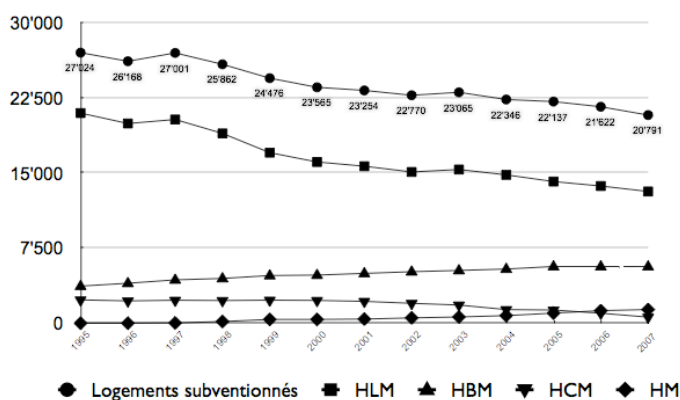
Parallèlement, l'État élabore un nouveau plan directeur cantonal (PDC) qui sera approuvé au début des années 2000. Celui-ci prévoit un accroissement de la population et détermine le nombre de logements pour les 20 prochaines années. Ce n'est pas moins de 32'000 logements qu'il faut construire à l'horizon 2020. Le rythme de construction à maintenir est de 1'600 logements par année. Pour cela, le PDC adopte une stratégie en trois points. Tout d'abord urbaniser la couronne suburbaine, puis densifier la zone villas et enfin déclasser de la zone agricole. Même si cette mesure arrive en troisième position, elle marque une évolution dans les mentalités. La zone agricole n'est plus sacralisée. Le manque de zone à bâtir facilement mobilisable oblige l'État à opter pour cette solution s'il veut atteindre les objectifs du PDC. Plusieurs grands périmètres sont soumis au déclassement afin d'accueillir, à terme, de nouveaux quartiers d'habitations. Malgré quelques lenteurs dues à la réticence de certaines Communes, les déclassements vont être approuvés les années suivantes¹.

Pendant ce temps, la question du logement reste toujours à l'ordre du jour. Une nouvelle législature débute en 2001, et le Conseil d'État précise comment il pense mener son action. Dans le discours de Saint-Pierre du 3 décembre 2001, il explique « *qu'il appartient à l'économie immobilière privée de construire et d'entretenir les logements dont nous avons besoin. Le rôle de l'État est de fixer les normes et d'intervenir en favorisant les HBM et les coopératives pour ceux qui ont besoin de l'aide de l'État* » (Discours de Saint-Pierre du 3 décembre 2001). L'État affirme de plus en plus sa volonté de reprendre le contrôle du logement social. Il ne parle plus de HLM, mais de HBM et de coopératives d'habitation tout en précisant que son action sera destinée aux couches les plus défavorisées de la population. Mais il rappelle aussi que la construction de logements relève de l'initiative privée.

Laurent Moutinot, Conseiller d'État socialiste, en charge de l'aménagement du territoire et du logement, lance un projet de loi pour la construction de 20% de logements bon marché pérenne au tournant du millénaire. Le projet de loi n'aboutira pas, mais ses propositions seront reprises. Au vu de la disparition programmée des HLM (Figure 6), l'État veut s'assurer d'une proportion minimale de logements à bon marché.

¹ À ce titre, il est intéressant de consulter le tableau d'avancement des projets élaboré par Direction générale de l'aménagement du territoire (DGAT) et dont nous avons mis une copie en annexe (Annexe 2)

Figure 6 : Accélération de la diminution du parc des logements subventionnés entre 1995 et 2004
(Variation en %, 1995-2004)



Source : Office cantonal de la statistique, OCSTAT, 2008

Dans l'objectif de proposer des logements avec des loyers moins élevés que ceux du marché libre, l'État se tourne vers les coopératives d'habitation. Ces organisations sans but lucratif offrent des possibilités intéressantes pour maintenir les loyers à des niveaux assez bas et indépendants des fluctuations du marché. L'État en fait des interlocuteurs privilégiés en leur proposant un soutien sous la forme de mise à disposition de terrains en droit de superficie ou en leur accordant des prêts préférentiels.

Une nouvelle législature commence en 2005. L'organisation des dicastères est revue et le logement est séparé de l'aménagement du territoire. C'est le nouveau Conseiller d'État en charge du logement, le libéral Mark Müller, qui remet l'ouvrage sur le métier. Il entreprend de rassembler tous les acteurs du logement, afin de les amener à négocier et de jeter les bases d'une nouvelle politique du logement. Les négociations aboutissent à un consensus et un protocole d'accord sur le logement est signé en 2006. Celui-ci précise les grandes lignes de la future politique du logement à Genève. Le protocole n'est pas ratifié par la principale association de défense des locataires, l'ASLOCA-Genève. Celle-ci estime que l'accord donne trop de liberté au secteur privé et n'offre pas assez de garanties quant à la réalisation de logement social. L'association de défense des locataires parle d'un accord de dupe et Carlos Sommaruga secrétaire général de l'ASLOCA romande ironisera sur le plateau de l'émission *Infrarouge* en disant : « *Cet accord, c'est comme si on avait signé un accord sur la mobilité sans la présence du TCS !* »²

Malgré cela, le document constitue le fondement de la nouvelle loi sur la construction de logement d'utilité public (LCL³) qui rentre en vigueur en mai 2007. Avec ce texte et les modifications de la LGZD, la nouvelle politique du logement est lancée.

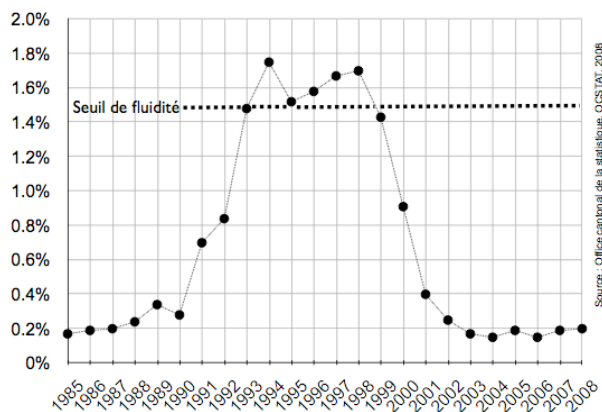
² Émission de débat de la Télévision Suisse Romande (TSR) du 13 septembre 2008 sur la crise du logement : <http://infrarouge.tsr.ch/index.php?idforum=289&fulltext=1>.

³ L'abréviation de la loi a d'abord été LCL, puis elle a changé pour devenir LUP. Nous gardons l'abréviation LCL dans le cadre de ce travail pour ne pas faire la confusion entre la loi et le terme « logement d'utilité publique » dont nous utilisons l'abréviation LUP

4.5. Évolutions récentes

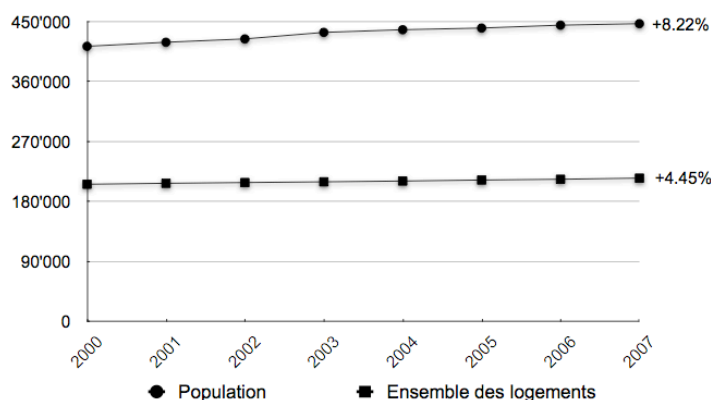
Pendant que l'État met en place ses nouvelles stratégies d'action pour le logement, le contexte continue d'évoluer. La situation sur le front du logement s'empire année après années. Genève détient le triste record du taux de vacances le plus faible de Suisse.

Figure 7 : Taux de vacances des logements dans le canton de Genève de 1985 à 2007



Ce phénomène s'explique par le dynamisme économique que connaît Genève depuis le début des années 2000. Le nombre de nouveaux emplois créés ces dernières années est considérable et l'attractivité de Genève entraîne une croissance démographique qui n'avait pas été prévue dans de telles proportions. La construction peine à suivre l'évolution de la population. Cette dernière s'accroît deux fois plus vite que le nombre de logement (Figure 8).

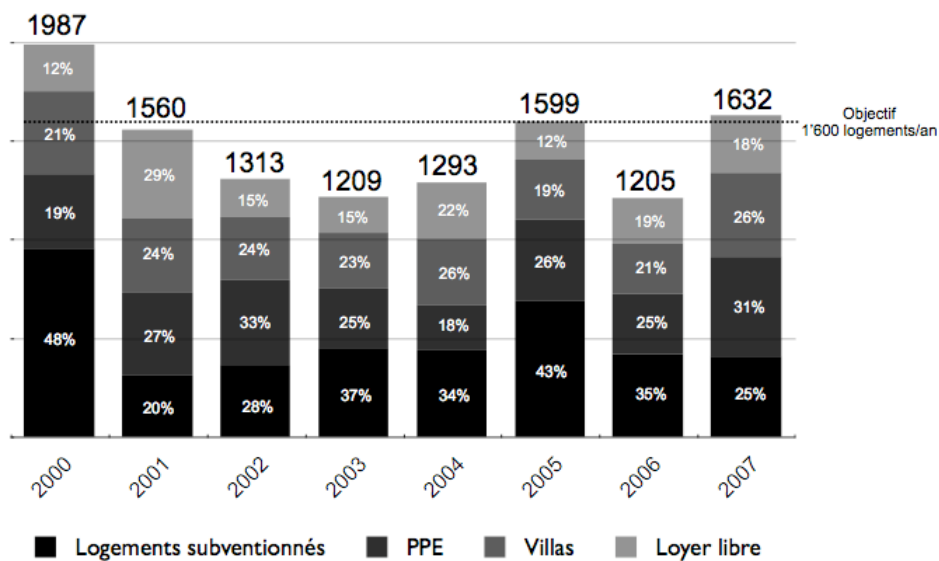
Figure 8 : Évolution de la population et du nombre de logements depuis 2000, (Variation en %, 2000-2007)



Dans le cadre de la politique des agglomérations de la Confédération, Genève rend sa copie à la fin 2007. Le projet d'agglomération franco-valdo-genevois intègre les nouveaux développements que connaît la région et publie avec ses partenaires un plan directeur transfrontalier de l'habitat où les projections en termes de logements sont revus à la hausse. La croissance démographique est estimée à 200'000 personnes supplémentaires à l'horizon 2030 sur l'ensemble de l'agglomération. L'objectif est de réaliser 50'000 logements d'ici à 10 ans avec la volonté de répartir ces futurs habitants des deux côtés de la frontière ce qui représente pour Genève la construction de 2'500 logements par années. Afin de répondre à ce défi, le projet d'agglomération a déjà répertorié toute une série de nouveaux périmètres à développer en priorité (PACA⁴), mais aussi de nouveaux périmètres à déclasser.

Mais pendant ce temps, malgré la bonne volonté des autorités à vouloir mener à bien ses différentes politiques, la construction n'atteint pas les objectifs fixés par le plan directeur cantonal. La part de logements subventionnés diminue toujours autant (Figure 9). Bien que les déclassements de la zone agricole prévus dans le plan directeur cantonal ont été adopté, aucun logement n'est encore sorti de terre.

Figure 9 : Total des logements construits dans le canton de Genève entre 2000 et 2007



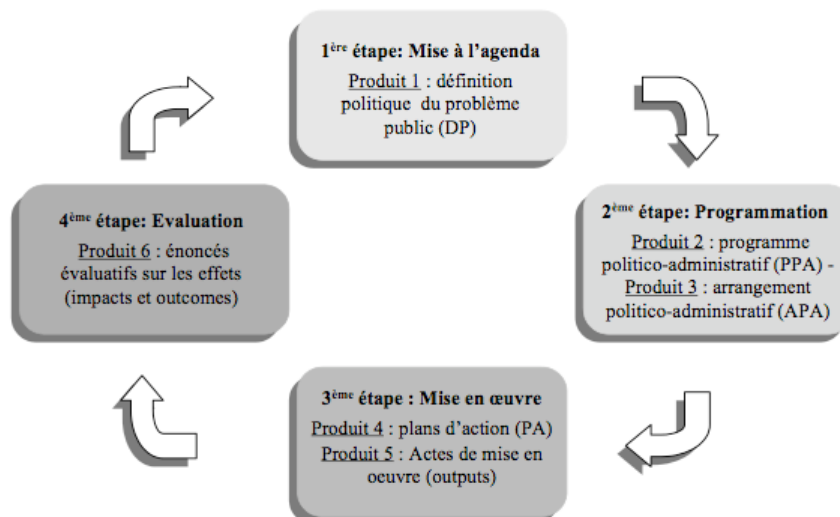
Source : Office cantonal de la statistique (OCSTAT)

⁴ Projet d'aménagement coordonné d'agglomération.

5. La nouvelle politique du logement

Nous allons à présent décrire précisément la nouvelle politique du logement entrée en vigueur en 2007. Celle-ci s'inscrit dans une certaine forme de continuité, tout en apportant des modifications importantes dans la manière d'appréhender la problématique du logement. Afin de décomposer méthodiquement cette politique publique, nous allons nous référer à l'approche séquentielle proposée par le cycle de vie d'une politique de Knoepfel et al. (Figure 2) dont nous avons parlé au début du document. La première étape correspondant à la mise à l'agenda et son produit (définition du problème collectif) est en partie déjà connu. Nous ne reviendrons pas sur les conditions qui ont amené à l'élaboration de cette nouvelle politique. Ce point a déjà été développé dans le chapitre précédent. Nous évoquerons tout de même brièvement la définition du problème collectif à résoudre. Nous allons avant tout dans ce chapitre nous consacrer aux étapes et aux produits suivants. Nous nous intéresserons plus particulièrement à la deuxième étape qui nous permettra de décrire précisément le programme et l'arrangement politico-administratifs (produits 2 et 3). Compte tenu de la récente mise en œuvre de la politique, nous ne pourrions que brièvement faire état de la troisième étape. Quant à la dernière étape, nous ferons mention des dispositions prévues par le législateur. Mais surtout, nous ferons nous-même une évaluation *a priori* (*ex ante*) en prenant appui sur les différents points de vue recueillis auprès d'acteurs et d'observateurs de la politique du logement. Cette évaluation nous permettra de dégager les apports et les limites de la nouvelle politique du logement. Elle fera l'objet d'un chapitre spécifique.

Figure 2 : Cycle de vie d'une politique publique (Knoepfel et al., 2001 :129)



5.1. Mise à l'agenda

5.1.1. Définition du problème collectif à résoudre

La nouvelle politique du logement doit résoudre deux problèmes majeurs. Elle doit enrayer la diminution constante du nombre de logement social et relancer le secteur de la construction dans son ensemble.

5.2. La programmation

La nouvelle politique du logement a officiellement débuté au printemps 2007, lorsque le Grand Conseil genevois a adopté la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LCL), issue du protocole d'accord sur le logement signé en 2006. Si la nouvelle politique du logement tel qu'elle est définie dans ce travail est menée à bien par le Conseiller d'État en place Mark Müller, elle reste l'aboutissement d'un certain nombre de remaniements entamés dès le milieu des années 1990 par son prédécesseur Laurent Moutinot.

Rappelons ici encore le rôle déterminant du protocole d'accord sur le logement. La signature de ce texte se fonde sur une série d'éléments qui dictent l'orientation de la nouvelle politique du logement. Certains d'entre eux ont été ancrés définitivement dans la loi comme nous le verrons plus tard, mais d'autres ne l'ont pas été et pourtant ils définissent clairement l'orientation de la nouvelle politique. Nous les citons ici tels qu'ils sont formulés dans le protocole d'accord :

- *« Les déclassements ultérieurs de la zone agricole se feront systématiquement en zone de développement lorsqu'ils sont destinés au logement collectif. Le Conseil d'État veillera à la modération du prix du terrain déclassé. En particulier, le terrain issu d'un déclassé de la zone agricole devra être maintenu à un prix modeste.*
- *Les parties s'engagent à favoriser des nouveaux déclassements de la zone agricole destinée à la construction de logements collectifs, prioritairement dans le cadre du plan directeur cantonal.*
- *L'État de Genève pratiquera une politique foncière active:*
 - *par l'acquisition de terrains déclassés;*
 - *en développant les droits de superficie sur ces terrains, conditionnés aux objectifs des logements d'utilité publique. » (DCTI, 2006)*

Dans un tout ménage distribué au mois d'octobre 2008, le Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI) nous dévoile les quatre piliers sur lesquels repose la nouvelle politique du logement :

1. « *Des logements sociaux durables.*
2. *Des règles du jeu claires pour les constructeurs.*
3. *Encouragement des coopératives et de l'accession à la propriété.*
4. *Maintien des aides personnalisées au logement.* » (DCTI, 2008 :1)

Nous nous intéresserons principalement aux deux premiers piliers parce qu'ils sont directement touchés par la nouvelle loi pour la construction de logements d'utilité publique (LCL) et les modifications apportées à la loi sur les zones de développement (LGZD). Le troisième pilier sera aussi abordé. En revanche, le quatrième pilier sort du cadre de ce travail et nous ne le prendrons pas en considération.

5.2.1. *Le programme politico-administratif (PPA)*

Le corpus de lois régissant la nouvelle politique du logement se résume ainsi :

- *La Constitution genevoise* : le logement est un droit constitutionnel.
- *La loi pour la construction de logement d'utilité publique (LCL)*¹ : elle est le cœur de la nouvelle politique.
- *La loi sur les zones de développement (LGZD) et son règlement d'application (RGZD)* : l'Art. 4A de la LGZD² fixe le pourcentage de logements d'utilité publique (LUP) en zone de développement.
- *La loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) et son règlement d'exécution (RGL)* : cette loi reste la référence cadre pour tous les aspects non pris en compte dans la LCL.

Nous allons principalement nous intéresser au contenu de la LCL et de ses articulations avec la LGZD et la LGL. Nous n'allons pas entrer dans tous les détails de l'important dispositif législatif de la politique du logement, parce que sa complexité et son étendue sont beaucoup trop vastes pour être traité dans sa globalité dans ce travail. Afin de mieux saisir l'importance de ce corpus normatif, il suffit par exemple de s'attarder sur la LGL. Elle comprend 14 pages et 51 articles, auxquels il faut encore ajouter son règlement d'application (26 pages), sans compter ses multiples modifications depuis son entrée en vigueur en 1977³. À la LGL, il faut encore ajouter toutes les dispositions fixées dans la LGZD et son règlement d'application, mais aussi toutes les pratiques administratives qu'il faut maîtriser dans leur ensemble pour bien saisir toute les tenants et aboutissants de la

¹ Annexe 3

² Annexe 4

³ L'audit global de l'État de Genève de 1996 indiquait une vingtaine de modifications de la LGL. Elle s'élève aujourd'hui à plus de 30!

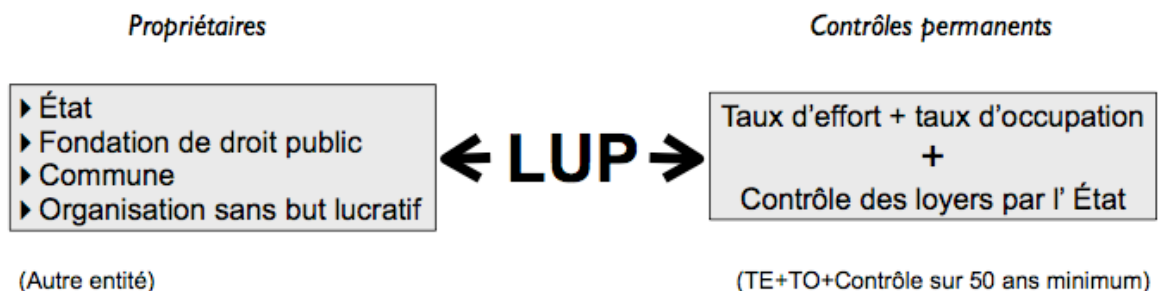
politique du logement. L'audit global de l'État de Genève mené, en 1996, par Arthur Andersen, faisait déjà mention de l'importance et de la complexité du dispositif normatif dans ces termes : « *Plus un texte entend réglementer une matière difficile, plus il est nécessaire avec le temps d'apporter fréquemment des modifications de détail, pour s'adapter aux évolutions de la société ; plus ces modifications sont fréquentes, plus le texte devient complexe, plus il devient nécessaire de le modifier.* » (Arthur Andersen, 1996 : 19).

5.2.1.1. La loi pour la construction de logement d'utilité publique (LCL)

La LCL fixe à l'État l'objectif de constituer « *un parc de logements d'utilité publique de 15% du parc locatif du canton par la construction et l'acquisition de logement* » (LCL, Art. 1, al. 1) dans un délai de 10 ans. Selon la loi, un logement est déclaré d'utilité publique lorsque qu'un « *taux d'effort et un taux d'occupation sont appliqués et s'il est détenu par l'État, une fondation de droit public, une commune ou un organisme sans but lucratif* » (LCL, Art. 1, al. 2). Mais il peut aussi être détenu par une « *autre entité si celle-ci s'engage contractuellement à cette fin, pour 50 ans au moins, avec l'État de Genève.* » (LCL, Art. 1, al. 3).

L'article 2 de la LCL fixe le contrôle permanent de l'État. L'acquisition, la construction et l'exploitation des logements d'utilité publique (LUP) sont ainsi soumises à l'approbation d'un plan financier et d'un état locatif. Les loyers sont soumis à un contrôle permanent de l'État. Sauf disposition contraire, les dispositions de la LGL sont applicables par analogie. Ceci est par exemple le cas pour l'application des taux d'effort et d'occupation mentionnés plus haut. Mais il est tout à fait possible d'imaginer qu'une commune ou qu'une coopérative d'habitation appliquant un règlement différent, en matière de taux d'effort et d'occupation, puisse le maintenir en trouvant un accord contractuel avec l'État de Genève.

Figure 10 : Qu'est-ce qu'un LUP ?



Un crédit de 300 millions de francs est ouvert par l'État pour réaliser l'objectif voulu. Il est limité à 30 millions de francs par année au minimum et 60 millions de francs par année au

maximum. Ce crédit est utilisable par l'État directement ou par des fondations de droit public et de communes par le biais de dotations de l'État. Les fonds mis à disposition doivent servir à l'acquisition de terrains, à la construction, ainsi qu'à l'acquisition et à la gestion de LUP (LCL, Art. 4). Ce crédit représente une aide à l'investissement et doit servir à couvrir 10% du prix de revient des logements. Toutes les aides proposées dans la LGL (cautionnement, prêts, déduction fiscale) restent en vigueur et peuvent être couplées avec le présent crédit.

En cas d'acquisition d'immeuble, les contrats de bail des locataires en place ne sont pas résiliés. Les dispositions de la LCL (taux d'effort et d'occupation) sont immédiatement appliquées aux locataires qui en font la demande et aux nouveaux locataires (LCL, Art. 3).

Le Conseil d'État doit évaluer les effets de la loi après dix ans et soumettre un rapport au Grand Conseil.

Pour résumer, les LUP ne sont pas une catégorie de logements, comme le sont les HLM, HCM, HM et HBM. C'est un régime de fonctionnement qui se superpose à la catégorie du logement. C'est-à-dire que l'on peut avoir des LUP-HBM ou des LUP-HM, car autant l'une que l'autre de ses catégories applique des taux d'effort et d'occupation et leurs loyers sont contrôlés par l'État. Ceci étant vrai, uniquement lorsque les logements sont propriété de l'État, d'une fondation de droit public, d'une commune ou d'un organisme sans but lucratif.

5.2.1.2. Article 4A de la LGZD

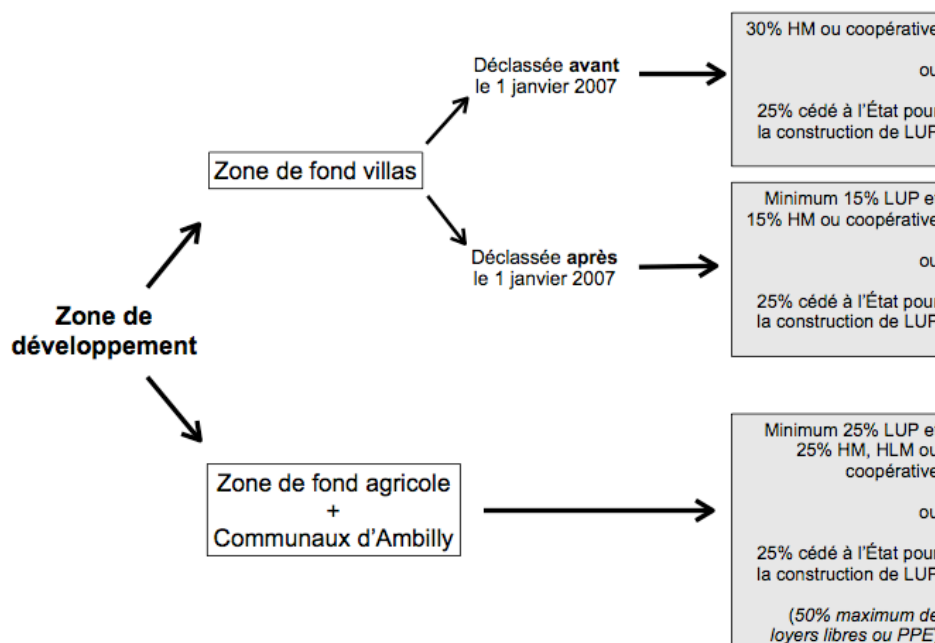
Comme nous l'avons vu, la loi sur les zones de développement (LGZD) est un instrument d'aménagement du territoire. Il permet de définir des périmètres d'extensions urbaines et de réaliser des logements en maintenant un certain contrôle. La délivrance d'autorisation de construire dans ces zones est subordonnée à l'approbation préalable par le Conseil d'État d'un plan localisé de quartier (PLQ), ainsi qu'à des conditions particulières applicables au projet (LGZD, Art. 2). Une de ces conditions est l'application des dispositions contenues dans l'article 4A. Ce dernier définit les proportions de LUP à construire en zone de développement. Avec cet article, les quotas de logements sociaux sont ancrés dans la loi. C'est aussi l'instrument opérationnel permettant de répondre en partie à l'objectif de la LCL, c'est-à-dire la constitution d'un socle de 15% de LUP.

Les différentes catégories de logements sont réparties en fonction de la qualité de la zone de fond de la zone de développement. Seuls les fonds de zone villas et agricole sont soumis à l'obligation de voir réaliser un pourcentage de LUP. Dans les périmètres déclassés en zone de développement, avant le 1^{er} janvier 2007, et dont le fond primaire est la zone villas, 30% du programme doit être soumis au régime HM ou en coopérative d'habitation. L'alternative est la cession de 25% du périmètre à l'État, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif pour la construction de LUP. Avec le même fond

primaire de zone villas, mais cette fois-ci, dans un périmètre déclassé en zone de développement après le 1^{er} janvier 2007, le programme doit comprendre un minimum de 15% de LUP. Pour cela, il doit être cédé à l'État, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif 15% du périmètre pour la construction de LUP et 15% pour la construction de logements HM ou de coopérative d'habitation. L'autre possibilité est de céder 25% du périmètre à l'État, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif pour la construction de LUP.

Dans les périmètres situés en zone de développement dont la zone primaire est la zone agricole, mais aussi dans le périmètre des communaux d'Ambilly, il doit être réalisé un minimum de 25% de LUP et de 25% de logements en régime HM, HLM ou en coopérative d'habitation. Afin de réaliser cet objectif, l'État peut contraindre celui qui réalise les logements de céder 25% du périmètre à l'État, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif pour la construction de LUP. Le schéma récapitulatif permet de mieux comprendre les différentes proportions selon la qualité de la zone de développement (Figure 11).

Figure 11 : Fonctionnement des répartitions de LUP en zone de développement selon l'article 4A de la LGZD



Ces dispositions sont maintenues pendant toute la durée d'application de la LCL (10 ans). Des dérogations peuvent être accordées par le DCTI, mais elles sont conditionnées par des compensations équivalentes permettant de respecter les proportions à l'échelle du plan localisé de quartier, du plan de zone, voire de la région considérée. Les

circonstances dans lesquelles ces dérogations peuvent être accordées ne sont pas définies, mais cela peut, par exemple, être le cas lorsque les coûts de construction sont trop élevés ou lorsqu'un projet ne concerne qu'une seule allée d'un immeuble.

5.2.1.3. Droit de superficie

Afin d'offrir des conditions optimales pour la réalisation de LUP, l'État met à disposition les terrains dont il est propriétaire en droit de superficie. Cet instrument est destiné aux fondations immobilières de droit public (FIDP), dont nous verrons le fonctionnement plus loin et au groupement des coopératives d'habitations genevoises (GCHG). Ce dernier rassemble les coopératives d'habitation désireuses d'obtenir un droit de superficie. Ce droit permet aux fondations et aux coopératives de baisser considérablement le prix de revient des immeubles qu'ils réalisent et ainsi de proposer des loyers plus bas que le marché. Mais plus largement, sans l'octroi de droit de superficie, il serait difficile pour les fondations et presque impossible pour les coopératives d'habitation de réaliser leurs projets, d'où l'extrême importance de cet instrument. Bien qu'existant, cet instrument était peu utilisé dans l'ancienne politique. Il a commencé à l'être beaucoup plus au tournant du siècle, lorsque les autorités se sont tournées vers les fondations et les coopératives d'habitation.

5.2.1.4. « Règles administratives »

L'État conditionne la réalisation de logement en zone de développement à l'approbation d'un plan financier. Le Conseil d'État fixe le prix du terrain admis dans les plans financiers. Ces prix ont été revus dans le cadre de la nouvelle loi. Nous n'allons pas nous attarder avec précision sur l'ensemble des conditions déterminant la fixation de ces prix⁴, mais uniquement sur quelques éléments qui sont sujets à débat comme nous le verrons au chapitre suivant (Chapitre 7.3.2.2.).

Le prix maximum du m² en zone de développement se superposant à une zone agricole est passé de 100.-/m² à 450.-/m². Pour la zone de développement se superposant à une zone villas, le prix maximum est passé de 650.-/m² à 1000.-/m². Ce prix ne tient compte que du terrain nu. Dans le cas de la zone villa, il a été admis jusqu'au 31 décembre 2007 que les bâtiments en place pouvaient être vendus à leur valeur à neuf et non pas à leur valeur d'ancienneté. Cette mesure a été adoptée afin d'inciter les propriétaires à vendre leurs biens et d'augmenter les potentiels de construction dans les zones de développement dont la zone primaire est la zone villas.

Les plans financiers exigés par la LCL sont soumis à l'approbation du DCTI. Cette mesure permet à l'autorité compétente de contrôler le prix de revient des LUP, mais aussi de

⁴ Annexe 5

veiller à ce que les coûts de construction permettent d'obtenir des loyers modérés pour toutes les catégories de logements (loyers libres et PPE inclus).

5.2.2. L'arrangement politico-administratif (APA)

5.2.1.1. L'Office du logement

L'Office du logement (OLO) dépend du Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI). Sa mission est d'assurer la mise en œuvre et le respect des dispositions légales en matière de logement (LCL, LGL). Plus précisément, ces objectifs sont les suivants :

- « **Favoriser la construction de logements sociaux** ou répondant à un besoin d'intérêt général, en location ou en propriété.
- **Surveiller les loyers et les prix de vente** fixés par la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL) et par la loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD).
- **Analyser les projets d'immeubles de logements** selon des critères alliant l'économie à la qualité, afin de pouvoir répondre au besoin prépondérant d'intérêt général en matière de loyers et d'accession à la propriété et homologuer des logements dans le cadre des demandes d'allocations et de regroupements familiaux.
- **Veiller en permanence au fait que les logements sociaux soient occupés par les groupes familiaux auxquels ils sont réellement destinés**, lors de l'attribution d'un logement mais également durant toute la durée d'occupation des locaux.
- **Distribuer des allocations de logement** aux locataires dont le loyer représente manifestement une charge trop lourde eu égard aux revenus du groupe familial et qui n'ont pas trouvé ailleurs de logement mieux adapté à leur situation.
- **Attribuer des subventions personnalisées** aux locataires des logements HM remplissant les conditions légales et réglementaires en vigueur.
- **Percevoir des surtaxes** auprès des locataires dont le revenu dépasse le barème d'entrée du logement. » (Site de l'Office du logement : <http://www.geneve.ch/logement/>, consulté le 15 septembre 2008)

L'OLO est composé d'une direction et de plusieurs services (immobilier, technique, locataire et de l'information). Ces effectifs représentent l'équivalent d'environ une cinquantaine d'emplois à plein temps.

5.2.2.2. La Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif et les Fondations immobilières de droit public

La Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC) est réglementée par la LGL (LGL, Art. 10 et suivants). Elle a pour mission de développer un parc de LUP tout en favorisant la création de coopératives d'habitation. Elle fait aussi la promotion du logement pour les personnes en formation. Pour cela, elle agit comme un promoteur et un propriétaire sur le marché immobilier. Elle est composée d'un conseil de fondation et d'un secrétariat. Le conseil de fondation comprend douze membres, dont sept désignés par les partis représentés au Grand Conseil, trois membres représentant respectivement les Fondations immobilières de droit public (FIDP), le groupement des coopératives d'habitation genevoises (GCHG) et les milieux de la construction de logements étudiants. Les deux derniers membres représentent les services de l'État. Le conseil de fondation administre la fondation pendant une durée de quatre ans. La FPLC joue le rôle d'un opérateur foncier et immobilier. Elle acquiert des terrains et des immeubles pour le compte de l'État. Les terrains sont ensuite remis en droit de superficie soit aux FIDP, soit au GCHG.

Les Fondations immobilières de droit public (FIDP) sont en charge de la construction, de l'acquisition et de l'exploitation d'immeubles et de logements destinés aux personnes à revenus modestes. C'est à travers elles que traditionnellement l'État constitue un parc HBM. Depuis l'entrée en vigueur de la LCL, les FIDP ont pour tâche de construire et acquérir des LUP. Elles sont au nombre de cinq et leur mode de fonctionnement est inscrit dans la LGL (LGL, Art. 14 et suivants). Elles sont administrées pour une durée de quatre ans par un conseil composé d'un membre par parti représenté au Grand Conseil, d'un nombre équivalent de membres nommés par le Conseil d'État et d'un représentant de l'Office du logement. Ce conseil de fondation de milice représente l'autorité supérieure et sa mission est de diriger, organiser et gérer la fondation. Chaque conseil de fondation comporte deux commissions. La commission « Logement » en charge de l'attribution et de la gestion locative des appartements et la commission « Construction » en charge de la gestion des bâtiments et des nouveaux projets.

La coordination des fondations est assumée par la commission administrative des fondations immobilières (CAFI). Elle est formée d'un Conseiller d'État, d'un représentant de l'Office du logement et des présidents des fondations ou un autre représentant de celles-ci (leur nombre est fonction du nombre de partis représentés au Grand Conseil). La CAFI est l'organe supérieur des fondations immobilières de droit public. Sa mission est de définir des critères communs pour toutes les fondations.

Les fondations ont un secrétariat commun (SFIDP) doté d'un personnel salarié occupé aux tâches administratives et de gestion commune des cinq fondations. Le secrétariat est placé sous l'autorité de la CAFI.

5.2.2.3. Les communes

Quelques communes possèdent un parc de logements. La Ville de Genève est un cas particulier, puisqu'elle est propriétaire de 5'500 logements géré par la Gérance immobilière municipale (GIM), ce qui lui permet d'appliquer sa propre politique. Bien que la politique du logement menée par la Ville soit très intéressante, nous ne nous attarderons pas plus sur son cas, si ce n'est pour préciser que la GIM est appelée à participer au groupe de coordination projets, dont nous parlons plus loin.

D'autres communes sont aussi actives sur le front du logement. Ce sont surtout les communes urbaines à forte population (Meyrin, Onex, Lancy, Vernier, Versoix, Carouge, Thônex, Grand-Saconnex). Celles-ci détiennent, directement ou par l'intermédiaire de fondations, un parc de logements estimé à 11'500 logements. L'État espère faire passer une partie de ces logements dans le régime LUP, afin de constituer le socle de 15%.

5.2.2.4. Le groupement des coopératives d'habitation genevoises (GCHG)

Depuis le discours de Saint-Pierre de 1997, l'État a fait des coopératives d'habitation un partenaire de sa politique du logement. Les modifications de la LGL adoptées en 2001 proposent de soutenir les coopératives, ainsi que les coopérateurs. Ces mesures couplées à l'octroi de droit de superficie doivent garantir la consolidation du parc des coopératives. Regroupées au sein du Groupement des coopératives d'habitation genevoises (GCHG), elles sont au nombre de 35 pour un parc d'environ 4'500 logements. Tout comme pour le parc de logements des communes, l'État compte sur une part du stock des coopératives du GCHG pour venir alimenter le stock de LUP.

5.2.2.5. Autres intervenants

L'arrangement politico-administratif englobe d'autres intervenants, dont nous n'approfondirons pas leur rôle dans la nouvelle politique du logement. Néanmoins, nous voulons tout de même les présenter brièvement.

Le Service des opérations foncières (SOF) est dépendant du DCTI. Le service a pour mission l'achat et la vente de biens immobiliers pour le compte de l'État. Il ne se concentre pas exclusivement sur le logement, mais sur tous les autres besoins de l'État (infrastructures, moyens de communication et pour autant qu'ils soient prévus dans le plan directeur cantonal ou dans un plan localisé de quartier). Dans le cas du logement, le service peut acheter de gré à gré ou il peut faire valoir un droit de préemption, mais il est conditionné à la réalisation de LUP. Le service est autorisé à contracter des emprunts d'un montant de 30 millions de francs pour financer ses acquisitions. Le montant des ventes des biens de l'État est utilisé pour de nouvelles acquisitions.

Un Groupe de politique foncière a été créé pour coordonner les acquisitions de l'État. Le groupe comprend des représentants de l'Office du logement (OLO), du Service des

opérations foncières (SOF), de la Direction de l'aménagement du territoire et de la Fondation pour le logement bon marché et l'habitat coopératif (FPLC). Lors de réunions mensuelles, ces différents services ont la possibilité d'ajuster une stratégie commune.

Enfin, un Groupe coordination projets existe depuis 2005 et il permet de centraliser tous les projets sur lesquels les différents acteurs du logement travaillent. Ce groupe se réunit une fois par mois et il comprend des représentants de l'OLO, des FIDP et de la FPLC.

Le nombre d'acteurs publics est très élevé et réparti dans plusieurs départements et services. De plus, il faut encore compter la participation active des fondations (FIDP, FPLC). Ces deux derniers groupes démontrent la volonté de créer des ponts entre les différents intervenants dans la nouvelle politique du logement.

5.2.2.6. Les caisses de pension

Bien que ces acteurs n'aient pas une fonction déterminée par la nouvelle politique du logement, leur action est très importante dans le domaine du logement social. Les moyens financiers dont disposent les caisses de pension leur permettent d'investir des sommes importantes dans la construction de logements. Contrairement aux investisseurs privés ordinaires, elles ne sont pas forcément à la recherche des meilleurs rendements possibles. De plus, leur objectif est bien souvent de mettre à disposition de leurs cotisants des logements abordables. Leur contribution bien qu'échappant à la définition des LUP, améliore l'offre en logement à prix modérés.

5.3. Mise en œuvre

Selon le modèle de Knoepfel et al., les deux produits de l'étape de mise en œuvre sont les plans d'action et les actes de mise en œuvre (outputs). Dans le cas étudié, le plan d'action général est le plan directeur cantonal de 2000. Celui-ci fixe un objectif de construction de 32'000 logements supplémentaires à l'horizon 2020. Soit 1'600 logement par année. L'objectif particulier de la LGL vise, quant à lui, la constitution d'un socle de 15% de LUP pour 2017. Ce pourcentage se calcule sur la base des prévisions du plan directeur cantonal. À ce plan d'action s'en superpose un autre. Le plan directeur transfrontalier de l'habitat est un document émanant du projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Il lie les autorités régionales sous la forme d'une charte. Il n'a pas la valeur d'un plan directeur cantonal, mais les nouveaux éléments qu'il apporte sont pris en compte dans la révision du plan directeur cantonal actuellement en cours.

Les actes de mise en œuvre de la politique du logement sont les plans localisés de quartier (PLQ), les plans financiers ou encore les actes de ventes prenant en compte les nouvelles dispositions légales.

5.4. Évaluation

La politique du logement a, à plusieurs reprises, fait l'objet d'évaluation. En 1996, dans le cadre de l'audit global de l'État de Genève mené par Arthur Andersen, l'analyse détaillée n° 39 revient en détail sur l'organisation du logement à Genève. L'année suivante la commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEEP) évalue les mesures de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement. Puis en 2008, la cour des comptes publie le Rapport d'audit de gestion relatif à la politique du logement social. Toutes ces évaluations mettent en lumière les dysfonctionnements de la politique du logement et permettent de la réajuster pour plus d'efficacité.

Au-delà des systèmes d'évaluation généraux de l'État, la présente politique fera l'objet d'une évaluation particulière. En effet, l'article 7 de la LCL prévoit une évaluation au terme de son application (10 ans). En attendant de pouvoir faire une évaluation *a posteriori (ex post)*, nous allons, dans un chapitre suivant, procéder à une évaluation *a priori (ex ante)*. Nous verrons aussi comment certaines conclusions des précédentes évaluations ont été intégrées (ou pas), ou sont appelées à l'être, dans la nouvelle politique du logement. Il s'agit plus de définir les apports et les limites de la nouvelle politique du logement que de discuter des effets (impacts et outcomes) attendus. Toutefois, nous nous essaierons à cet exercice en nous fondant sur les divers avis sur ce que nous ont dit les différentes personnes que nous avons interrogé.

6. Du logement subventionné au logement d'utilité publique

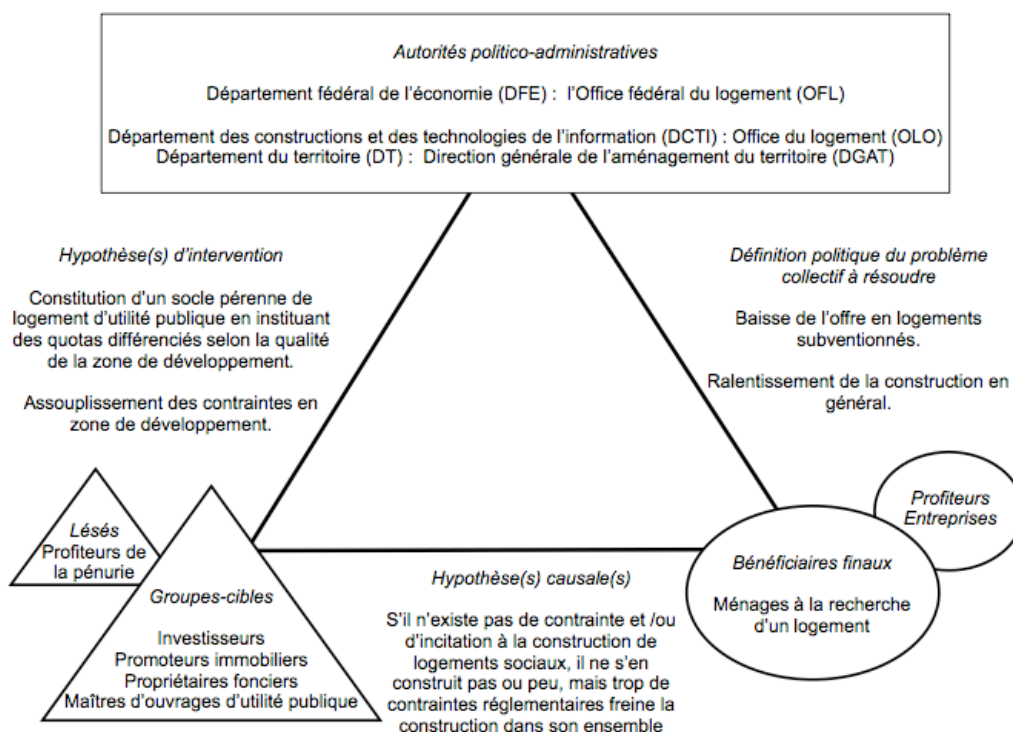
Ce chapitre va nous aider à mieux comprendre les différences entre les deux formes de la politique du logement du canton de Genève. Pour cela, nous allons procéder à une comparaison diachronique en nous appuyant sur le modèle du triangle des acteurs proposé par Knoepfel et al. et dont nous avons fait mention plus tôt.

Nous avons donc considéré l'existence de deux formes de politique bien distincte. La première a pris place entre 1957 et 2007. Comme il a déjà été dit, cette période a été le théâtre de plusieurs remaniements et de modifications, mais le fondement même de la politique n'a en revanche pas subi de bouleversement. Nous qualifierons cette forme de la politique du logement, de façon générique, comme celle du logement subventionné. La seconde a débuté en 2007 et doit s'étendre jusqu'en 2017. Nous qualifierons cette nouvelle forme de la politique, comme celle du logement d'utilité publique, afin de bien marquer l'idée d'un changement de régime.

Pour chacune d'entre-elles nous présenterons quel problème collectif doit être résolu. Puis nous passerons en revue les cinq catégories d'acteurs intervenant dans la politique : les *autorités politico-administratives*, les *bénéficiaires finaux*, les *groupes cible*, les *lésés* et les *profiteurs*. Puis nous décrirons les *hypothèses causales* et les *hypothèses d'intervention*. Ce travail nous permettra d'observer les métamorphoses de la politique du logement entre ces deux périodes.

6.1. Logements subventionnés : 1957 à 2007

Figure 12 : Triangle des acteurs : logements subventionnés



6.1.1. Définition du problème

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, Genève fait face à un manque de logements abordables. Plusieurs mesures sont prises par les pouvoirs publics afin de venir en aide aux couches les plus défavorisés. Mais la croissance économique et démographique est si importante que la pénurie frappe aussi la classe ouvrière. Cette couche de la population rencontre de plus en plus de difficulté à se loger. L'offre ne satisfait pas la demande et risque de freiner le développement économique de Genève. L'État n'est pas à même de répondre à cette demande et les rendements peu élevés du logement social n'intéressent que très peu le secteur privé. La pénurie de logement s'accroît au rythme de la croissance démographique et l'État doit trouver une solution pour ajuster l'offre et la demande.

Durant quarante années, le manque de logements bon marché n'a pas été aussi important que dans les premières années de la mise en œuvre de la politique du logement. Certaines périodes ont vu l'offre couvrir largement la demande. Même si le contexte a évolué au fil des ans, la définition du problème n'a guère changé. Il a toujours s'agit de constituer et de maintenir une offre de logements pour toutes les couches de la population.

6.1.2. Hypothèse causale

Si le Canton n'intervient pas en proposant un système d'aides au secteur privé, mais aussi aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique, alors la situation de pénurie de logements abordables ne peut se résorber rapidement. Les aides doivent être distribuées sous certaines conditions. Pour cela, les pouvoirs publics imposent leur contrôle sur tous les logements bénéficiant d'une subvention et sur les zones de développement.

6.1.3. Les acteurs

6.1.3.1. Les autorités politico-administratives

Sur les quarante années où cette politique du logement s'est appliquée dans le canton de Genève, le rôle de la Confédération a beaucoup varié. Ce n'est réellement qu'au début des années 1970 que l'aide au logement devient une tâche permanente de la Confédération. Dans notre triangle des acteurs, nous nous référons à la situation qui avait cours lors de l'avant-dernière législature cantonale, c'est-à-dire entre 2001-2005. Lors de cette période, la Confédération s'est trouvée en pleine transition entre deux régimes. Elle passait effectivement de la LCAP à la LOG. Mais globalement l'intervention de l'instance fédérale reste marginale dans la politique du logement du canton de Genève.

Au niveau du Canton, les autorités politico-administratives engagées dans la politique du logement ont aussi beaucoup varié au fil des réorganisations et des différentes répartitions de dicastères. En règle générale, la question du logement est toujours restée très proche de l'aménagement du territoire et des questions relatives à la construction. Toujours en nous référant à la législature 2001-2005, la politique du logement était dépendante du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL) et de son service *ad hoc*, la Direction du logement (DLO), qui n'est rien d'autre que l'actuel Office du logement (OLO).

6.1.3.2. Les bénéficiaires finaux

Les bénéficiaires sont regroupés sous le terme générique des ménages à la recherche de logement abordable. Au début de la politique, ces ménages étaient surtout représentés par de jeunes couples et des nouveaux arrivants. Au fil du temps, la situation s'est modifiée au gré des mutations socio-économiques globales et de l'offre de logement disponible sur le marché. Mais de manière générale, les bénéficiaires finaux ont toujours été les ménages à la recherche d'un logement abordable. Nous utilisons volontairement le terme abordable pour ne pas fixer une idée trop précise sur le prix des loyers. En effet, la politique du logement propose une diversité de logements subventionnés s'adressant à des publics très divers. La question du prix du loyer est donc très relative.

6.1.3.3. Les groupes cibles

Initialement, cette politique visait en priorité le secteur privé, c'est-à-dire les promoteurs immobiliers et les investisseurs. Puis, les diverses modifications intervenues ont aussi visé les propriétaires fonciers et les maîtres d'ouvrages d'utilité publique. Mais le groupe d'acteurs principalement ciblé demeure le secteur privé du logement.

6.1.3.4. Les profiteurs

Les acteurs tiers bénéficiant de la mise en place de la politique du logement sont les entreprises. Dans le contexte de la mise en œuvre de la politique du logement, les entreprises devaient faire face à un monde ouvrier plus revendicatif. L'impossibilité de trouver des logements abordables pouvait remettre en question la paix du travail. De plus, les besoins de main-d'œuvre étrangère des entreprises nécessitaient la réalisation de logements pour les nouveaux arrivants, qu'ils soient confédérés ou étrangers. La réponse rapide que la politique a apporté à la pénurie a directement profité aux entreprises. Les entreprises de constructions ont évidemment profité des mesures mises en place dans les premières années.

6.1.3.5. Les lésés

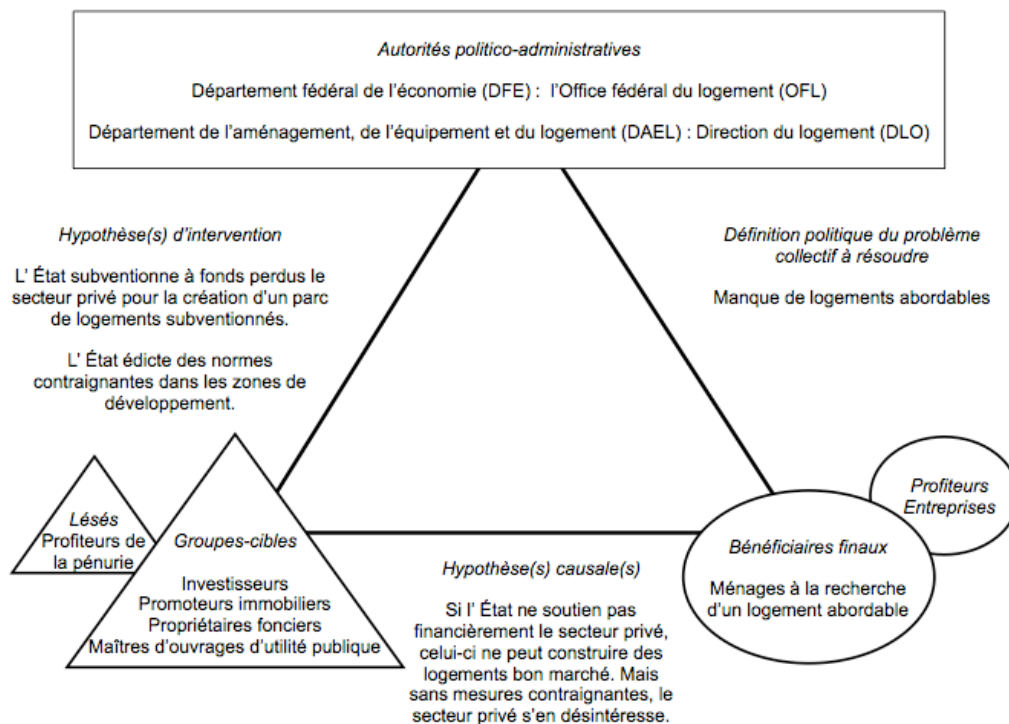
Lors de période de pénurie, il existe toujours des acteurs sachant tirer leur épingle du jeu. On retrouve des spéculateurs fonciers et immobiliers, mais aussi des propriétaires et des régisseurs

6.1.4. Hypothèse d'intervention

Pour réussir à offrir à la population genevoise des logements abordables, la politique prévoit un système d'aide au logement qui doit inciter le secteur privé à construire des logements abordables. Afin d'assurer une certaine quantité de ce type de logement, les pouvoirs publics font aussi appliquer des contraintes strictes dans les zones de développement.

6.2. Logements d'utilité publique : 2007 à « 2017 »

Figure 13 : Triangle des acteurs : logements d'utilité publique



6.2.1. Définition du problème

Nous n'allons plus présenter les raisons qui ont conduit à l'élaboration de cette nouvelle politique du logement. Elles ont largement été discutées dans le chapitre précédent. Nous résumerons le problème collectif à une diminution effective du nombre de logements subventionnés. Mais aussi d'une baisse générale du volume de construction dans le canton. De fait, il s'agit de trouver les moyens de constituer un stock de logements sociaux tout en relançant la construction.

6.2.2. Hypothèse causale

Comme nous l'avons vu précédemment, un marché du logement sans aucune intervention de l'État ne peut répondre efficacement aux besoins des couches les plus modestes de la population. Le secteur privé (investisseurs, promoteurs immobiliers) cherche des retours sur investissements rapides et performants. Seuls des rendements élevés le permettent et naturellement le secteur privé se tourne en priorité vers le loyer libre et la PPE. Dès lors, l'État doit intervenir pour s'assurer de la réalisation de logements sociaux. Si la

réglementation édictée par les pouvoirs publics devient trop importante, elle devient contreproductive et empêche le secteur privé de construire.

Si les objectifs de l'État sont d'offrir des logements à la partie de la population la moins favorisée et de relancer la construction, alors pour le faire, il doit à la fois ménager la chèvre et le chou. C'est-à-dire, établir des mesures contraignantes devant restreindre l'action du secteur privé, tout en lui laissant une marge de manœuvre suffisante, afin de respecter les règles du libéralisme économique. L'État soutient aussi les maîtres d'ouvrages d'utilité publique afin qu'ils puissent réaliser des logements d'utilité publique.

6.2.3. *Les acteurs*

6.2.3.1. *Les autorités politico-administratives*

Le rôle de la Confédération reste très marginal, mais il faut cependant l'inscrire dans la liste des acteurs intervenants dans cette politique. D'une part, parce que la Constitution attribue aux cantons une part des responsabilités en matière de logement. Et d'autre part, le système d'aides mis en place par la Confédération est très orienté en faveur des maîtres d'ouvrages d'utilité publique dont la nouvelle politique genevoise en fait des acteurs centraux. On peut donc considérer le Département fédéral de l'économie (DFE) et son Office fédéral du logement (OFL) comme des acteurs non essentiels mais complémentaires.

La politique du logement est du ressort du Canton. Lors de la nouvelle répartition des dicastères effectuée en 2005, l'aménagement du territoire et le logement ont été séparé et ne font plus partie du même département. C'est le Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI) qui est en charge de la politique du logement. Son application est gérée par l'Office du logement (OLO). Comme la politique du logement s'applique en fonction des qualités de la zone à bâtir, elle est dépendante de mesures d'aménagement territorial. Le Département du territoire (DT) est de fait, partie prenante de la politique du logement. C'est plus particulièrement à la Direction générale de l'aménagement du territoire (DGAT) qu'incombe le partenariat avec l'Office du logement.

6.2.3.2. *Les bénéficiaires finaux*

La finalité de la politique du logement est de sortir de la situation de pénurie et de répondre le plus adéquatement possible à la demande en diversifiant l'offre de logement. Dès lors, les bénéficiaires finaux sont tous les ménages à la recherche d'un logement. Autrement dit, tous les ménages dont la mobilité résidentielle est actuellement contrariée par une offre défailante. Cela va de la recherche du premier logement à la recherche d'un logement plus ou moins grand, jusqu'à la recherche d'un logement bénéficiant d'une meilleure localisation.

6.2.3.3. Les groupes cibles

Ce sont d'une part les acteurs du secteur privé qui interviennent dans le domaine du logement. Ces acteurs sont pour l'essentiel les promoteurs immobiliers et les investisseurs auxquels les pouvoirs publics concèdent un élargissement de leur marge d'action en assouplissant les contraintes. Les propriétaires fonciers sont aussi visés par la politique mise en place. Et d'autre part ce sont les maîtres d'ouvrages d'utilité publique auxquels un système d'aides étatiques est destiné. Le soutien accordé par l'État doit les aider à réaliser des logements d'utilité publique (LUP). Ces maîtres d'ouvrages peuvent prendre la forme de fondations immobilières de droit public, de collectivités publiques ou encore d'organismes sans but lucratif (des coopératives d'habitation, par exemple).

6.2.3.4. Les profiteurs

Les acteurs tiers bénéficiant de la mise en place de la politique du logement sont les entreprises déjà établies sur le territoire genevois. L'augmentation de l'offre de logements comporte deux incidences profitables pour les entreprises. D'une part, elle permet aux employés de se localiser au plus près des emplois et ainsi diminuer le temps dévolu au trajet domicile-travail, ce qui à terme peut avoir des effets positifs sur la productivité des salariés. D'autre part, une meilleure adéquation de l'offre et de la demande sur le marché du logement permet de freiner en partie l'augmentation des loyers. Ce phénomène peut contribuer à stabiliser les exigences salariales. Mais au-delà des entreprises déjà en place, c'est aussi toutes les entreprises désireuses de venir s'installer dans le canton qui devraient pouvoir profiter des effets escomptés de la politique. La venue d'une entreprise est de plus en plus conditionnée à l'offre de logement dans un périmètre jugé convenable. Les entreprises de la construction profitent particulièrement de la mise en œuvre de la nouvelle politique du logement.

6.2.3.5. Les lésés

Ce groupe d'acteurs ne peut pas être défini clairement, mais il est constitué de tous ceux à qui la pénurie profite. On retrouve des spéculateurs fonciers et immobiliers, mais aussi des propriétaires et des régisseurs ou même des locataires sous-louant leur logement.

6.2.4. Hypothèses d'intervention

Les hypothèses d'intervention se résument autour de deux axes. Le premier est la constitution d'un socle pérenne de logement d'utilité publique équivalent à 15% du parc de logement global. Ce parc de logement échappe aux aléas du marché parce qu'il est en mains de l'État, d'une fondation de droit public, d'une commune ou d'un organisme sans but lucratif. Un quota différencié de logements d'utilité publique est obligatoire en zone de développement et un budget est alloué à la réalisation de l'objectif sur dix ans. Le

deuxième axe est l'assouplissement des contraintes dans les mêmes zones de développement.

6.3. Comparaison diachronique

Nous n'allons pas ici nous attarder sur une comparaison fine des deux politiques. Le cadre de ce travail ne le permet pas et nous voulons surtout au travers de cette brève analyse diachronique comprendre quels sont les changements d'ordre structurels. Pour le dire autrement, nous voulons illustrer le changement de paradigme entre les deux politiques.

6.3.1. Des constances dans le changement

En étudiant les deux triangles des acteurs de la politique du logement du canton de Genève, on s'aperçoit rapidement de la permanence de certains éléments. Si les contenus substantiels (*comment résoudre le problème ?*) et institutionnels (*quels acteurs, selon quelles règles, avec quelles ressources ?*) varient selon l'époque, la finalité de la politique est toujours de répondre aux besoins en logement de toute la population. Le problème collectif à résoudre demeure identique après quarante ans et semble même s'aggraver ces dernières années. Comme le rappelle Philippe Favarger de l'Office du logement : « *La pénurie de logement est un problème structurel dans une société en croissance. L'offre peine toujours à suivre l'accroissement de la demande.* »¹. Ce constat a comme conséquence une tension du marché du logement, ce qui tend à pénaliser fortement les couches les moins favorisées de la population. L'impossible autorégulation du marché, pousse les autorités à intervenir. Mais l'inflation réglementaire représente aussi un frein à la construction selon le secteur privé. Celui-ci fustige une politique beaucoup trop complexe ne lui laissant que trop peu de marges de manœuvre. Mais, malgré les critiques, la nécessité de maintenir une politique du logement fait l'objet d'un consensus, concrétisé par le protocole d'accord sur le logement signé en 2006. C'est donc l'intensité et la qualité de l'intervention des pouvoirs publics qui varient selon la politique en vigueur. La première forme de la politique du logement visait surtout à mettre sur le marché des logements abordables, la nouvelle politique vise toujours le même objectif, mais elle souhaite aussi relancer la construction de logement dans son ensemble.

Les acteurs intervenant dans le domaine du logement ne diffèrent presque pas dans le temps. Cependant, leurs rôles et leurs contributions à la résolution du problème collectif varient d'une politique à l'autre.

6.3.2. Modèle HLM : le logement subventionné

Dans le premier modèle, l'État répond au problème du manque de logement en utilisant deux types d'instruments. Tout d'abord avec un système de prestations. Par le biais

¹ Entretien du 06.10.08 avec Philippe Favarger de l'OLO.

d'aides au logement, le Canton subventionne le secteur privé pour l'encourager à construire du logement social. L'effort financier de l'État pour soutenir le logement social est important et il se fait à fonds perdus. Après une période de vingt ans, les logements passent dans le régime des loyers libres. Ce qu'il faut retenir de ce système c'est, d'une part qu'il laisse l'initiative de la construction du logement social aux privés et d'autre part, les investissements massifs de la collectivité publique se font à fonds perdus. Il faut toutefois noter que ce système ne concerne que les HLM et HCM. l'État est propriétaire, via les fondations immobilières de droit public, des logements destinés aux couches sociales les plus défavorisées de la population (HBM).

La deuxième série d'instruments est comprise dans un système de régulation. C'est d'une part des contraintes pour les logements (loyers, taille, etc) mais surtout des contraintes de construction dans les zones de développement. L'État met à disposition les terrains nécessaires à la construction, mais il fait appliquer des mesures contraignantes et s'assure que les subventions octroyées sont utilisées dans l'objectif de résolution du problème collectif. Le secteur privé est certes aidé, mais sous certaines conditions cadre. L'État s'accorde un droit de contrôle dans le temps (10 ans) et par le biais d'une règle administrative, il veille à la réalisation d'un pourcentage défini de logement social (règle des 2/3-1/3).

N'oublions pas dans quel contexte historique ce modèle a été élaboré. L'effet multiplicateur des dépenses de l'État n'était pas ou peu contesté. Mais au fil du temps, cette forme d'investissement à fonds perdus est remise en question avec une intensité de plus en plus vive et sera une des sources des modifications de la politique du logement. En 1997, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEEP) rappelle que l'État a dépensé à fonds perdus près d'1.3 milliards de francs pour la construction de logements au titre de subventions, pour la seule période de 1970 à 1997. Elle souligne encore que les dépenses publiques se font plus importantes avec le temps pour passer de 45 millions pour l'année 1970 à 67 millions pour l'année 1997 (CEEP, 1997 : 9).

Une autre source est à chercher dans les mesures contraignantes en zone de développement jugées trop restrictives par le secteur privé. Ce modèle alliant la carotte (subventions à fonds perdus) et le bâton (réglementation trop stricte) porte en lui les raisons de sa transformation vers la politique actuelle.

6.3.3. Modèle LUP : le logement d'utilité publique

Si la nouvelle politique maintient les mêmes instruments (prestation et régulation), elle modifie la manière de les utiliser en réduisant la taille de la carotte (diminution des prestations) et utilisant un bâton moins douloureux (assouplissement des contraintes). Les subventionnements à fonds perdus accordés à la construction sont remis en cause. L'État continue à investir, mais cette fois il le fait de manière à contrôler durablement les fruits de ses investissements. Pour cela, les constructeurs privés ne sont plus sollicités pour

construire du logement social. La nouvelle politique place les maîtres d'ouvrages d'utilité publique (fondations, Communes, coopératives) au cœur de son dispositif. L'État sort d'une logique de dépense incontrôlée des deniers publics, pour une logique où chaque franc investit reste en mains publiques de façon pérenne. La réalisation de logements d'utilité publique devient une prérogative de l'État, par le biais des fondations immobilières de droit public, et avec l'aide des communes, ainsi que d'autres organisations sans but lucratif (coopératives d'habitation par exemple).

L'État revoit aussi son système de régulation. S'il ne modifie pas ses exigences sur le logement, en revanche il accorde un assouplissement des contraintes en zone de développement, afin d'offrir plus de liberté au secteur privé. La règle des 2/3 - 1/3 est abandonnée.

La nouvelle politique du logement redistribue les cartes. Elle attribue à l'État la responsabilité de la construction du logement social et donne au secteur privé une plus grande liberté pour construire ce qu'il veut par ses propres moyens.

6.3.4. Changement de paradigme

Avec cette comparaison diachronique, nous pouvons mieux saisir le changement de paradigme de la politique du logement du canton de Genève. La politique en place durant quarante ans voyait agir l'État d'une manière contradictoire. D'un côté il ouvrait les vannes pour subventionner à fonds perdus le secteur privé et de l'autre côté, il lui imposait des règles très strictes de construction et d'exploitation. L'impasse dans laquelle a mené cette politique a été relevée, pour des motifs différents, à gauche comme à droite. Le subventionnement à fonds perdus ne satisfaisait ni les partisans de l'interventionnisme pour des raisons de perte de contrôle étatique évidente, ni les milieux bourgeois pour des raisons dépenses publiques incontrôlées. De plus, les mesures contraignantes appliquées par l'État avaient, selon ces derniers, des incidences directes sur le ralentissement de la construction. Basé sur l'idée d'un partenariat public-privé faisant un large appel à l'initiative privée, ce modèle de politique se fonde sur un État fort, capable de débloquent des fonds importants sans soucier de la dépense, mais aussi d'imposer des mesures contraignantes. Cette époque est révolue et la nouvelle politique s'adapte aux évolutions que l'État connaît depuis le début des années 1980. Aujourd'hui, c'est une vision plus libérale qui guide l'action publique. La maîtrise des dépenses publiques est de mise et l'on s'attache à contrôler l'endettement de l'État. Cette volonté s'exprime parfaitement dans les mesures prises dans le nouveau modèle. Le Canton continue à soutenir la construction de logement social, mais il le fait en s'assurant un contrôle de ses investissements dans le temps. D'autre part, les assouplissements concédés au secteur privé dans les zones de développement sont significatifs des dérégulations auxquelles doivent faire face les collectivités publiques.

À la différence de l'ancienne politique qui était plus réactive, la nouvelle politique du logement se veut plus proactive. Si d'un côté elle laisse une plus grande marge de manœuvre au secteur privé, l'État affiche la volonté de contrôler le logement social soit en devenant lui-même constructeur (via les fondations), soit en confiant la tâche à des organisations sans but lucratif (communes, coopératives d'habitation), mais dans les deux cas de figure il impose son contrôle permanent. Dans la pratique antérieure, bien que significativement encouragé par les pouvoirs publics, la construction de logement social relevait pour beaucoup de l'initiative privée.

Par les différents éléments exposés ci-dessus, nous constatons que la politique du logement ne fait que refléter les évolutions du contexte politique et économique. Elle tente de répondre au même problème, le manque de logements abordables, mais sa façon de procéder diffère d'une époque à l'autre. Son évolution résume assez bien le passage d'une logique d'un État providentiel et réactif à une logique plus proactive emprunte de management public.

7. Apports et limites de la nouvelle politique du logement

7.1. Entretiens

Comme nous l'avons vu dans le chapitre consacré aux méthodes de travail, nous avons effectué une série d'entretiens avec les différents acteurs et observateurs de la politique du logement. Notre choix s'est porté sur des personnes travaillant au sein de l'administration cantonale et directement concernées par la politique du logement. Nous avons ensuite fait appel à des acteurs ayant pris part au protocole d'accord sur le logement, en prenant soin d'avoir des représentants des milieux de la protection des locataires et des milieux immobiliers. Nous avons aussi sollicité des acteurs comme la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC).

Nous nous sommes entretenus avec des observateurs extérieurs à la nouvelle politique du logement. D'une part, la Fondation Braillard, qui est active sur toutes les questions ayant un rapport à l'urbanisme. La fondation participe au débat public sous la forme d'interventions dans la presse ou lors de conférences et de débats. D'autre part, le groupe « Genève cinq cents mètres de ville en plus » créé en 1988 et issu des mouvements de quartier et des syndicats. Formé de professionnels de plusieurs disciplines (urbanisme, architecture, ingénierie, économie, biologie, sociologie, géographie), il réalise des projets d'urbanisme alternatifs. Le groupe est notamment présenté un projet d'agglomération se fondant sur les principes de la ville linéaire¹.

En revanche, nous aurions souhaité obtenir des entrevues avec des responsables des Fondations immobilières de droit public (FIDP), du Groupement de coopératives d'habitation genevoises (GCHG) et de l'Association des communes genevoises (ACG), mais nous n'avons pas obtenu leur accord. Notre participation à la 9^e journée du logement organisée par le Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI) au mois de novembre, nous a permis, au travers des diverses interventions, de compenser en partie ce manque. De plus, la double casquette de la secrétaire générale du Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL) nous a donné l'occasion d'être sensibilisé au point de vue des communes.

Voici les noms et fonctions des différents intervenants:

- Philippe Favarger, directeur à l'Office du logement (OLO), Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI).
- Vinh Dao, chef de projet LUP à l'Office du Logement (OLO), Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI), délégué FPLC.

¹ Pour en savoir plus se référer directement à leur site web : <http://geneve500mvilleplus.com/> ou à l'article « Genève linéaire : Un projet territorial urbain transfrontalier » (Bakonyi-Moeschler et al., 2006)

- Bruno Beurret, chef de projet, Service du plan directeur cantonal et Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, Direction générale de l'aménagement du territoire (DGTA), Département du territoire (DT).
- Carole-Anne Kast, secrétaire générale du Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL) et Conseillère administrative de la Commune d'Onex.
- Christian Grobet, vice-président de l'ASLOCA-Genève et ancien Conseiller d'État en charge du Département des travaux publics (1981 à 1992)
- Christophe Aumeunier, secrétaire général de la Chambre immobilière genevoise (CIG) et député au Grand Conseil.
- Cédric Bocion, collaborateur à la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC).
- Bruno-Henri Vayssière et David Gaillard, directeur et collaborateur scientifique de la Fondation Braillard.
- Philippe Brun, membre du groupe « Genève : 500 mètres de ville en plus ».

7.2. Les deux grandes avancées de la loi

7.2.1. Une table ronde sur le logement

Avant de s'engager sur les deux avancées de la nouvelle politique du logement, il faut rappeler ici l'importance du protocole d'accord sur le logement. Même si celui-ci est décrié par l'ASLOCA-Genève et semble être de plus en plus contesté par certains de ses signataires, l'accord a eu le mérite de réunir autour d'une même table des acteurs aux intérêts divergents. Ceux-ci relèvent tous qu'il représente à lui seul une avancée significative dans la manière de concevoir la politique du logement à Genève.

S'agissant de l'accord, le travail de conciliation du Conseiller d'État Mark Müller est apprécié, même par ses opposants politiques. Le protocole d'accord sur le logement démontre qu'il est possible de trouver des compromis politiques autour de la question du logement, même à Genève. À la question de savoir si cet accord est un accord de dupe selon la formule consacrée de l'ASLOCA-Genève ou un accord historique selon ses partisans, nous répondrons en nous référant à la réponse fournie par Carole-Anne Kast du RPSL. La situation précédente ressemblait à une guerre des tranchées où chacun campait sur ses positions. Sur une question où les avis divergent aussi radicalement, la résolution des problèmes se fait toujours au détriment des plus faibles. Dès lors, la recherche d'un consensus politique, même minimum, est toujours préférable et seuls les résultats pourront nous dire si l'accord est bon ou pas.² Sans utiliser de superlatifs et sans évoquer une possible paix du logement, comme on peut parler de paix du travail, on peut souligner le fait que l'accord a permis d'aboutir sur une loi approuvée sans opposition par le Grand Conseil.

² Entretien du 29.09.08 avec Carole-Anne Kast

L'ASLOCA-Genève, en désaccord avec le contenu de l'accord, n'a pas osé lancer un référendum tant la loi a fait l'unanimité. Elle a cependant emprunté une voie plus constructive en lançant une initiative proposant un ensemble de mesures plus contraignantes³. Cette initiative a été lancée au mois de juin 2007 et a été jugée irrecevable par le Conseil d'État qui l'a invalidé. Mais l'ASLOCA ne désarme pas et elle a porté l'affaire devant le tribunal fédéral.

Le protocole d'accord sur le logement a ceci de remarquable, c'est qu'il a réussi à concilier dans un même objectif, pour un temps et en partie, les partisans de l'interventionnisme étatique et les partisans du libéralisme.

7.2.2. Un budget

Le crédit alloué à la réalisation du socle de 15% de LUP se monte à 300 millions de francs sur 10 ans. Cette somme est un crédit à l'investissement propre à la LCL. À cela vient se rajouter toutes les aides proposées par la LGL, soit sous forme d'aide à la pierre (cautionnement, prêts, déductions fiscales), soit sous forme d'aide à la personne (allocation logement personnalisée). Contrairement à la situation précédente, une vraie ligne budgétaire est consacrée à la réalisation d'un objectif défini (15% de LUP en dix ans). L'argent à disposition est utilisé pour couvrir une partie des investissements, par exemple les fonds propres. Comme l'explique Philippe Favarger de l'Office du logement, cette somme devrait permettre la construction de 5'000 à 10'000 LUP. Le calcul est le suivant : en prenant en considération un prix de revient de 300'000 francs pour un logement, l'État alloue 10% par logement, soit 30'000 francs (il peut aller jusqu'à 20% soit 60'000 francs), sous forme de dotation aux constructeurs de LUP (Fondations, Communes). On obtient ainsi le nombre de logements souhaités⁴.

Pour les acteurs du protocole d'accord sur le logement, ce crédit de 300 millions représente une avancée significative et une condition obligatoire pour la réussite de la nouvelle politique du logement. Au RPSL, Carole-Anne Kast rappelle que sans financement, une politique, même contraignante, ne peut pas fonctionner et de rajouter : « *Cette somme représente le point de départ. S'il n'y a pas d'argent, il n'y a rien et ce n'est pas le privé qui va faire du logement social !* »⁵. Même son de cloche à la FPLC, on explique que ce crédit a déjà permis de financer, en partie, l'achat d'immeubles de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève (FVABCGe, plus communément appelée Fonval). L'achat de ces trente-sept immeubles permettra à terme de proposer 806 LUP.

³ Initiative constitutionnelle : « Stop aux loyers abusifs et à la pénurie de logements : 10 mesures urgentes ! »

⁴ Entretien du 06.10.08 avec Philippe Favarger de l'OLO.

⁵ Entretien du 29.09.08 avec Carole-Anne Kast du RPSL.

Le crédit d'investissement de 300 millions convient même au secteur privé et aux partis de droite, qui ne voient pas ici un montant trop disproportionné. De plus, l'investissement ne se fait plus à fonds perdus ce qui représente une réelle avancée en termes de rationalisation des dépenses publiques. En revanche, l'ASLOCA-Genève est plus critique. Ce n'est pas la ligne budgétaire qui est contestée, mais plutôt son montant. Dans un article du « Droit au logement », organe de la fédération romande de l'ASLOCA, l'association de défense des locataires écrit que le montant de 30 millions par année est bien insuffisant « *par rapport aux 100 millions qui étaient affectés il y a peu à la construction de logement* » (ASLOCA, 2007 :10). D'ailleurs Christian Grobet souligne que les deux initiatives lancées par l'ASLOCA-Genève prévoient d'une part un financement plus élevé (75 millions par années non limité dans le temps) et d'autre part un mode de financement utilisant une partie des dividendes de la BNS⁶. Mais quand l'ASLOCA-Genève parle de 100 millions, elle fait mention du mode de subventionnement pratiqué avant l'entrée en vigueur de la LCL. Les 100 millions affectés à la construction servaient bel et bien à mettre sur le marché du logement social, mais au bout de 20 ans, ces logements regagnaient le régime des loyers libres. Dans le système actuel, les 30 millions alloués annuellement, sont investis dans la construction de LUP contrôlé par l'État de façon durable. De plus, au crédit de 300 millions sur 10 ans, il ne faut pas oublier que les autres prestations de la LGL sont toujours appliquées.

Même si le montant peut sembler insuffisant pour l'ASLOCA, nous estimons néanmoins que l'établissement d'un budget propre à la réalisation de l'objectif souhaité est un signe de bonne volonté des pouvoirs publics. D'autant plus dans une période où les coupes budgétaires sont plutôt de mise. Certes, au vu de la pénurie qui frappe le canton de Genève, on est en droit de se demander si ce crédit sera suffisant pour améliorer l'offre en logement social. Mais n'oublions pas que ce montant est le fruit d'un compromis politique. Il sera toujours trop élevé pour les uns et insuffisant pour les autres. Cependant il a le mérite de représenter un investissement public qui s'ancre dans le temps de façon durable. Avec le contrôle à vie des LUP, la collectivité publique obtient un vrai retour sur investissement en maintenant un parc de LUP pérenne.

7.2.3. Un socle pérenne de logement d'utilité publique

La deuxième grande avancée de la nouvelle politique du logement est la volonté de constituer un socle pérenne de LUP. Si les avis divergent sur le pourcentage que doit représenter ce socle en rapport au total des logements, tous les acteurs s'accordent pour dire qu'il était nécessaire d'enrayer la disparition programmée des HLM. La LCL devrait permettre de retrouver une proportion de logements sociaux équivalente à la situation des années 1990.

⁶ Entretien du 30.09.08 avec Christian Grobet de l'ASLOCA-Genève. Initiatives populaires : « Stop aux loyers abusifs et à la pénurie de logements : 10 mesures urgentes ! » et « Pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque Nationale Suisse »

Inscrire l'idée d'un socle de LUP dans la loi représente un enjeu politique de taille. Il a fallu trouver un compromis satisfaisant pour toutes les parties. Pour cela, les milieux de défenses des locataires signataires de l'accord ont dû abandonner la règle des 2/3 – 1/3 et les milieux privés ont dû accepter une forme d'étatisation du sol, selon les termes de Christophe Aumeunier de la CIG⁷.

Afin de réaliser l'objectif de 15%, l'article 4A de la LGZD prévoit la réalisation d'un minimum de 15 à 25% de LUP selon les cas. Cette inversion des proportions (1/3 de LUP contre 2/3 de loyers libres et/ou PPE) pourrait être interprétée comme un échec pour les défenseurs des locataires signataires du protocole d'accord. Carole-Anne Kast estime que ce n'est pas le cas, parce que d'une part la LCL ancre dans la loi une proportion de LUP, alors qu'auparavant la règle des 2/3 – 1/3 était une simple pratique administrative qui pouvait être révoquée à tout moment. D'ailleurs, elle souligne qu'avec « *un Conseiller d'État de droite, qui, très clairement, a été élu par les milieux immobiliers, on pouvait s'attendre à ce que la pratique saute en six mois, sans rien d'autre en échange.* »⁸. D'autre part, dans le système précédent, on parlait effectivement de deux tiers de logements subventionnés, mais au moment de leur construction. Après vingt ans, ces logements passaient en loyer libre. Dès lors, même si elle est moins élevée, une proportion pérenne de logements sociaux est préférable.

Pour les milieux privés, un socle de 15% de LUP représente, de fait, une appropriation d'une part du marché du logement par l'État. Cette forme d'étatisation du sol est acceptée, parce qu'un socle de LUP est jugée nécessaire et parce que l'assouplissement de la règle des 2/3 – 1/3 est un signe positif pour les investisseurs. Christophe Aumeunier de la CIG souligne « *qu'on ne trouvait plus d'investisseurs à Genève prêts à faire deux tiers de logements subventionnés, en tout cas, pas dans ces conditions de subventionnement.* »⁹. Pour le secteur privé, l'assouplissement des contraintes est une des conditions *sine qua non* pour relancer la construction.

L'ASLOCA-Genève ne remet pas en cause la constitution d'un socle pérenne de LUP. Mais la contrepartie offerte au secteur privé est beaucoup trop cher payée selon elle. Une des initiatives de l'ASLOCA-Genève veut revenir sur les proportions inscrites dans l'article 4A de la LGZD. L'initiative prévoit l'obligation de construire 80% de logements locatifs en zone de développement, et que leurs loyers soient contrôlés par l'État sur une durée de 20 ans. Cette mesure semble excessive, au regard de la difficulté de faire construire du logement subventionné à laquelle devait faire face les pouvoirs publics sous l'ancien régime de la politique du logement. Même Christian Grobet avoue que la règle des 2/3 – 1/3 était très rarement appliquée et la pratique voulait que l'on se retrouve plutôt avec une répartition de 50% de logements subventionnés, 25% de loyers libres et 25% de

⁷ Entretien du 30.09.08 avec Christophe Aumeunier de la CIG.

⁸ Entretien du 29.09.08 avec Carole-Anne Kast du RPSL.

⁹ Entretien du 30.09.08 avec Christophe Aumeunier de la CIG.

PPE¹⁰. Cette répartition équivaut, en tout point, à la disposition en vigueur dans l'article 4A de la LGZD (Figure 11) pour la zone de développement sur fond de zone agricole.

Pour l'État, il s'agit avant tout de trouver un moyen de sortir du système HLM. Pour cela, il a fallu trouver un consensus qui bien évidemment ne peut satisfaire pleinement à aucune des parties. Même réduit, ce socle de LUP, équivaut à soustraire une partie du parc de logement aux fluctuations du marché et permet ainsi d'offrir des logements à bon marché durablement, chose qui ne se produisait pas sous le système HLM. Ensuite, la proportion optimale du socle est une question très politique et à laquelle nous allons revenir au chapitre suivant. Pour conclure, nous reprendrons les mots de Philippe Brun : « *Le système HLM était dépassé, parce que fondé sur la croissance d'après-guerre. L'évolution des loyers induite par les lois HLM était liée à une croissance équivalente des salaires. Mais du moment où la croissance stagne, ce système ne plus fonctionner. Il fallait donc revoir cette politique et c'est ce qui a été fait. Ensuite, la répartition entre logement social et libre, c'est un débat politique entre la gauche et la droite.* »¹¹.

7.3. Toute une série de critiques

7.3.1. Pourquoi 15% de logements d'utilité publique ?

Mais sur quoi se fonde ce pourcentage de 15% ? Pour Philippe Favarger, et son avis est partagé par l'ensemble des personnes interrogées, cette proportion est un compromis politique qui ne repose sur rien. Tout simplement parce qu'il est impossible de définir de manière objective la demande en logement social. En rassemblant les listes d'attente de l'Office du logement, des FIDP, des fondations communales on peut obtenir une vague indication sur la demande actuelle, mais celle-ci ne peut en aucun cas fournir une indication sur les besoins futurs.

Lorsque Laurent Moutinot, ancien Conseiller d'État en charge du logement, a le premier parlé de logements d'utilité publique pérennes, il articulait une proportion de 25%. Son projet de loi de 2004 parle d'un socle de 20%. Lors de la signature du protocole d'accord sur le logement en 2006, cette proportion est baissée à 15%, avec à long terme l'objectif d'atteindre 20% du parc de logements. En 2007, la LCL ne garde plus que les 15% sur 10 ans. Le compromis politique s'est arrêté sur 15%, parce qu'il correspond peu ou prou à la proportion de logements subventionnés avant qu'elle ne commence à diminuer sérieusement. À terme, cela devrait représenter entre 25'000 et 30'000 LUP, si l'on se réfère aux objectifs de construction du plan directeur cantonal.

¹⁰ Entretien du 30.09.08 avec Christian Grobet de l'ASLOCA-Genève.

¹¹ Entretien du 21.10.08 avec Philippe Brun du groupe « Genève : 500 mètres de ville en plus ».

Le secteur privé accepte l'idée du socle, bien que Christophe Aumeunier de la CIG, souligne que ce chiffre ne se fonde sur aucun élément objectif. Malgré cela, la nécessité d'un parc de LUP n'est pas contestée et la CIG se dit même prête à augmenter cette part jusqu'à 20%. Le socle de 15% représente un moyen de détendre le marché, mais dépassé ce seuil n'est, selon la CIG, pas souhaitable pour le secteur privé¹².

Du côté du RPSL, la proportion de 15% relève d'une certaine forme de pragmatisme. Pour le RPSL, la part idéale se situerait autour des 20%, ce qui correspond à la partie de la population dont les revenus ne permettent pas l'accès au logement sans aide de l'État. Mais en tenant compte qu'au moment de l'entrée en vigueur de la LCL, la proportion de logements répondant à la définition légale des LUP ne représentait qu'environ 2.5%, Carole-Anne Kast, explique que l'objectif de 15% sur dix ans est déjà bien assez difficile à tenir. Selon la réussite de la LCL, la proportion pourra toujours être augmentée, comme il était d'ailleurs prévu dans le protocole d'accord sur le logement¹³.

L'ASLOCA-Genève estime cette proportion totalement insuffisante. L'association de défense des locataires est intransigeante et pour elle, le socle devrait s'élever à 25%¹⁴.

Ce petit aperçu des différentes positions montre bien d'une part qu'il n'existe aucune validité objective à la détermination de ce seuil de 15% et d'autre part que chaque partie interprète selon ses intérêts les besoins en logements sociaux. On peut tout de même regretter que la détermination de ces 15% n'ait pas fait l'objet d'une étude plus approfondie. La fragmentation de l'information relative au logement social est certainement responsable de cette défaillance. D'ailleurs, le rapport de la cour des comptes (Cour des comptes, 2008 : 31-32) déplore le fait qu'il n'existe aucun moyen de connaître ni l'offre, ni la demande réelle de logements sociaux pour l'ensemble du territoire genevois. Elle encourage le DCTI et l'OLO à mettre en œuvre la création d'une base de données avec tous les acteurs du logement social du canton (OLO, FIDP, Communes). Cet outil devant permettre de définir au mieux l'offre disponible et la demande en logements sociaux. Une fois opérationnelle, cette base de données permettra peut-être de déterminer un peu plus objectivement le seuil de LUP souhaitable, mais elle ne résoudra pas les problèmes liés à la projection des besoins futurs.

7.3.2. Quels moyens pour atteindre l'objectif ?

Une fois la proportion de LUP définie dans la loi, il faut encore trouver les moyens de remplir les conditions de réalisation de l'objectif. En se référant aux projections du plan directeur cantonal, un socle de 15% de LUP représentent entre 25'000 et 30'000 logements en 2017. Afin d'atteindre ce nombre, l'Office du logement va procéder comme

¹² Entretien du 30.09.08 avec Christophe Aumeunier de la CIG.

¹³ Entretien du 29.09.08 avec Carole-Anne Kast du RPSL.

¹⁴ Entretien du 30.09.08 avec Christian Grobet de l'ASLOCA-Genève.

suit : les 5'500 logements HBM des Fondations immobilières de droit public (FIDP) passent en régime LUP et le crédit de 300 millions doit permettre la réalisation de 10'000 LUP. Le solde manquant, c'est-à-dire environ 10 à 15'000 logements, repose sur un travail de négociation avec les communes et les coopératives d'habitation. L'OLO compte sur la coopération de ces acteurs pour qu'ils transforment une partie de leurs logements en LUP, ou pour le dire selon les mots de Philippe Favarger, qu'ils les "*translupisent*"¹⁵. Le parc immobilier des communes et des coopératives d'habitation s'élève à 17'500 logements et il correspond, potentiellement, au nombre de logements manquant pour atteindre le seuil de 15%.

Si en théorie ces projections semblent répondre parfaitement aux ambitions de la LCL, nous allons voir que de nombreux points suscitent des critiques. La construction de 10'000 LUP est jugée trop optimiste. D'une part en raison de l'utilisation d'une partie du crédit de 300 millions pour des acquisitions, d'autre part l'augmentation du prix du terrain en zone de développement rend difficile la réalisation de LUP, selon les milieux de défense des locataires. En parallèle de cette augmentation du prix du foncier, les mesures d'économie des coûts de construction des LUP proposée par le Conseiller d'État Mark Müller déclenche une levée de bouclier des mêmes milieux. Et puis, dans la perspective de "*translupiser*" les logements des fondations communales, il est reproché à l'État de ne pas suffisamment soutenir les communes. De plus, avec l'accroissement prévu du parc immobilier des FIDP, il est aussi reproché à l'État de vouloir réduire le nombre de fondation et ainsi réduire leur efficacité.

7.3.2.1. Acquisition Vs construction

Le crédit de 300 millions peut être utilisé par les fondations et les communes pour l'acquisition et la construction de logement. La LCL ne donne pas d'indication sur la répartition entre les deux modes opératoires. Pour l'Office du logement, il s'agit en premier lieu d'utiliser le crédit pour acquérir des logements existants, ce qui laisse du temps pour mettre en place des projets de construction. Au final, la répartition devrait être d'un tiers d'acquisitions et deux tiers de construction¹⁶. L'achat des 37 immeubles de la Fonval illustre parfaitement cette mise en œuvre.

Le RPSL est en accord avec cette répartition. Pour Carole-Anne Kast, l'achat de ces immeubles était une opportunité à ne pas laisser passer et il était nécessaire de les acheter dans la phase de mise en place de la politique. Cependant, le RPSL reste vigilant et précise qu'il ne faudra pas oublier de construire des LUP dans les années à venir¹⁷.

¹⁵ Entretien du 06.10.08 avec Philippe Favarger de l'OLO.

¹⁶ Entretiens du 6.10.08 avec Philippe Favarger et du 18.11.08 avec Vinh Dao de l'OLO.

¹⁷ Entretien du 29.09.08 avec Carole-Anne Kast du RPSL.

L'ASLOCA-Genève rappelle qu'il est toujours beaucoup plus facile d'acheter des logements existants que d'en construire des nouveaux. Pour Christian Grobet, le crédit d'investissement doit servir en priorité à la construction car il rappelle qu'acheter un logement existant et le transformer en LUP n'amène en réalité aucun logement supplémentaire¹⁸.

Il semble assez logique d'acquérir des logements en début de politique, pour la bonne et simple raison qu'aucune construction ne peut jaillir spontanément de terre. Il faut respecter une certaine temporalité propre au domaine de la construction. Mais les craintes exprimées par certains intervenants peuvent se comprendre au vu d'une précédente expérience. En 1991, une loi visait la création de 3'000 logements HBM dont les trois quarts devaient être totalement nouveaux. Ces logements devaient être mis sur le marché 8 ans après l'entrée en vigueur de la loi, soit en 1999. Si le quart du programme correspondant à l'acquisition de logements a été réalisé, le volet construction arrive seulement aujourd'hui à son terme, avec un retard de presque 10 ans sur le programme. Certes, le contexte n'est pas le même, mais il n'est pas déraisonnable de penser que la proportion d'un tiers d'acquisition et deux tiers de construction pourrait s'inverser, tant il est plus facile d'acheter des logements existants et les transformer en LUP que d'en construire. Nous verrons plus tard une des raisons pour lesquelles la construction se relève être une vraie difficulté.

Pour ce qui concerne les fondations, leurs logements ont immédiatement été transformés en LUP. Les réalisations et les acquisitions faites en 2008 établissent le nombre de LUP en main des fondations à 6'000. Bien que 160 LUP ont été construits cette année, ils ne sont pas encore le résultat de la mise en place de la nouvelle politique. Les effets de la politique se feront sentir plus tard.

7.3.2.2. Fixation du prix du foncier par l'État

Tous les projets de construction en zone de développement sont soumis à l'approbation d'un plan financier. Les plafonds admis pour le prix du foncier sont fixés par le Conseil d'État. Au fil du temps, les prix ont évolué. Ce qui nous intéresse dans le cas présent, ce sont les prix admis pour les zones de développement dont la zone primaire est la zone villa ou la zone agricole. Comme nous l'avons vu précédemment, le Conseiller d'État Mark Müller a décidé d'augmenter les prix du foncier. Tout d'abord dans la zone primaire villas, où la stagnation du prix à 650.-/m² depuis le milieu des années 1980 n'encourageait pas les propriétaires à céder leurs biens et bloquait tout projet de densification en zone villas. L'augmentation du prix à 1'000.-/m², ainsi que les mesures complémentaires, ont permis de débloquer une situation qui s'enlisait et ainsi permettre la réalisation de nouveaux logements. Si, l'élévation du prix du foncier ne plaît que très rarement aux milieux de défense des locataires, personne ne la conteste, au vu des résultats positifs de cette

¹⁸ Entretien du 30.09.08 avec Christian Grobet de l'ASLOCA-Genève.

mesure. Au RPSL, l'ajustement du prix du foncier est compréhensible, parce qu'il représente un bon levier incitatif pour encourager les propriétaires à vendre. Ce d'autant plus, qu'on parle ici de terrains le plus souvent occupés, et que les propriétaires doivent pouvoir obtenir un montant suffisant pour se reloger¹⁹. Mais même si le RPSL semble d'accommoder de cette mesure, précisons ici que son effet est, somme toute, assez limité. Nous le verrons en détail ultérieurement, l'augmentation du prix du terrain en zone villas a effectivement débloqué quelques projets, mais le succès de la mesure est tout relatif. Le potentiel de construction dans cette zone est encore important et il est loin d'être exploité comme l'État le souhaiterait.

Le désaccord se porte plutôt sur le nouveau prix pratiqué dans la zone primaire agricole. Ce prix est passé de 100.-/m² à 450.-/m². C'est-à-dire qu'après déclassement, le prix au m² de la zone agricole, dont le prix se situe entre 5 et 8 francs, fait un bon de plus de septante fois sa valeur initiale. À nouveau, la volonté du Conseil d'État est d'inciter les propriétaires à vendre leurs terrains, afin de pouvoir construire le plus rapidement possible. Cette augmentation permet aussi de mieux faire accepter des mesures de déclassement auprès de milieux agricoles. La plus-value foncière réalisable est un facteur devant permettre de décriper des situations souvent tendues lors des processus de déclassement. En revanche, les milieux de défense des locataires estiment que ce prix est beaucoup trop élevé et qu'il renchérit le prix de revient des LUP. N'oublions pas que la loi prévoit la construction de 25% minimum de LUP dans ces périmètres. Dès lors, augmenter les prix dans cette zone revient à sérieusement compromettre la réalisation de LUP. De plus, en augmentant les prix, l'État a plus de peine à acquérir des terrains pour mener à bien une politique foncière capable de répondre aux objectifs de la nouvelle politique du logement (construction de LUP, mise à disposition de terrains en droit de superficie aux fondations et aux coopératives d'habitation) et va complètement à l'encontre de ce qui était souhaité dans le protocole d'accord sur le logement.

Pour le RPSL, cette augmentation n'est absolument pas justifiée et elle est sérieusement remise en question²⁰. Quant à l'ASLOCA-Genève, elle est du même avis. Elle propose dans une de ses initiatives de limiter les prix du terrain en zone primaire agricole à 100.-/m². À la CIG, cette augmentation est jugée obligatoire parce que selon Christophe Aumeunier, un propriétaire sachant que le terrain se négocie à 1'000.-/m² dans d'autres périmètres, n'a aucun intérêt à vendre pour moins cher. Dès lors, cette augmentation représente un moyen pour détendre le marché.

À l'Office du logement, on minimise les craintes de voir le prix de revient des logements exploser par la faute de l'augmentation du prix du terrain et se répercuter sur les loyers. Philippe Favarger fait la démonstration suivante en prenant un prix de 1'000.-/m² :

¹⁹ Entretien du 29.09.08 avec Carole-Anne Kast du RPSL.

²⁰ Entretien du 29.09.08 avec Carole-Anne Kast du RPSL.

« Avec 1'000.-/m². On a une part du foncier qui représente environ 20% du prix de revient. Le 80% étant les coûts de construction. On part déjà avec quelque chose de marginal. Ensuite, dans un loyer, le coût du capital c'est 80%. Le solde, étant les charges d'exploitation. Donc, l'incidence du prix du terrain, quand on est à 1'000.-/m², c'est 20% de 80% du loyer. C'est-à-dire 16% du loyer. Actuellement on est avec un plafond de 4'350.-/pièce/an pour du HBM, mais pour simplifier on va prendre 4'500.-/pièce/an. Si je descends le prix du terrain à 500.-/m² et bien, je vais gagner 8% de baisse de loyer. 8% sur 4'500.-, ça fait 360.-, donc 4'140.-/pièce/an. Et hypothèse totalement irréaliste, si le terrain est gratuit et bien on a 16% de baisse de loyer ce qui équivaut à 3'780.-/pièce/an. »²¹

Ce que Philippe Favarger veut démontrer, c'est qu'une augmentation du prix du foncier de 100.-/m² à 450.-/m², à bel et bien une incidence sur les loyers, mais que celle-ci n'est pas aussi insurmontable qu'on veut bien le dire.

Cependant, cette augmentation soulève le problème de la plus value foncière lors des déclassements de terrain. Il n'est évidemment pas justifiable, que par la simple réaffectation du sol, certains propriétaires s'enrichissent sans contrepartie. Afin de remédier à ce problème, le Conseil d'État a donné suite à un projet de loi soumis par des députés socialistes du Grand Conseil en 2004. Ce texte prévoit une modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT). Le projet de loi prévoit, entre autre, une taxe de 20% sur la plus-value foncière, comme cela se pratique déjà dans le canton de Neuchâtel. Cette taxation alimenterait un fond de compensation devant permettre de financer une partie des équipements publics, un fonds de compensation agricole et les indemnités versées en cas expropriation matérielle. Ce projet de loi a été accepté par la commission de l'aménagement du territoire et devait être déposé pour la session du Grand Conseil des 4 et 5 décembre 2008. La loi pourrait être voté en urgence afin qu'elle puisse être appliquée dans le périmètre des Vergers à Meyrin, un des grands projets du Canton. Cette modification de la LaLAT devrait rassurer, en partie, les milieux de défense des locataires, qui estiment que l'augmentation du prix du terrain ne fait qu'inciter à la spéculation foncière. Cette taxe sur la plus-value foncière doit aussi permettre de faciliter les déclassements de zone agricole. Les communes font souvent de la résistance car elles doivent assumer une grande partie des coûts d'équipement et d'infrastructure en zone de développement. La taxe permettra ainsi de financer une partie des coûts à la charge des communes.

Les déclassements de la zone agricole et le contrôle du prix du foncier à un niveau considéré comme modéré (apprécions ici la marge interprétative que peut avoir ce mot), devait offrir les conditions nécessaires à la réalisation de LUP, si l'on se réfère au protocole d'accord sur logement. Mais l'augmentation du prix du foncier met à mal cette stratégie et conduit à devoir trouver d'autres solutions pour maîtriser le prix de revient des

²¹ Entretien du 06.10.08 avec Philippe Favarger de l'OLO.

logements comme nous le verrons au point suivant. La détermination du prix n'est pas évidente, puisqu'il doit être suffisamment bas pour pouvoir offrir les conditions de réalisation de LUP tout en étant suffisamment élevé pour inciter les propriétaires à vendre leur bien. Dans le présent cas de figure, il nous semble que l'augmentation du prix en zone agricole relève plutôt de la volonté de satisfaire les propriétaires fonciers et d'un manque de volonté politique pour faire appliquer les principes du protocole d'accord sur le logement.

7.3.2.3. Réduire les coûts de construction des LUP

À l'augmentation du prix du foncier en zone primaire agricole, un autre élément vient semer le désaccord entre les acteurs du protocole d'accord sur le logement. Une des incidences de l'entrée en vigueur de la LCL est la suppression de la subvention à l'exploitation qui était accordée aux HBM. Cette subvention dégressive (20 ans) de 1'000 francs permettait de baisser le loyer par pièce et par an de 4'350 à 3'350 francs en début d'exploitation. Pour pallier la suppression de cette subvention correspondant à environ 20% du loyer, le Conseiller d'État Mark Müller a commandé une étude pour trouver des solutions permettant de réduire de 20% les loyers des LUP. Quatre groupes de travail ont planché sur le sujet et ont rendu un rapport de synthèse en décembre 2007. Ce catalogue de mesures donne « *une vision globale des interventions possibles et des incidences réelles en matière d'économie sur les loyers des logements d'utilité publique* », explique Stéphane Lorenzini, un des auteurs du rapport (Cuttat ; Clemençon, 2008 : 8). Ces mesures touchent la construction des bâtiments, mais elles visent aussi à simplifier les procédures administratives (permis de construire, PLQ). Ces mesures sont aujourd'hui proposées aux Fondations immobilières de droit public (FIDP) pour la réalisation de tout nouveau projet. Elles n'ont de valeur qu'indicatives et doivent permettre à ces maîtres d'ouvrages de trouver des solutions appropriées.

Certaines des mesures avancées dans le rapport suscitent la colère des milieux de défense des locataires, mais aussi des communes. Ces mesures peuvent s'apparenter à une baisse de qualité des logements. C'est notamment le cas de la diminution de la taille des pièces, la suppression des toilettes séparées ou encore de la suppression des balcons, pour ne citer que les plus emblématiques d'entre-elles. La peur du RPSL est de voir les LUP se transformer en « *logements pour pauvres* » directement visible par leur mauvaise qualité et donc fortement stigmatisés. Anne-Carole Kast précise que les négociations du protocole d'accord sur le logement se fondaient sur les critères inscrits dans la LGL²². Ceux-ci définissent très clairement la qualité des logements en termes de superficie par pièce, d'équipement, etc. D'ailleurs, même l'application des standards minimums de la LGL ne peut être une solution selon le RPSL, car ces standards ne sont plus adaptés aux besoins d'aujourd'hui. Le RPSL s'est même fendu d'une prise de position où il rappelle qu'il aurait été plus judicieux de parler de maîtrise et non pas de

²² Entretien du 29.09.08 avec Carole-Anne Kast du RPSL.

réduction des coûts. L'ASLOCA-Genève surenchérit en rappelant que l'État augmente le prix du foncier d'un côté et que de l'autre, il est condamné à réduire la qualité des logements, s'il veut offrir des LUP à la population²³.

À l'Office du logement, Vinh Dao précise que l'attention se focalise uniquement sur certains points du rapport et que ces mesures ne vont jamais s'appliquer dans leur ensemble. Il ne s'agit pas de faire du logement à bon marché sans se soucier de sa qualité et de son habitabilité. D'autant plus que les LUP sont appelés à rester sous le contrôle de l'État et que son intérêt est de ne pas se retrouver plus tard ni avec des charges d'exploitation trop élevées, ni avec des problèmes sociaux générés par la mauvaise qualité des logements.²⁴.

L'autre problème que soulève ce catalogue de mesure a été relevé, lors de la 9^e journée du logement, par Serge Dal Busco président de l'Association des communes genevoises (ASG) et Maire de la commune de Bernex. À son avis, la suppression d'éléments comme les balcons ou les parkings souterrains, auront des répercussions sur les espaces publics. La diminution de la qualité intrinsèque des bâtiments nécessitera une plus grande prise en charge par les communes de l'aménagement de l'espace public, afin de compenser le manque généré par les mesures d'économie. Cette position vient renforcer la réticence de certaines communes à accueillir du logement social pour des raisons de prises en charge des aspects sociaux. Si elles doivent encore assumer un supplément d'équipement et d'infrastructure, il est fort probable qu'elles ne faciliteront pas la réalisation de LUP sur leur territoire.

À notre avis, les craintes soulevées par ce rapport sont compréhensibles, mais ne sont pas forcément justifiées. D'une part, parce que ces mesures ne sont pas obligatoires. L'intérêt de ces mesures est de réfléchir en amont du projet et de concevoir des bâtiments les plus adaptés possible au cahier des charges du logement social et à la situation particulière du projet. Ce ne sont pas des mesures à appliquer sans réflexion et de la même manière partout. D'autre part, il est tout à fait possible de réaliser des logements bon marché de bonne facture et cela même en adoptant des standards énergétiques du type Minergie. Les craintes semblent plutôt se fonder sur le fait que les mesures émanent du Conseiller d'État Mark Müller, dont la propension à se soucier du bien être des ménages auxquels sont destinés les LUP est sujette à caution pour ses opposants politiques de gauche. Même si ces mesures ont été édictées par 40 architectes masculins habitants tous dans des villas, comme le souligne Michèle Künzler dans une interview parue dans la Tribune de Genève (Brenet, 2008, 21 novembre), une réflexion sur l'architecture des LUP nous semble essentielle, surtout à l'aune de l'augmentation constante des coûts de la construction, du foncier et des normes de construction. Il serait peut-être constructif pour les milieux de la défense des locataires de lancer une étude

²³ Entretien du 30.09.08 avec Christian Grobet de l'ASLOCA-Genève.

²⁴ Entretien du 18.11.08 avec Vinh Dao de l'OLO.

parallèle, afin de trouver des solutions intégrant les problématiques d'équité sociale et de justice environnementale qui semble faire défaut aux mesures avancées par le DCTI. Il serait aussi intéressant que certaines mesures proposées dans le rapport incriminé soient aussi utilisées pour d'autres formes de logements. Dans un contexte de crise environnementale, de raréfaction de la ressource sol, des mesures visant à trouver de nouvelles typologies d'appartement ou de réduire les places de stationnement ne doivent pas uniquement s'appliquer aux LUP pour des questions de réductions de coûts, mais à toutes les autres catégories de logements et pour des questions évidentes de développement durable. Pour des raisons d'équité sociale, il est injuste de voir s'appliquer des mesures d'austérité sur les couches sociales les moins favorisées, sous couvert de réduction des coûts de la construction et de diminution des prestations publiques. Par ailleurs, nous regrettons ne pas avoir pu entrer en possession du rapport incriminé, afin de pouvoir nous forger notre propre opinion sur le sujet. À l'heure actuelle, ce rapport n'est pas public et l'information qui filtre n'est que parcellaire et est souvent utilisée pour légitimer un discours.

Avec cette mesure, l'État semble vouloir compenser les effets négatifs de l'augmentation du prix du foncier en zone agricole sur le dos des futurs habitants des LUP. Cette diminution de 20% des coûts des LUP n'était absolument pas prévue dans le protocole d'accord sur le logement et vient conforter l'impression du manque de volonté de faire appliquer la politique comme elle avait été prévue.

7.3.2.4. "Translupiser" les logements des communes et des coopératives d'habitation

Afin d'atteindre les objectifs prévus, une partie du parc immobilier des fondations communales et des coopératives d'habitation doit passer dans le système LUP. Cette mesure est a priori facilement réalisable, puisque ces deux acteurs du logement proposent des logements à bon marché, sont sans but lucratif et appliquent, en partie, des taux d'effort et d'occupation. Les deux parcs réunis constituent un potentiel de 17'500 logements transformables en LUP. On comprend l'enjeu que représente ces logements pour la réalisation de l'objectif de la LCL. Mais "*translupiser*" les logements des communes et des coopératives d'habitation n'est pas une opération aussi simple. Pour les communes, cela représente du travail supplémentaire, dont elles n'ont pas forcément les moyens d'assurer. Pour les coopératives d'habitation, c'est plutôt la crainte de devoir appliquer des règlements contraires aux intérêts de leurs coopérateurs.

Carole-Anne Kast du RPSL, mais aussi Conseillère administrative de la commune d'Onex n'est pas contre l'idée qu'une partie des logements communaux s'adapte au système LUP. Ce qui l'inquiète, ce sont plutôt les moyens mis à disposition des communes pour cette opération. Selon elle, certaines communes n'ont tout simplement pas les ressources financières et en personnel pour faire appliquer les taux d'effort et d'occupation en cour

d'exploitation²⁵. Le crédit de 300 millions ne concernant que l'investissement, l'État n'offre pas d'aide complémentaire aux communes pour cette démarche. À l'Office du logement, on rétorque que l'application des taux d'effort et d'occupation peut très être pris en charge par leur service. De plus la LCL, précise bien que sauf disposition contraire les dispositions de la LGL s'appliquent par analogie (LCL, Art.2, al. 4). Dès lors, il est possible pour une commune de trouver un accord contractuel avec l'État pour que son propre règlement s'applique en lieu et place des dispositions de la LGL²⁶. Ce qui, par exemple, permet aux communes de toujours pouvoir donner la priorité à leurs ressortissants lors de l'attribution des logements.

En ce qui concerne les coopératives d'habitation, le problème est plus ou moins similaire. Vinh Dao de l'OLO explique²⁷ qu'une partie importante des logements de leur parc immobilier applique déjà des taux d'effort et d'occupation. Ces logements pourraient très vite se transformer en LUP sans trop de difficultés. C'est notamment le cas des HM. Pour les loyers libres, le mode de fonctionnement particulier des coopératives contribue à maintenir les loyers à des niveaux bas et non soumis aux fluctuations du marché. Il est dès lors envisageable, que L'État et le Groupement des coopératives d'habitation genevoises (GCHG) trouvent un accord contractuel sur un règlement propre aux coopératives, comme dans l'exemple cité plus haut. Vinh Dao précise encore que l'État conditionne l'obtention du droit de superficie offert aux coopératives d'habitation à la réalisation de LUP. Comme la distribution des terrains est gérée à l'interne du GCHG, cette mesure assure à l'État la garantie que les terrains sont exclusivement destinés à la construction de LUP et non pas à de la PPE.

7.3.3. Les moyens à disposition des Fondations immobilières de droit public

La LCL attribue un rôle important aux Fondations immobilières de droit public (FIDP). C'est sur les FIDP que repose en grande partie la responsabilité de construction et de gestion du futur parc de LUP. Pour cela, les FIDP sont dotées par l'État et disposent du crédit de 300 millions. Mais ce montant est uniquement dévolu à l'investissement et ne peut être utilisé à d'autres fins. Les moyens d'action sont limités face à l'ampleur de la tâche qui attend les FIDP. Au même moment, un projet de loi vise à réduire le nombre de fondations à une seule entité. L'objectif est de « *centraliser les compétences et les ressources, accélérer les prises de décisions et diminuer les coûts de fonctionnement.* » (Cour des comptes, 2008 : 42).

Pour le RPSL, il existe un paradoxe entre le fait de vouloir faire des FIDP un acteur central de la nouvelle politique du logement et de vouloir réduire leurs moyens. Carole-Anne Kast explique qu'à terme, les FIDP devront gérer beaucoup plus de logements qu'aujourd'hui.

²⁵ Entretien du 29.09.08 avec Carole-Anne Kaste du RPSL.

²⁶ Entretien du 18.11.08 avec Vinh Dao de l'OLO.

²⁷ Ibid.

Actuellement, les membres des conseils de fondations prennent en charge une grande partie du travail (attribution des logements, contrôle). La réduction du nombre de conseils de fondation réduira de fait le nombre de ses membres²⁸, alors que le travail ne fera qu'augmenter. Le RPSL ne remet pas en cause la volonté de professionnaliser les FIDP, mais il estime que l'économie faite sur les jetons de présence des membres des conseils de fondations sera insignifiante par rapport aux sommes que l'État devra engager pour effectuer les tâches qu'ils prennent en charge. De plus, la crainte de voir échapper le pouvoir décisionnel des mains des représentants de la société civile est grande. Au RPSL on conclut en affirmant : « *Les fondations sont là pour faire du logement social et pas des logements rentables* »²⁹ et on souligne l'importance du travail de milice fourni par les conseils de fondation. Cela dénote bien la peur de voir les fondations se professionnaliser uniquement dans un souci de rationalité économique et d'abandonner le travail social effectué jusqu'à maintenant par les membres des conseils de fondations. L'ASLOCA-Genève évoque les mêmes craintes et elle précise qu'il est toujours préférable d'avoir plusieurs acteurs qu'un seul³⁰.

Pour l'Office du logement, l'objectif est de construire des LUP. Philippe Favarger estime que le nombre de fondation importe peu dans le fond. La position du DCTI est de laisser aux professionnels le soin de gérer et de piloter les projets et au conseil de fondation de définir une stratégie. Il n'est pas question de réduire les effectifs du Secrétariat des FIDP, dont le service technique s'étoffe d'ailleurs régulièrement³¹.

La réduction du nombre de fondation et ses conséquences relève d'un débat politique tendu. On peut évidemment se demander si le regroupement en une seule fondation permettra des économies significatives. En termes, de jetons de présence des membres des conseils de fondation, par exemple. Certes, on passera de 60 membres à une dizaine, mais il faudra bien évidemment engager plus de fonctionnaires pour assumer la part de travail supplémentaire. D'un autre côté, si l'objectif de la nouvelle politique du logement est de construire massivement du logement d'utilité publique, il faudra bien se doter d'une structure professionnelle et efficace. Avant 2002, les fondations étaient au nombre de neuf. Elles ont été dissoutes et reformées dans la configuration que l'on connaît aujourd'hui. Il ne semble pas que cette opération ait remis en cause ni la fonction des conseils de fondation, ni les objectifs sociaux des fondations. Dès lors, une seule fondation gérée et pilotée par des professionnels et toujours administrée par un conseil de fondation, constitué d'élus au Grand Conseil, n'apparaît pas forcément comme une idée dénuée de sens.

²⁸ 15 membres par conseil de fondation, soit 60 membres pour les quatre fondations. Le projet réduire ce nombre à une dizaine.

²⁹ Entretien du 29.09.08 avec Carole-Anne Kast du RPSL.

³⁰ Entretien du 30.09.08 avec Christian Grobet de l'ASLOCA-Genève.

³¹ Entretien du 06.10.08 avec Philippe Favarger de l'OLO.

7.4. Construire, mais où ?

Le socle de 15% de LUP sera constitué en partie par des logements déjà existants qu'il s'agit d'adapter aux exigences de la LCL. Ce travail d'adaptation a immédiatement débuté avec le passage du parc HBM des FIDP (5'500 logements) en LUP-HBM et il se poursuit avec les négociations entreprises avec les communes et le GCHG, avec un potentiel de 17'500 logements. Les acquisitions ont aussi débuté et vont se poursuivre (806 logements déjà acquis et 778 en cours d'acquisition). Mais pour atteindre l'objectif souhaité et surtout parce que Genève manque cruellement de logements, il faudra construire. Le crédit de 300 millions doit théoriquement permettre de construire 10'000 LUP. Cependant, la réalisation de ces LUP ne peut se faire que selon le cadre proposé par le plan directeur cantonal de 2000 (ceci s'applique bien évidemment pour toutes les autres formes de construction). Nous allons donc voir comment s'intègrent les objectifs de construction souhaités par la nouvelle politique du logement dans les perspectives d'aménagement territorial prévues par la Direction générale de l'aménagement du territoire (DGAT).

7.4.1. Plan directeur cantonal : 32'000 logements à l'horizon 2020

Le plan directeur cantonal (PDC) en vigueur a été élaboré à la fin des années 1990 et adopté par le Conseil d'État au début des années 2000. Dans son volet logement, le PDC prévoit la construction de 32'000 logements supplémentaires à l'horizon 2020, soit la réalisation de 1'600 logements par année. Cet objectif est déterminé par des prévisions démographiques établies, il y a maintenant presque 10 ans. Nous le verrons plus tard, ces prévisions ont été revues à la hausse ces dernières années, dans une proportion insoupçonnable au moment de l'élaboration du PDC.

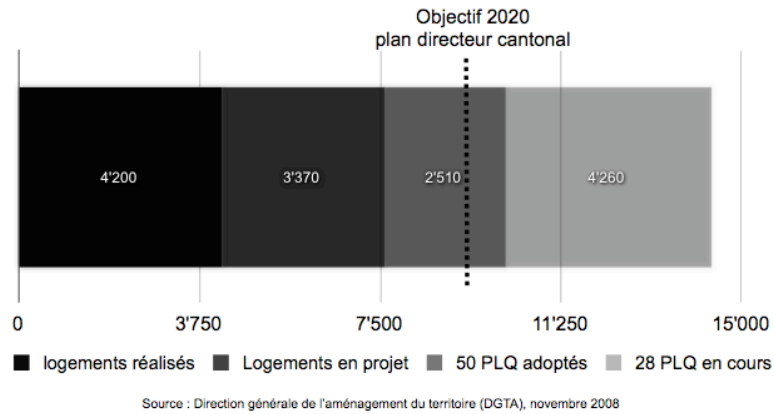
Pour atteindre cet objectif de construction, le PDC prévoit un train de trois mesures :

1. Urbaniser la couronne suburbaine.
2. Densifier les terrains en zone villas.
3. Déclasser quelques terrains en zone agricole.

Ces mesures sont appliquées depuis huit ans et leurs effets se font sentir avec des intensités variables. Chaque mesure spécifique offre un potentiel de construction qui a terme doit permettre la réalisation des 32'000 logements prévus. La Direction générale de l'aménagement du territoire (DGAT) effectue un suivi de ces mesures, afin d'évaluer le plus précisément possible leur efficacité. À la fin de l'année de 2008, les résultats obtenus pour l'urbanisation de la couronne suburbaine sont plutôt positifs.

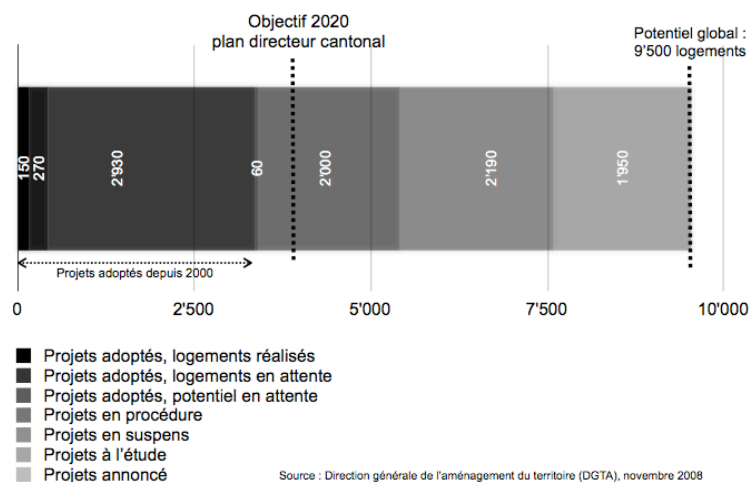
En effet, les objectifs fixés seront réalisés pour 2020, comme le confirme la figure suivante :

Figure 14 : Mesures du plan directeur cantonal : Urbanisation de la couronne suburbaine (Situation novembre 2008)



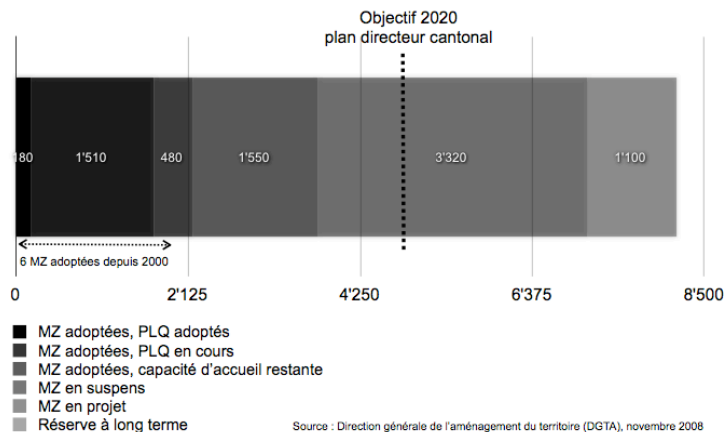
Pour la densification de la zone villas, les résultats en termes de construction sont encore faibles, mais le nombre de projets adoptés permettent de penser que les objectifs seront réalisés d'ici 2020. De plus, cette zone représente encore un potentiel intéressant de densification après 2020 (Figure 15), bien que la réalisation de projets dans ces périmètres dépende d'une multitude de facteurs.

Figure 15 : Mesures du plan directeur cantonal : Densification de la zone villas (Situation novembre 2008)



En revanche, les mesures de déclassement de la zone agricole sont plus longues à mettre en place et leurs effets ne se font pas encore sentir. Même si de grands périmètres ont été déclassés depuis 2000 (Communaux d'Ambilly, les Vergers, Chapelle-les-Sciez) aucun logement n'a encore été réalisé.

Figure 16 : Mesures du plan directeur cantonal : Déclassement de la zone agricole (Situation novembre 2008)



Comme nous pouvons le constater, les deux premières mesures du PDC portent leurs fruits, mais la troisième mesure, bien qu'ayant franchi un cap important (le déclassement *stricto sensu* par les autorités), ne porte pas encore les siens.

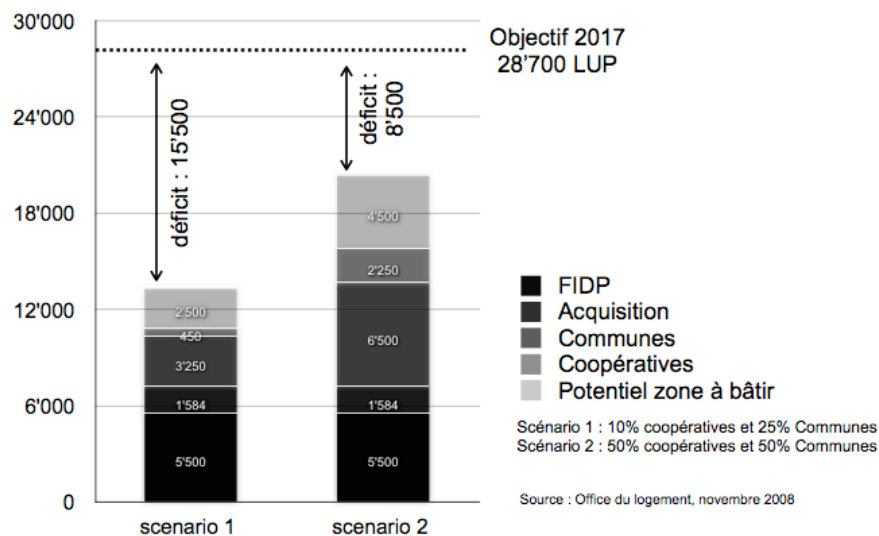
Depuis 2000 le nombre moyen de logements construits s'élève à 1'475 logements par années. Le retard pris sur l'objectif (1'600 logements/an) serait encore acceptable, si entre temps, les projections démographiques n'avaient pas été revues à la hausse. Rappelons que les objectifs du projet d'agglomération sont de l'ordre de 25'000 logements d'ici à 10 ans (2'500 logements/an). Dès lors, en se référant aux potentiels offerts par le PDC, on se rend très vite compte qu'il ne sera pas possible de réaliser les logements nécessaires. L'élaboration d'un nouveau plan directeur cantonal vient d'être lancée et devra intégrer les nouvelles conditions mises en lumière par le projet d'agglomération. Cette révision prendra quelques années, entre sa phase d'élaboration et son acceptation par les autorités compétentes. D'ici là, toutes les projections de constructions ne peuvent se faire qu'en se référant au PDC en vigueur. Le DGAT a référencé tous les périmètres pouvant accueillir plus de 50 logements. Le potentiel de construction encore disponible est d'environ 31'000 logements. Un classement réparti les possibilités de construction selon une échelle temporelle oscillant du court au long terme. Dans le cas qui nous concerne, l'échelle de référence est le court et le moyen terme, c'est-à-dire à l'horizon 2017, soit la fin d'application de la LCL.

Dans ce laps de temps, un potentiel de 16'000 logements, sans distinction, sont réalisables³².

7.4.2. Les scénarios de l'Office du logement

Sur la base du PDC et de son suivi par la Direction générale de l'aménagement du territoire (DGAT), l'Office du logement a élaboré des scénarios, afin d'évaluer le potentiel théorique de LUP à l'horizon 2017. Ces scénarios appliquent strictement les proportions indiquées dans l'article 4A de la LGZD et ne tiennent pas compte de la qualité du propriétaire. L'estimation du nombre de LUP constructibles d'ici à 2017 est évaluée entre 2'500 et 4'500. Le scénario pessimiste prévoit un pourcentage assez faible de transformation de logement en LUP, 10% du parc des coopératives d'habitation et un quart du parc de fondations communales. Le scénario optimiste part sur une base de transformation de la moitié des deux parcs immobiliers. Quel que soit le scénario choisi, le déficit de logements prévus est important. Pour le premier, il manque 15'500 logements et pour le second il en manque encore 8'500³³.

Figure 17 : Planification territoriale des LUP : Deux scénarios d'estimation du potentiel LUP (Estimation novembre 2008)



Ces deux scénarios n'ont de valeur qu'indicative, mais ils montrent bien dans quelle situation se trouve la nouvelle politique du logement aujourd'hui. La LCL prévoit la

³² Tous ces éléments ont été développés par Madame Vasseljevic-Menoud, Directrice de la DGAT, lors de la 9^e journée du logement du 7 novembre 2008.

³³ Entretien du 18.11.08 avec Vinh Dao de l'OLO et 9^e journée du logement du 7 novembre 2008.

réalisation d'un socle de 15% de LUP et pour cela 10'000 LUP devraient être construits. Mais dans le contexte actuel de la planification territoriale, il est uniquement possible d'en réaliser 2'500, au mieux 4'500, ce qui reste largement insuffisant. Ce constat est le même pour la construction de logement dans son ensemble. Face à l'accroissement de la demande mise en lumière par le projet d'agglomération, Genève ne possède pas suffisamment de potentiel en zone à bâtir pour accueillir les 50'000 logements nécessaires à l'horizon 2030. Rappelons qu'à long terme, la DGAT estime que le potentiel du plan directeur actuel est de 31'000 logements.

7.4.3. Le manque de terrain : l'ennemi du logement

Toutes les personnes interrogées dans le cadre de ce travail sont unanimes. Le manque de terrains constructibles est le problème majeur auquel le Canton est confronté. Pour Philippe Favarger de l'Office du logement, c'est le principal obstacle de la nouvelle politique du logement³⁴. Même si dans les milieux de défense des locataires, les déclassements de la zone agricole doivent être conditionnés à la réalisation de logements et en particulier de logements sociaux, la nécessité d'augmenter la zone à bâtir n'est pas contestée³⁵. À la Chambre immobilière genevoise, on s'accorde aussi pour dire que les terrains à disposition ne sont pas suffisants pour faire face à la demande³⁶.

Dès lors pourquoi fixer un objectif si élevé, si parallèlement les conditions de sa réalisation ne sont pas mises en place ? Bruno Beurret du Service du plan directeur rappelle que l'objectif d'un socle de 15% de LUP (et par extension la construction de 10'000 LUP) est avant tout un objectif politique et qu'il n'a pas été calculé en fonction des possibilités réelles de construction³⁷. Vinh Dao, chef de projet LUP, explique qu'il s'agit plus d'enclencher une nouvelle dynamique que de réaliser concrètement l'objectif prévu dans la LCL.

Cela n'empêche pas que le manque de terrains susceptibles de permettre la réalisation de LUP était connu au moment de la signature du protocole d'accord sur le logement. D'ailleurs, celui-ci insistait sur la nécessité d'utiliser les déclassements prévus dans le plan directeur cantonal, mais aussi d'en prévoir de nouveaux. Alors pourquoi ces mesures ne sont pas prises, ou du moins, pas avec assez de conviction ?

La nouvelle répartition des dicastères peut en partie expliquer les raisons de ce problème. En effet, depuis 2005, l'Office du logement n'est plus rattaché à l'aménagement du territoire. La mise en place des différentes politiques publiques ne se fait pas au même rythme et selon la même intensité. La nouvelle politique du logement était prioritaire pour le Conseiller d'État Mark Müller et il s'agissait pour son département d'arriver à la mettre

³⁴ Entretien du 06.10.08 avec Philippe Favarger de l'OLO :

³⁵ Entretien du 30.09.08 avec Christian Grobet de l'ASLOCA-Genève.

³⁶ Entretien du 30.09.08 avec Christophe Aumeunier de la CGI.

³⁷ Entretien du 04.11.08 avec Bruno Beurret de la DGAT.

en oeuvre le plus rapidement possible. Quitte à ne pas se soucier de la coordination avec l'aménagement du territoire. Ceci peut expliquer cette impression de voir la charrue placée avant les bœufs. L'État se retrouve avec une belle politique du logement, mais ne semble pas disposer des surfaces pour la faire appliquer.

La bonne conduite de la nouvelle politique du logement devrait se faire conjointement à une politique d'aménagement beaucoup plus volontaire. Celle-ci permettrait d'accélérer les procédures de déclassement en cours et d'en activer de nouvelles, afin de réaliser des LUP. Mais elle devrait aussi faire appliquer des mesures plus coercitives dans les périmètres déjà dévolus à la construction. Mais leur application nécessite une volonté politique forte. Les instruments à dispositions des autorités comme le droit d'expropriation ou de préemption existent, mais ils ne sont jamais utilisés pour le premier et pas suffisamment pour le second³⁸. Toutefois lorsque l'État rappelle aux propriétaires leurs devoirs dans le cadre des plans localisés de quartier tout en agitant la menace du droit d'expropriation et la récompense par l'augmentation du prix du foncier, la situation se décrit comme l'expérience l'a démontrée dans la zone villas ces dernières années. Bruno Beurret du Service du plan directeur souligne que ces mesures ont eu des effets biens réels et qu'elles ont permis de relancer la construction du logement³⁹. Rappelons encore que ces mesures ont bien eu un effet et qu'elles ont permis de réaliser un certain nombre de projets, mais elles ont aussi vite montré leurs limites. Lorsqu'il s'agit d'affronter les propriétaires ou les communes opposés au développement urbain, l'État n'emploie que très rarement tous les instruments à sa disposition. Pour Philippe Brun du groupe « Genève : 500 mètres de ville en plus » l'action de l'État est beaucoup trop timorée. Par exemple dans les périmètres comme les Communaux d'Ambilly, la Commune de Thônex a trop longtemps freiné les démarches. Pour lui, dans une situation de pénurie, le Canton devrait être plus courageux et s'affronter aux communes. Il rappelle le cas du quartier des Mouilles à Lancy dans les années 1980, où le Conseiller d'État de l'époque (Christian Grobet) s'était battu contre la Commune jusqu'au Tribunal fédéral qui lui avait donné raison. Toujours selon Philippe Brun, dans le contexte actuel le Canton gagnerait à tous les coups face aux communes ou à des propriétaires récalcitrants, parce que le manque de logement est trop important et que toute nouvelle construction peut être jugée d'utilité publique⁴⁰.

³⁸ Entretien du 29.09.08 avec Carole-Anne Kast du RPSL.

³⁹ Entretien du 04.11.08 avec Bruno Beurret de la DGAT.

⁴⁰ Entretien du 21.10.08 avec Philippe Brun du groupe « Genève : 500 mètres de ville en plus ».

7.5. Quels effets faut-il attendre ?

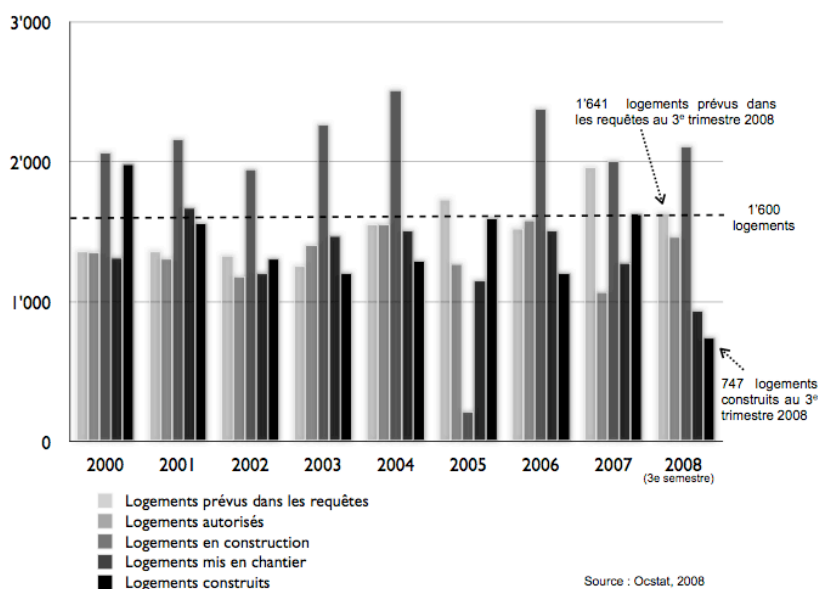
Dans l'état actuel, la nouvelle politique du logement est avant tout le signe qu'une majorité d'acteurs ont la volonté de passer à autre chose. L'ancien système ayant démontré son incapacité à résorber la pénurie croissante de toutes les catégories de logements. Mais est-ce qu'il est déjà possible d'évaluer de potentiels changements de comportement de la part des différents intervenants ? Au travers de quelques observations et projections, nous allons tenter de discerner le champ des possibles pour les années à venir. Ce que nous allons avancer n'est en rien définitif, car il est d'une part encore trop tôt pour le dire et d'autre part, il serait très présomptueux de s'avancer à prédire de façon précise le jeu des acteurs dans une partie où les règles et les enjeux sont aussi complexes.

Tout d'abord s'agissant du secteur privé, on peut estimer que l'assouplissement des contraintes en zone de développement est une mesure à même de répondre à une de leur principale revendication. En effet, depuis des années la règle des 2/3 – 1/3 semblait être un carcan beaucoup trop rigide. Son abandon est une grande avancée selon Christophe Aumeunier de la CIG. Celui-ci estime cette mesure comme un signe d'encouragement pour les constructeurs privés⁴¹.

Il est encore trop tôt pour constater les effets de cette mesure. Mais on peut tout de même observer un phénomène qui laisse préméditer une certaine embellie dans le domaine de la construction. Au troisième trimestre de l'année 2008, il est déjà possible de dire que l'objectif de 1'600 logements annuel ne sera pas atteint. En effet, seulement 747 logements sont sortis de terre et on voit mal comment le solde manquant peut être réalisé en trois mois. Ce qui est alarmant en soi et participe encore à aggraver la pénurie. Mais, la conception de ces logements est antérieure à la nouvelle politique du logement et il est plus intéressant de s'attarder sur le nombre de logements prévus dans les requêtes pour l'année en cours. Ce chiffre indique clairement une hausse par rapport aux années précédentes, puisqu'il atteint 1'641 logements au troisième trimestre. Le nombre de logements prévus dans les requêtes en 2007 montrait déjà des signes encourageants (Figure 18).

⁴¹ Entretien du 30.09.08 avec Christophe Aumeunier de la CIG.

Figure 18 : Préviation et construction de logements dans le canton de Genève entre 2000 et le 3^e trimestre 2008



Ces chiffres peuvent en partie s'expliquer par l'assouplissement normatif, mais il ne faut pas négliger le fait qu'ils dépendent aussi d'une abondance d'autres facteurs. Mais si cette tendance se consolide dans les prochaines années, on pourra alors peut être confirmer l'effet positif de l'abandon de la règle des 2/3 – 1/3 sur la construction en générale. Par contre, ces chiffres ne nous informent pas sur la proportion des différentes catégories de logements prévus. Le secteur privé se félicite de voir sa marge de manœuvre s'élargir, c'est avant tout parce que l'État lui laisse plus de liberté pour construire des logements dont les rendements sont plus élevés. Dès lors, il est fort probable que la proportion de loyers libres et de PPE soit en hausse, comme s'en inquiètent les milieux de défense des locataires. Encore une fois il faut relativiser cette crainte, en rappelant que la majorité de la construction se fait en zone de développement et que ces zones imposent un contrôle de l'État sur les loyers et les prix pendant une durée de 10 ans. Même si l'on construit majoritairement des loyers libres et de la PPE, il n'en demeure pas moins que les opérations du secteur privé doivent se faire selon des règles imposées.

Si les effets de la nouvelle politique du logement sur le secteur privé semblent être positifs au regard de ce que nous venons de dire, qu'en est-il du secteur public et des organisations sans but lucratif ? Pour l'instant nous n'avons rien observé de réellement significatif pour affirmer que des effets se font déjà sentir. L'activité des FIDP ne semble pas s'être accélérée et ce n'est pas les 123 nouveaux LUP-HBM prévus pour l'année prochaine qui viendront nous contredire. Pour l'heure, seule l'acquisition des 37 immeubles de la Fonval, vient illustrer un relatif regain d'activité. Du côté des coopératives d'habitation, on ne peut pas encore observer de grands bouleversements. Mais tout comme les FIDP, elles sont tributaires des actions de l'État. En effet, leurs projets

dépendent essentiellement de la mise à disposition de terrains en droit de superficie. Si l'État n'est pas en mesure d'octroyer ces droits, alors il est très difficile de construire. Pour l'heure, nous n'avons pas vu s'affirmer une politique volontariste en matière d'acquisition de terrain et de mise à disposition. Mais la nouvelle politique est encore trop fraîche et les effets seront plus visibles lors de la concrétisation des grands projets comme les Communaux d'Ambilly ou la Chapelle-les-Sciers. C'est à ce moment qu'il sera possible d'évaluer l'efficacité des mesures prises et d'observer si l'État se donne pleinement les moyens d'appliquer sa politique.

S'agissant des communes, on peut espérer que l'abandon de la règle des 2/3 – 1/3 contribue à atténuer leur réticence à déclasser de la zone agricole sur le territoire. Dans la pratique antérieure, les communes avaient tendance à bloquer les procédures de déclassement, parce qu'elles ne voulaient pas assumer les charges que pouvaient induire la réalisation de deux tiers de logements subventionnés. Avec les nouvelles dispositions, cette proportion a fortement diminué, ce qui devrait agir de manière positive sur les communes, selon l'avis de Serge Dal Busco de l'Association des communes genevoises (ACG)⁴². Gageons que lors des déclassements à venir, les communes concernées soient du même avis. De plus, le système LUP permet aux communes d'être plus proactives dans les grands projets. Certaines d'entre-elles ont déjà compris l'intérêt qu'elles peuvent tirer de ce système. Si elles mènent une politique foncière volontariste en zone de développement, en faisant notamment valoir leur droit de préemption, elles peuvent par la suite construire des LUP ou octroyer des droits de superficie et faire appliquer leur propre règlement communal. Gageons aussi que les opportunités offertes par la nouvelle politique du logement soient saisies.

7.6. Sur les bons rails ou droit dans le mur ?

Nous sommes obligés de répondre à cette question d'une manière très décevante et de dire : un peu des deux ! Le protocole d'accord sur le logement a eu le mérite, quoiqu'en disent certains, d'aboutir sur un consensus politique sur lequel il est possible de fonder de nouvelles bases et relancer une situation bloquée depuis des années. Cependant il est encore beaucoup trop tôt pour dire si les mesures prises remettront sur les rails la politique du logement sur le long terme, mais il est déjà possible de dire qu'une nouvelle dynamique, encore imparfaite, se met en place.

7.6.1. Un manque de coordination

Notre hypothèse formulait l'idée que la nouvelle politique du logement n'arrivera pas à répondre seule aux objectifs qu'elle s'est fixée. Au vu de tout ce qui a été dit précédemment, il est correct d'affirmer qu'elle est de loin pas suffisante ni pour remédier à

⁴² Propos entendus lors de la 9^e journée du logement, le 07.11.08.

la pénurie de logement à Genève, ni pour constituer un socle pérenne de 15% de LUP en 10 ans. Comme nous l'avons vu, pour construire des logements c'est des surfaces constructibles qu'il faut avant tout. Une politique du logement sans possibilité de construire ne sert à rien. C'est pourquoi elle devrait être mieux coordonnée avec l'aménagement du territoire. Seul des mesures fortes d'aménagement seront à même de mettre à disposition les terrains nécessaires. Les solutions sont déjà connues et développées en partie dans le plan directeur et surtout dans le projet d'agglomération franco-valdo-genevois, il ne manque plus que la volonté politique pour faire prendre accélérer les déclassements et la mise en œuvre des grands projets de construction.

La politique du logement devrait aussi coordonnée avec la promotion économique. En effet, le secteur de la construction essaie tant bien que mal depuis le début des années 2000 de rattraper le retard qu'il a pris sur la croissance économique et démographique. Cette croissance est toujours importante, puisqu'au 3^e trimestre 2008 la population genevoise a encore augmenté de 3'499 personnes et le nombre d'emplois de 5'400 (OCSTAT, 2008). Cette croissance est due à l'efficacité de la politique de promotion économique du Canton. Celle-ci fait tout son possible pour attirer le maximum d'emplois dans le canton et maintenir son attractivité. On comprend les enjeux de positionnement dans le jeu de plus en plus compétitif que se livrent les régions, mais combien de temps sera-t-il encore possible de faire venir des entreprises sans leur offrir les conditions préalables d'hébergement de leurs salariés ? La nouvelle politique du logement court toujours après la promotion économique. Ses objectifs ne pourront jamais être atteint si aucune coordination n'est entreprise avec la politique de développement économique. Cette dernière a aussi un intérêt à le faire, puisque si la situation de pénurie persiste, il sera plus difficile de faire valoir les atouts de Genève.

7.6.2. Les communes et les coopératives d'habitation vont-elles jouer le jeu ?

Mais la constitution du socle de 15% ne dépend pas uniquement de la réalisation de nouveaux logements. Elle dépend aussi du bon vouloir des communes et des coopératives d'habitation pour transformer leur parc en LUP. Même si une partie de leur parc peut devenir du LUP sans difficulté, nous avons pu voir que la partie n'est pas encore jouée et la proportion de ces logements dans le socle risque de ne pas être aussi importante que souhaitée. Un pourcentage trop faible de logements "*translupisé*" pourrait encore affaiblir les chances de voir l'objectif de 15% de LUP se réaliser.

7.6.3. La construction dépend de beaucoup de facteurs

L'autre objectif de la nouvelle politique du logement est de relancer tout le secteur construction. Comme nous l'avons vu, l'assouplissement des contraintes en zone de développement, l'augmentation du prix du foncier sont des mesures capables d'inciter le secteur privé à se relancer dans la construction de logements. Si certains signes montrent

l'efficacité de ces mesures, il n'empêche qu'elles seront insuffisantes et qu'il faudra s'atteler sérieusement à l'augmentation de la zone à bâtir.

D'autres facteurs contribuent aussi à ralentir la construction et empêcher de voir se réaliser les 1'600 logements par année. La lenteur des procédures d'autorisation rend difficile la réalisation de certains projets. Bien que les autorités montrent leur volonté à alléger et accélérer ces procédures, celles-ci prennent encore beaucoup de temps. Un autre facteur important de ralentissement de la construction est la propension toujours plus importante aux recours et aux oppositions. Ce type d'obstructions émane le plus souvent de riverains d'un projet et est très significative d'une forme de plus en plus courante d'égoïsme de proximité. Le résultat est de voir les projets prendre du retard, voire d'être abandonné. Des mesures sont actuellement à l'étude pour rendre plus difficiles les procédures d'opposition, afin d'en décourager leurs instigateurs.

Bref, pour atteindre ces deux objectifs principaux, constitution d'un socle pérenne de 15% de LUP et relancer la construction, les mesures mises en place sont certes nécessaires et intéressantes, mais elles sont insuffisantes. La complexité de la problématique est telle, qu'une seule politique sectorielle ne peut être capable d'arriver à maîtriser tous les enjeux.

8. Pour aller plus loin...

Dans ce chapitre, nous voulons aborder quelques réflexions auxquelles nous avons été amené pendant la rédaction de ce travail. Elles reprennent certains constats développés précédemment ou elles font le lien avec des lectures qu'il nous a été donné de faire au cours de notre formation. Nous proposons ces quelques réflexions pour essayer d'aller un peu loin que la simple description et évaluation de la politique du logement. La question du logement soulève toute une série d'enjeux d'aménagement pour Genève et son agglomération.

8.1. Vers plus de coordination

Au fil de notre travail, nous avons eu l'impression que les différents départements et services de l'État oeuvraient chacun de son côté sans réellement coordonner leurs actions. À plusieurs reprises, nous avons pu constater que ce n'était pas vraiment le cas, puisque des groupes de pilotage existent entre les services et départements. Les différentes évaluations de la politique du logement ont mis en lumière la défaillance de coordination et l'État a pour la plupart du temps réajusté sa manière de travailler.

Notre première impression de manque de coordination demeure parce que s'il existe effectivement une coordination entre les services, celle-ci se fait généralement *a posteriori*. En effet, chaque département développe sa propre politique et après coup des groupes de pilotage tentent d'ajuster les objectifs de chaque politique sectorielle. Comme nous l'avons vu dans le cas de la nouvelle politique du logement, les objectifs de réalisation d'un socle de 15% de logements d'utilité publique ne s'est pas fait en concertation avec la Direction générale de l'aménagement du territoire (DGAT). Tout comme la promotion économique ne se soucie pas des potentiels d'hébergement du plan directeur cantonal ou de la mise en place de la nouvelle politique du logement.

Il manque une culture de la transversalité au sein de l'État. Dans le cas du logement, on pourrait imaginer développer une politique en concertation avec l'aménagement du territoire et la promotion économique. En définissant conjointement des objectifs communs (nombre d'emplois, de logements), il serait peut-être plus facile d'estimer les besoins et de les planifier. Il serait aussi envisageable de lier le nombre d'emplois et le nombre de logements. Comme cela a été avancé dans le cas du projet Praille-Acacias-Vernet (PAV) par Rémy Pagani, Conseiller administratif de la Ville de Genève. Ce dernier souhaiterait une répartition paritaire entre l'emploi et le logement.

L'État devrait s'orienter vers des démarches plus horizontales, liant les politiques sectorielles en début de processus et non plus une fois qu'elles sont mises en œuvre. La démarche projet nous semble intéressante dans la mesure où elle implique une concertation des tous les acteurs concernés. Il est ainsi possible d'identifier plus clairement les objectifs contradictoires en amont et de les ajuster au plus vite. Si

l'incertitude gouverne le développement urbain, la démarche projet permet de mieux contrôler son intensité en développant des stratégies souples et concertées.

8.2. Des logements, une zone agricole, une agglomération

8.2.1. Déclasser de la zone agricole

Cette thématique est apparue tout au long de notre travail. Toutes les personnes que nous avons interrogées sont revenues, un moment ou à un autre, sur le manque de zones à bâtir. Ce manque pourrait même être qualifié de structurel, tant ce problème est récurrent à Genève. De tout temps il a fallu trouver des solutions pour héberger les nouveaux habitants. Pendant la Réforme, la ville s'est surdensifiée à l'intérieur de ses fortifications. Le potentiel de chaque espace était maximisé et les immeubles étaient surélevés au rythme des nouvelles arrivées. Bastion protestant au cœur d'un pays catholique, Genève s'est développée pendant très longtemps sur elle-même faute de pouvoir faire autrement. Si la ville s'est desserrée au XIX^e siècle et pendant les deux premiers tiers du XX^e siècle, elle s'est entourée d'une nouvelle forme de muraille depuis le milieu des années 1970. Véritable ceinture verte autour de la ville, elle corsète la zone urbaine et l'empêche de se développer. Les principales conséquences sont d'une part une densification du tissu urbain déjà dense et d'une urbanisation anarchique au-delà des frontières cantonales.

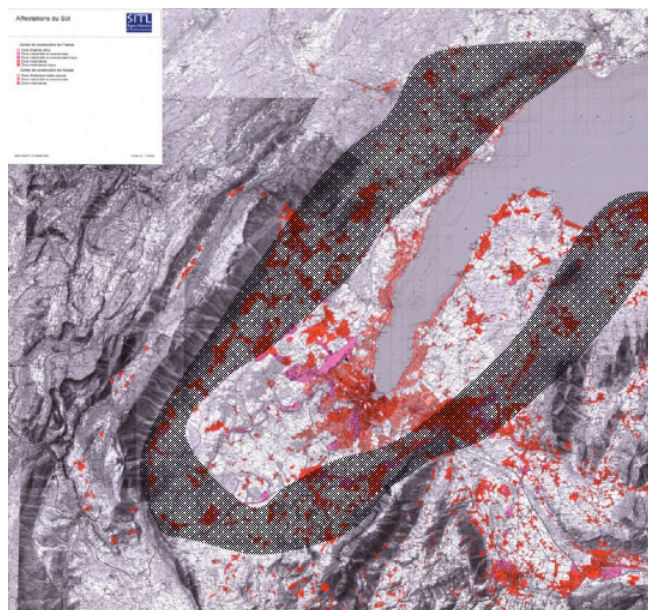
Densifier le tissu urbain conduit à adopter des solutions déjà éprouvées par le passé, comme par exemple la surélévation des bâtiments. Cette mesure permettra de réaliser quelques logements, mais en aucun cas elle ne pourra répondre efficacement à la pénurie de logement. Tout comme les mesures de densification de la zone villas et d'urbanisation de la couronne suburbaine qui arrivent à leurs limites. Genève applique les principes du construire la ville en ville depuis des années, ce n'est pas sans raison qu'elle a une des densités les plus haute de Suisse (Barthassat, 2008 : 12). Même s'il reste encore quelques périmètres à densifier, ils ne seront pas suffisants, parce qu'ils n'atteignent rarement des dimensions capables d'accueillir de grands projets ou n'offrent pas de bonnes conditions pour la construction de LUP.

Comblent les espaces vides par de bâtiments, soulève aussi la question de la place des espaces publics dans un tissu urbain dense. La ville n'est pas qu'une accumulation de logements ou d'activités, elle doit aussi pouvoir offrir des espaces d'urbanité qu'une densification à outrance peut remettre en cause. C'est toute la question de l'opposition du droit à la ville et du droit au logement qui se pose.

L'autre conséquence induite par l'impossibilité de développer la ville sur ses terres agricoles est un étalement urbain incontrôlé à l'extérieur du canton. Si les principes de la ville compacte sont correctement mis en œuvre à l'échelle cantonale, ils ne le sont plus à l'échelle de l'agglomération. Faute de pouvoir se développer concentriquement, Genève

s'est développée de manière pointilliste sur les territoires voisins. Cette succession de points a fini par former une ville qui n'en a pas le nom, mais qui est bien visible sur le territoire. La carte ci-dessous montre très bien cette couronne urbaine en train de se former sur la frontière (Figure 19). Ce constat a d'ailleurs très bien été documenté par le Studio Basel dans son ouvrage « *La Suisse : portrait urbain* » (Diener et al., 2006 : 544), ainsi que par le groupe « Genève : 500 mètres de ville en plus ». Le premier parle de « *l'autre Genève* », quant au second, il qualifie cette zone urbaine comme « *la nouvelle Genève* ».

Figure19 : Urbanisation de l'agglomération genevoise
(Source <http://geneve500mvilleplus.com>)



Évidemment ce phénomène engendre tout un régime de perturbations que les grands principes de densification sont censés résoudre : étalement urbain, augmentation de la motorisation individuelle, gaspillage de sol, etc. À trop vouloir protéger la zone agricole on n'empêche la réalisation de nouveaux logements et paradoxalement, on détériore un environnement que l'on souhaitait préserver.

Si pendant les trente dernières années, la zone agricole était inviolable, il semble qu'une nouvelle tendance se met en place. C'est du moins ce que l'on peut observer dans le discours politique. Aujourd'hui, il n'est plus un parti pour oser encore affirmer qu'il ne faut plus toucher à la zone agricole. Certes chacun y va de sa propre condition, mais dans l'ensemble le discours est unanime, des déclassements sont à prévoir si l'on souhaite résorber la pénurie de logements et ne pas voir les Genevois habiter de plus en plus loin. Mais dans les faits c'est autre chose. En effet, bien que la majorité des modifications de

zones prévues dans le PDC de 2000 ont abouties¹, elles ont souvent été acquises de haute lutte. L'exemple du périmètre du projet MICA (Mon-Idee, Communaux d'Ambilly) est emblématique, puisque il aura fallu presque 5 ans entre le premier rapport concernant l'urbanisation du site en 2003 et son déclassement partiel en 2008. Le périmètre qui au départ devait accueillir 8'000 à 10'000 logements, ne pourra voir pour l'instant la réalisation que de la première étape du projet, soit 2'500 logements. La suite des déclassements est pour l'heure suspendue. Pendant combien de temps ? Seul l'avenir nous le dira !

Plus sérieusement, on voit ici la dichotomie entre un discours qui affirme la nécessité de déclasser et la réalité des faits qui démontre le difficile passage à l'acte. En 2002, des députés de droite du Grand Conseil ont déposé une motion visant un déclassement de 1% de la zone agricole. Celle-ci démontre qu'il y a bien une volonté de trouver des solutions pour permettre les déclassements nécessaires, mais la mesure reste timide. Selon certains acteurs, il faudrait déclasser jusqu'à 5% de la zone agricole. C'est du moins l'avis de la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), un des signataire du protocole d'accord sur le logement. Mais pour en revenir à la motion citée précédemment, celle-ci n'a jamais vraiment été défendue avec beaucoup de conviction. Dans la situation de pénurie, ce sujet devrait être constamment remis sur l'ouvrage jusqu'à trouver une solution. Les nouveaux périmètres à déclasser prévus dans le projet d'agglomération franco-valdo-genevois viennent encore illustrer la prise de conscience de l'urgence de ces mesures par l'administration et le monde politique. Mais elles ne sont pas encore bien comprises par la population, qui assimile trop souvent déclassement au bétonnage de la nature ou a une atteinte à la souveraineté alimentaire du canton. Un travail d'information doit être fait par les autorités pour expliquer tous les enjeux qui se dissimulent derrière ces modifications de zone. Parce que ne pas mettre à disposition de nouvelles zones à bâtir, ce n'est pas uniquement ne pas voir la construction de nouveaux logements, c'est aussi continuer à aggraver les problèmes d'étalement urbain et de mobilité à l'échelle de l'agglomération.

Si des modifications de zone sont nécessaires, il ne faudrait pas voir ces opérations de déclassement devenir des Eldorados pour spéculateurs fonciers. Celles-ci doivent être faites dans un objectif de construction de logements pour le plus grand nombre. C'est dans ces périmètres que la nouvelle politique du logement peut être appliquée le plus efficacement possible. Le déclassement de la zone agricole doit se faire en coordination avec une politique foncière volontariste de l'État et/ou des communes. Les collectivités publiques peuvent faire valoir leur droit de préemption et ainsi encore mieux maîtriser le développement de ces futures extensions urbaines. Car il ne s'agit pas de construire uniquement des logements, mais bel et bien de nouveaux quartiers avec toutes les aménités d'usage. La nouvelle taxe sur la plus-value foncière qui devrait prochainement être introduite est un signe encourageant. Cet instrument permettra d'une part de réguler

¹ Annexe 2

la tentation spéculative et d'autre part, elle permettra aussi de lever des moyens pour financer les équipements publics.

Comme nous le voyons cette problématique est centrale à Genève et elle est loin d'être résolue. À la lecture de ce chapitre, nous ne voulons pas laisser croire que le déclassement de la zone agricole est l'unique possibilité de développement urbain et donc de réalisation de logements. Mais c'est une solution qui doit être envisagée. D'aucun diront qu'il reste encore suffisamment d'espace disponible dans les zones de développement 3², anciennement en zone villas. Les travaux de jeunes architectes, comme Olivier Guénin et Hiéronyme Lacroix, proposent une variété de solutions intéressantes à ce sujet (Guénin ; Lacroix, 2004). L'exploitation de ce potentiel est indispensable dans une gestion durable des espaces urbains. Mais si elle offre des possibilités attrayantes en théorie, elle se heurte très vite à des difficultés de mise en œuvre. L'application des principes de la ville compacte et le développement dans ces zones est entièrement assujettie au bon vouloir des propriétaires privés. Faire valoir l'intérêt général demande une volonté politique forte et implique de s'attaquer à la sacro-sainte propriété privée. Des mesures incitatives comme l'augmentation du prix du terrain ont eu quelques réussites, mais très insuffisantes face à l'ampleur du problème. Comme nous l'avons dit précédemment, L'État pourrait utiliser des moyens plus autoritaires. Mais recourir au droit d'expropriation comporte aussi des inconvénients. Son usage entraînerait des coûts de dédommagement exorbitants. De plus, ces procédures prennent beaucoup de temps et doivent se traiter au cas par cas, ce qui conduirait à ne pouvoir concevoir que des projets de petite envergure sur de petites échelles. C'est d'ailleurs ce qui s'observe dans la pratique. À de rares exceptions, les projets n'excèdent pas 50 logements. Dans le contexte actuel de pénurie, c'est nettement insuffisant. Ceci qui ne veut pas dire que l'État ne doit pas continuer le travail commencé dans ces zones, mais doit aussi envisager des déclassements pour pouvoir réaliser des projets plus importants et permettre la réalisation rapide de LUP.

8.2.2. Quel avenir pour l'agglomération ?

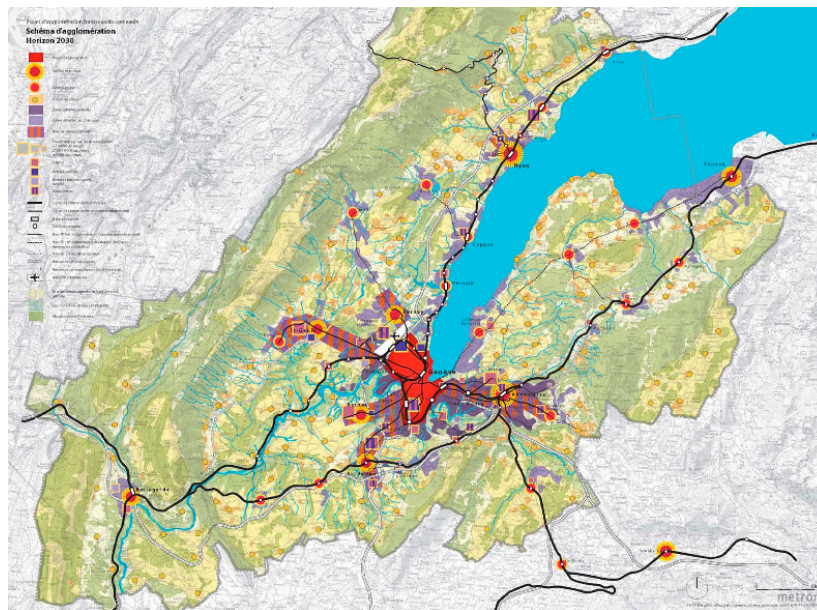
Les déclassements doivent être envisagés avec comme perspective l'échelle de l'agglomération. Genève ce n'est plus uniquement un centre historique (territoire de la commune de la Ville de Genève), ni même sa couronne suburbaine. C'est un vaste territoire transcantonal et transfrontalier où vivent plus de 700'000 personnes. D'un point de vue strictement morphologique, ce territoire n'est pas homogène, mais cette agglomération est à considérer comme une seule et même ville.

À l'échelle de l'agglomération, les déclassements font partie des mesures qui doivent permettre une meilleure répartition des logements sur l'ensemble de ce territoire et mettre

² La 3e zone comprend la région dont la transformation en quartiers urbains est fortement avancée; elle est destinée aux grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux activités du secteur tertiaire.

en cohésion les espaces déjà urbanisés. C'est d'ailleurs ce que préconise le projet d'agglomération franco-valdo-genevois (Figure 20) en développant ses périmètres d'aménagement coordonnés d'agglomération (PACA). Sur le schéma d'une ville polynucléaire, le projet d'agglomération imagine un développement urbain en étoile s'appuyant sur le réseau des transports publics (lignes de tramway et CEVA). Si les PACA doivent permettre une meilleure intégration des territoires nationaux, ils ne font que renforcer la forte attraction du centre sur la périphérie. Tout le réseau de transport converge vers un centre fort qui concentre la plus grande partie des emplois. De plus, malgré une volonté de faire émerger de nouvelles centralités, force est de constater que celles-ci ont une attractivité toute relative. Et lorsque celles-ci existent, leur mise en réseau passe obligatoirement par le centre. Le projet d'agglomération peine à imaginer une ville autrement que par une relation hiérarchisée centre-périphérie. L'absence de relations tangentielles dénote d'une lecture du territoire très conditionnée par la position de force de Genève. Le projet d'agglomération revêt aussi une vision très formatée du développement territorial. Celui-ci reprend à son compte les grands principes d'aménagement développés par la Confédération (projet de territoire 2005) et cela, peut-être, dans la perspective intéressée de capter une part du fonds d'infrastructure fédéral.

Figure 20 : Projet d'agglomération franco-valdo-genevois
(Source : <http://www.projet-agglom.org/>)

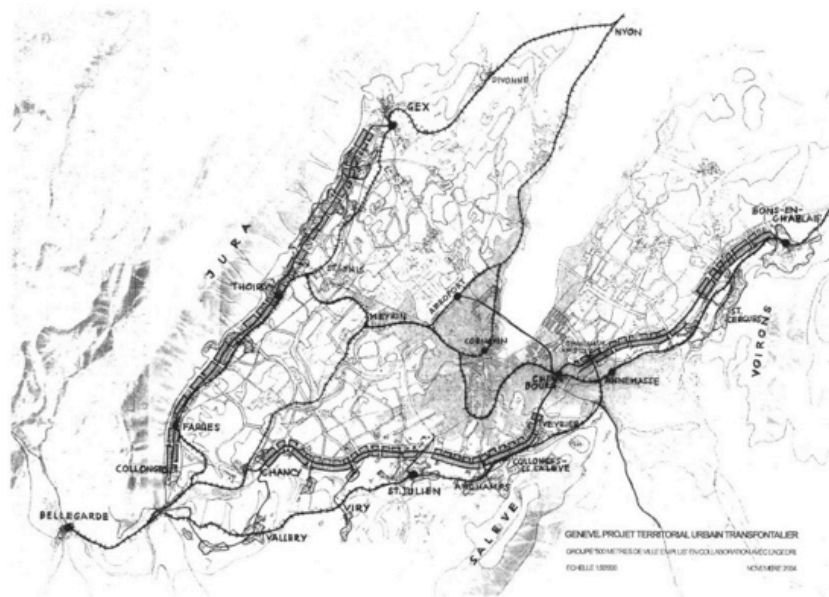


De nouveaux potentiels de construction sont mis en avant dans le cadre des PACA. Ceux-ci doivent permettre d'augmenter la proportion de logements dans le canton de Genève et éviter la dispersion aléatoire des individus sur le territoire. Mais parallèlement, le développement d'un réseau de transport efficace, risque de mettre à mal cet objectif. En

effet, en améliorant les conditions de transport, cela ne fait qu'augmenter la possibilité d'atteindre rapidement des localisations éloignées du centre.

En opérant un choix de développement en fonction de certains axes de transport public ferré (tramway et CEVA), le projet d'agglomération fait abstraction de toute la zone urbaine entourant le canton. Oublier cette « *autre nouvelle-Genève* » (Figure 19) c'est négliger une importante réalité territoriale. Le projet alternatif proposé par le groupe « Genève : 500 mètres de ville en plus » (Figure 21) est à ce titre très intéressant. Contrairement au projet d'agglomération qui détermine l'urbanisation en fonction du réseau de transport, ce projet fait exactement l'inverse. C'est le réseau de transport qui est déterminé par l'urbanisation. En s'appuyant sur un développement urbain préexistant autour des limites cantonales, ce projet vient le renforcer. Sur le principe de la ville linéaire, des nouveaux morceaux de ville se développent sur la frontière. Chacun des trois tronçons sont desservis en leur centre par un tram, lui-même connecté à un réseau RER. Ce dernier propose des relations tangentes entre les différents pôles urbains et n'est pas orienté exclusivement vers le centre de l'agglomération.

Figure 21 : *Projet transfrontalier, ville linéaire pour la nouvelle Genève*
(Source : <http://geneve500mvilleplus.com>)



Pour en revenir à la question des déclassements de la zone agricole, ce projet nécessite aussi toute une série de modifications de zone dans le canton de Genève. Afin de développer sur le territoire genevois l'équivalent de ce qui a été urbanisé du côté français, des déclassements sont indispensables. Ceux-ci doivent permettre la réalisation de ces tronçons de ville linéaire renforçant la couronne urbaine en formation. La zone verte

s'étendant entre la ville linéaire et le centre de l'agglomération se transformerait alors en une succession de parcs urbains. Il ne s'agit pas ici de déclasser de la zone agricole pour le plaisir, mais bel et bien dans un objectif de maîtrise du développement urbain.

Bien que radicalement différents, ces deux projets tentent de rééquilibrer les forces au sein de l'agglomération. Les moyens proposés ne sont pas les mêmes et surtout, un seul des deux projets va dicter réellement le développement de l'agglomération pour ces prochaines années. Est-ce que les autorités ont choisi la bonne option ? Nous ne nous prononcerons pas, mais comme nous l'avons dit plus haut, nous craignons que le projet d'agglomération renforce les problèmes qu'il est censé résorber. Quoi qu'il en soit, ce qui nous intéresse dans le cas présent, c'est d'observer que les deux projets, proposent chacun à leur manière, d'étendre la ville sur la campagne genevoise. À l'échelle de l'agglomération, cela semble définitivement être le seul moyen de contenir l'étalement urbain anarchique à l'extérieur des limites cantonales et même au-delà des limites de l'agglomération.

Du point de vue du développement urbain durable, les déclassements semblent être une mesure assez paradoxale. Mais on aura compris que dans le contexte de l'agglomération franco-valdo-genevoise, elle permettrait de réguler toute une série de problèmes. Les deux projets présentés ci-dessus ont bien saisi l'enjeu de ces déclassements. Mais pour que cette mesure soit pleinement satisfaisante, il faudrait la conditionner à des exigences de qualités urbanistiques (principes de durabilité) et à l'élaboration d'un « *plan environnement* ». Celui-ci serait un négatif des plans d'urbanisme et définirait précisément les surfaces d'assolement nécessaires, les zones boisées, les paysages naturels à préserver. Ce plan pourrait être un outil pour mieux faire comprendre qu'une augmentation de la zone à bâtir n'est pas une solution de facilité et qu'elle peut se faire en respectant les principes de la ville durable. À l'échelle de l'agglomération, il s'agit pour les Genevois de ne plus se soucier de préserver égoïstement l'environnement cantonal, mais d'avoir une vision plus globale du développement urbain.

8.3. Maîtrise foncière

S'il est nécessaire d'avoir des terrains à disposition pour mener à bien le volet construction d'une politique du logement ou une politique d'aménagement du territoire, encore faut-il pouvoir en avoir la maîtrise. Comme nous l'avons vu tout au long de ce travail, l'État est souvent contrarié dans la mise en œuvre des projets, parce qu'il peut difficilement s'opposer à la propriété foncière. Le droit d'expropriation (matérielle et formelle), la taxation de la plus-value foncière sont autant d'instruments devant permettre à l'État de mieux faire respecter l'intérêt général face aux propriétaires privés. Mais ces instruments sont difficiles à appliquer (droit d'expropriation) ou pas encore effectifs (taxe sur la plus-value foncière). De plus leurs effets sont assez limités. Quant au régime contraignant des zones de développement, même s'il permet à l'État de mettre en œuvre une politique d'aménagement cohérente, il ne lui assure pas la maîtrise du foncier.

Pourtant, dans le cas de la politique du logement du canton de Genève, la maîtrise du foncier est essentielle dans le dispositif LUP. C'est par la mise à disposition des fondations et des coopératives d'habitations de terrains en droit de superficie, que l'État souhaite voir se réaliser des LUP. Mais l'octroi d'un droit de superficie ne peut se faire uniquement si l'État est en mesure d'être ou devenir propriétaire de terrains. Les terrains constructibles sont une ressource rare et leurs prix sont très élevés. Ceci est particulièrement vrai à Genève au vu de l'exiguïté du territoire. Le prix du foncier contribue à renchérir de manière conséquente le prix de revient des logements et à préteriter la construction de logements abordables. Ceci est même valable en zone de développement, alors que le prix du sol est contrôlé par l'État. Alors, quelles sont les solutions capables de donner aux pouvoirs publics une meilleure maîtrise du foncier ? Nous allons tenter de discuter succinctement de cette problématique en nous référant à quelques auteurs et à quelques réflexions qui ont cours dans le canton de Genève.

L'utilisation, par l'État du droit de superficie, nous semble être un bon instrument de mise en œuvre de la politique du logement, mais aussi plus généralement d'une politique d'aménagement. Alors pourquoi ne pas appliquer cet instrument sur l'ensemble des zones de développement en décrétant ces dernières comme propriété exclusive de l'État. Pour cela, il faudrait créer un droit foncier particulier au canton de Genève. Celui-ci ferait la distinction entre propriété et possession (Tschäni, 1988 : 13). Cette maîtrise du sol ne remettrait pas en cause la globalité de la propriété privée puisque les bâtiments resteraient dans les mains de leurs propriétaires et les nouveaux bâtiments pourront très bien être construits par des promoteurs privés. Cette mesure s'appliquerait sur les zones de développement déjà existantes et sur celles qui sont à venir. Elle pourrait être limitée dans le temps et être en vigueur jusqu'à ce que la crise du logement soit entièrement résorbée³. Si la mesure est jugée trop extrême, elle pourrait aussi s'appliquer sous une autre forme. Elle pourrait, par exemple, n'être effective que sur les futurs déclassements de la zone agricole en zone de développement. Sur ces terrains, l'État pourrait faire valoir un droit d'emption⁴. Ceci permettrait d'exclure des transactions les promoteurs privés et permettrait à l'État d'acheter les terrains, à un prix fixé par ses services. Limitée aux nouveaux déclassements, cette mesure ne concernerait qu'une portion réduite du territoire, elle serait peut-être plus acceptée que le transfert complet des droits de propriété du sol de toutes les zones de développement. Elle permettrait tout de même de faciliter considérablement la mise en œuvre de la politique du logement dans les futures extensions urbaines.

Bien que ces deux mesures ne s'appliquent pas à l'ensemble du territoire genevois, elles réduisent la substance de la propriété, qui rappelons-le est un droit constitutionnel. Leur

³ Cette mesure a aussi été avancée par Bruno-Henri Vayssière de la Fondation Braillard lors de notre entretien du 10.10.08.

⁴ Droit d'emption : droit d'acquiescer une chose sur une simple déclaration unilatérale. Cette mesure était proposée par Philippe Favarger, lors de sa candidature à l'élection de la Constituante genevoise au mois d'octobre 2008 (Chevallier, 2008, 14 octobre).

mise en œuvre demeure compliquée, parce que l'on s'attaque ici à un des fondements idéologiques de notre pays. Sa réalisation est hypothétique, surtout lorsque l'on connaît les moyens à disposition des propriétaires fonciers pour faire pression sur les décisions politiques. Mais au vu de la concentration de la propriété foncière entre les mains d'un nombre très réduit d'acteurs, on peut imaginer que de telles mesures pourraient trouver un soutien populaire. Ce d'autant plus qu'elles ne remettent pas en cause la propriété dans son ensemble, puisqu'il sera toujours possible d'être propriétaire de son logement. Elles faciliteront même l'accession à la propriété pour le plus grand nombre. De plus, dans le contexte genevois, des milieux généralement proches des propriétaires fonciers pourraient paradoxalement trouver un intérêt dans ce genre de mesures. Tout d'abord, le milieu de la construction. Celui-ci ne se satisfait pas de la situation actuelle, parce qu'il est empêché de construire de toute part. En accordant la propriété du sol à l'État, cela permettrait de réduire le volume des oppositions et ainsi accélérer la réalisation des projets. L'octroi de droit de superficie pourrait très bien satisfaire les constructeurs privés, puisqu'ils continueraient à construire ce qu'ils veulent (en respectant les contraintes des zones de développement) et voire même d'obtenir de meilleurs rendements sur leurs biens. Ces mesures pourraient aussi être soutenues par les grands employeurs du canton. Toutes les grandes entreprises en expansion seraient favorables à des mesures susceptibles de voir le nombre de logements augmenter. Dès lors, avec un appui populaire fort et deux importants secteurs de l'économie privée, il serait peut-être possible de développer des mesures comme celles qui sont proposées ici.

Dans un contexte urbain, il est tout à fait possible d'imaginer de telles solutions. D'ailleurs Daniel Marco, dans un article paru dans la revue *Habitation* en 1999 et repris sur le site de l'Assemblée des mal logés⁵, proposait l'idée de « *reprendre sous une forme plus urbaine et plus combative, l'initiative populaire fédérale intitulée "La propriété foncière est transformée en droits de jouissance et de superficie" »* (Marco, 2007). Celle-ci avait été lancée en 1997, mais n'a jamais abouti faute des signatures suffisantes. Elle prévoyait de garantir la propriété des bâtiments et la propriété mobilière, mais de faire du sol un bien collectif administré par les communes. Seule l'acquisition des droits de jouissance et de superficie était possible. Son échec tient peut-être du fait qu'elle s'attaquait à l'ensemble du territoire helvétique. Mais son application dans le cadre d'agglomérations urbaines pourrait bénéficier d'un plus large soutien comme nous l'avons vu plus haut. Cela permettrait de lutter efficacement contre l'augmentation exponentielle du prix du sol et mettre un terme au prélèvement d'une rente foncière par une minorité d'individus. Cette maîtrise publique du foncier serait bénéfique à l'application des principes du développement urbain durable, tels qui sont proposés par l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

⁵ Assemblée issue des milieux squats et qui propose des réflexions alternatives sur le logement à Genève. <http://www.slnd.net/mal-loges/>

Cette maîtrise du foncier par les collectivités publiques est aussi au cœur des travaux de Stéphane Nahrath. Au travers du concept de régime institutionnel des ressources naturel (RIRN), il propose un ensemble de mesures allant dans le même sens. C'est notamment le cas lorsqu'il parle de créer un droit urbain foncier spécifique. Selon l'auteur, ce droit devrait être « *fondé [...] sur un assouplissement de la définition privative et exclusive de la propriété foncière, sur une désimbrication entre propriété foncière et droit à bâtir ou encore sur une généralisation du droit de superficie, constituerait certainement un instrument de régulation mieux adaptée aux exigences de l'aménagement dans les zones urbaines que le droit foncier rural existant.* » (Nahrath, 2005 : 321). Il précise toutefois la difficulté de mise en œuvre de cette nouvelle forme du droit foncier, parce qu'elle représente, comme nous l'avons exposé auparavant, un affaiblissement de l'institution de la propriété foncière. Mais n'oublions pas les effets négatifs que peut avoir cette institution sur l'ensemble de la collectivité. Dans le cas genevois, son affaiblissement ne porterait atteinte aux intérêts que d'une très faible part de la population, alors que ses retombées positives affecteraient la presque totalité des habitants du canton et de l'agglomération.

Avec ce chapitre, nous avons voulu montrer quelques pistes de réflexion permettant d'offrir à la collectivité de se donner les moyens d'agir et de faire valoir l'intérêt général. Bien souvent décriées par idéologie, ces mesures visant à restreindre la propriété paraissent toutefois être une solution envisageable dans un contexte urbain.

9. Conclusion

Nous voici arrivé au terme de notre travail. Nous ne voulons pas et ne pouvons pas faire de conclusion définitive sur la nouvelle politique du logement. Celle-ci est trop récente pour se prêter à ce jeu. Elle se trouve au début d'un processus qui doit s'étendre jusqu'en 2017. Nous pouvons cependant proposer quelques conclusions sur les objectifs de ce travail.

Décrire

En décrivant les objectifs d'une politique publique du logement et quels sont les instruments au service de l'État pour la faire appliquer, nous avons pu observer la variété des stratégies qui s'offre aux pouvoirs publics. Une politique du logement a comme principal objectif une amélioration de l'offre pour toutes les couches de la population. Comme tel, elle est souvent considérée comme un pilier de l'action sociale. Mais elle peut aussi répondre à des objectifs de politique fiscale ou conjoncturelle. Avec la description de la politique genevoise depuis l'après-guerre, nous avons aussi mieux compris le(s) contexte(s) de son émergence et de ses modifications. Nous avons pu ainsi montrer qu'une politique publique cristallise la réponse qu'une société donnée apporte à un problème collectif à un moment donné de son histoire. Une politique publique évolue en fonction du contexte et tente d'apporter les solutions les plus circonstanciées. Lorsqu'une politique publique tarde à s'adapter aux évolutions, elle devient très vite inefficace, jusqu'à parfois générer des effets négatifs. Nous avons pu observer ce phénomène dans l'exemple genevois. Nous avons d'ailleurs vu dans le détail, de quelle manière et avec quels instruments le nouveau dispositif se propose de répondre au problème du logement. L'exposé minutieux des principales modifications (LCL et article 4A de la LGZD) et du rôle des différents acteurs de la nouvelle politique nous ont familiarisé avec les subtilités de cet important corpus normatif.

Comparer

Une fois le décor planté, nous avons effectué une analyse diachronique de la politique du logement. Celle-ci nous a conduit à mieux interpréter les évolutions de cette politique. Si l'objectif fondamental et les acteurs n'ont pas radicalement changé, nous avons pu mettre en évidence les changements d'ordre substantiel et d'ordre institutionnel. La nouvelle politique du logement marque une rupture par rapport à la pratique antérieure. D'une part parce qu'elle se fonde sur les dysfonctionnements du système précédent afin de ne pas les répéter et d'autre part, parce qu'elle correspond à une autre manière de concevoir l'action publique.

Évaluer

L'objectif principal du travail consistait à définir quels étaient les apports et les limites de la nouvelle politique. L'information recueillie auprès de nos différents interlocuteurs nous a permis de nous forger une idée assez précise de ses points forts et de ses points faibles. La confrontation des différents points de vue est venue confirmer l'hypothèse que nous

formulations. La nouvelle politique du logement ne pourra pas répondre aux objectifs qu'elle s'est fixée dans les délais prévus. Elle ne peut pas maîtriser l'entière complexité de la question du logement et la multitude d'interactions que celle-ci met en jeu. Il s'agit plus pour l'État d'abandonner un système obsolète et d'insuffler une nouvelle dynamique que de vouloir répondre littéralement aux objectifs déterminés dans une loi.

Pour finir...

Il nous est impossible de prévoir si la nouvelle politique du logement va porter ses fruits dans les années à venir, tout comme il est impossible de dire si le fragile consensus politique issu du protocole d'accord sur le logement survivra aux prochaines tempêtes qui s'annoncent. L'incertitude est de mise en ces temps de crise financière et de probable récession, ou du moins de stagnation économique. Dans ce contexte, il est très difficile de s'avancer à faire des pronostics sur le comportement des acteurs. De plus, Genève est à moins d'une année d'échéance électorale. C'est en effet à l'automne 2009 qu'auront lieu les prochaines élections cantonales. On peut parier que le logement sera le théâtre d'une lutte politique cinglante. Les effets peu visibles sur la construction annoncés pour 2008, viendront alimenter les arguments de l'ASLOCA-Genève, mais aussi des probables déçus du protocole d'accord. Si les grands projets comme les Communaux d'Ambilly ne s'accélèrent pas pendant les mois à venir, si les points de désaccords dont nous avons fait état ne sont pas résolus de manière concertée, la question du logement va se tendre à nouveau. À cela, il faut encore ajouter les deux initiatives de l'ASLOCA qui, après un arrêt par la case Tribunal fédéral, risquent de revenir dans le jeu et fortement perturber la partie.

Force est de constater que le logement à Genève va encore faire couler beaucoup d'encre et que les Genevois risquent encore de subir les aléas de la pénurie pendant quelques années.

10. Liste des abréviations

ACG	Association des communes genevoises
ARE	Office fédéral du développement territorial
CAFI	Commission administrative des fondations immobilières
DAEL	Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (État de Genève)
DCTI	Département des constructions et des technologies de l'information (État de Genève)
DFE	Département fédéral de l'économie
DGAT	Direction générale de l'aménagement du territoire (État de Genève)
DLO	Direction du logement (État de Genève)
DT	Département du territoire (État de Genève)
CCL	Central d'émission pour la construction de logements d'utilité publique
FIDP	Fondations immobilières de droit public
FLPC	Fondation pour le logement bon marché et l'habitat coopératif
GCHG	Groupement des coopératives d'habitation genevoises
HBG	Coopérative de cautionnement hypothécaire
HBM	Habitation à bon marché
HCM	Habitation à coût moyen
HLM	Habitation à loyer modéré
HM	Habitation mixte
LaLAT	Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Genève)
LDTR	Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (Genève)
LCAP	Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements
LCL	Loi pour la construction de logements d'utilité publique (Genève)
LGL	Loi générale sur le logement et la protection des locataires (Genève)
LGZD	Loi générale sur les zones de développement (Genève)
LOG	Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés ou Loi sur le logement
LT	Loi fédérale sur les droits de timbre
LUP	Logement d'utilité publique
OCSTAT	Office cantonal de la statistique (État de Genève)
OFL	Office fédéral du logement
OLO	Office du logement (État de Genève)
PDC	Plan directeur cantonal
PLQ	Plan localisé de quartier
PPE	Propriété par étage
RGL	Règlement d'exécution de la générale sur le logement et la protection des locataires (Genève)
RGZD	Règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement (Genève)
SFIDP	Secrétariat des fondations immobilières de droit public

11. Liste des figures

Figure 1 : Processus de définition d'un problème public	p. 12
<i>Figure 2 :</i> Cycle de vie d'une politique publique	p. 13
Figure 3 : Triangle de base d'une politique publique	p. 15
Figure 4 : Évolution de la population résidente dans le canton de Genève, entre 1930 et 1960	p. 31
Figure 5 : Évolution de la population dans les villes suisses.	p. 40
Figure 6 : Accélération de la diminution du parc des logements subventionnés entre 1995 et 2004	p. 42
Figure 7 : Taux de vacances des logements dans le canton de Genève de 1985 à 2007	p. 44
Figure 8 : Évolution de la population et du nombre de logement depuis 2000	p. 44
Figure 9 : Total des logements construits dans le canton de Genève entre 2000 et 2007	p. 45
Figure 10 : Qu'est-ce qu'un LUP ?	p. 49
Figure 11 : Fonctionnement des répartitions de LUP en zone de développement selon l'article 4A de la LGZD	p. 51
Figure 12 : Triangle des acteurs : logements subventionnés	p. 59
Figure 13 : Triangle des acteurs : logements d'utilité publique	p. 62
Figure 14 : Mesures du plan directeur cantonal : Urbanisation de la couronne suburbaine	p. 86
Figure 15 : Mesures du plan directeur cantonal : Densification de la zone villas	p. 86

Figure 16 :	
Mesures du plan directeur cantonal : Déclassement de la zone agricole	p. 87
Figure 17 :	
Planification territoriale des LUP : Deux scénarios d'estimation du potentiel LUP	p. 88
Figure 18 :	
Prévision et construction de logements dans le canton de Genève entre 2000 et le 3 ^e trimestre 2008	p. 92
Figure 19 :	
Urbanisation de l'agglomération genevoise	p. 98
Figure 20 :	
Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise	p. 101
Figure 21 :	
Projet transfrontalier, ville linéaire pour la nouvelle Genève	p. 102

12. Bibliographie

Références

ACANTHE (2007) : Observatoire 2007. *Vers une métropole lémanique : analyses et perspectives immobilières*, Genève, Acanthe expertise immobilière

BALMER, T. (1996) : *Eléments pour une histoire du logement social à Genève, 1913-1993*, Mémoire de licence, Genève, Département d'histoire économique et sociale, Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève, (non publié)

BIELER, P. et al. (1993) : *Faut-il libéraliser les loyers ?*, Lausanne, Editions de l'Association suisse des locataires (ASLOCA)

BIETRY, L. (2006) : *Les coopératives d'habitation en tant qu'acteurs du développement urbain : un regard sur Genève*, Mémoire de DESS, Genève, Institut d'architecture de l'Université de Genève (IAUG), (non-publié)

BUREN de, G. (2007) : *Vers des politiques régionales transfrontalières ? Études de la réorientation de la politique cantonale genevoise de l'aménagement du territoire*, Chavannes-près-Renens, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)

CHAMPOD, P.-A. (1987) : *Politique sociale du logement. L'exemple genevois*, Genève, Centre Social Protestant (CSP)

CRÉDIT SUISSE (2008) : *Swiss issues régions. Espace métropolitain Genève-Montreux*, Zürich, Crédit Suisse Economic Research

CUENNET, S. ; FAVARGER, P. ; THALMANN, P. (2002) : *La politique du logement*, Lausanne, PPUR

DIENER et al. (2006) : *La Suisse. Portrait urbain*, Bâle, Birkhäuser éditions d'architecture

KNOEPFEL, P. ; LARRUE, C. ; VARONE, F. (2001) : *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn

LESCAZE, B. ; HILER, D. ; FREI, A. (1994) : *La société coopérative d'habitation à Genève et l'histoire du logement social à Genève*, Genève, Société Coopérative d'Habitation Genève (SCHG)

MULLER, P. (2008) : *Les politiques publiques*, Paris, PUF

NAHRATH, S. (2005) : Le rôle de la propriété foncière dans la genèse et la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire : quels enseignements pour la durabilité des aménagements urbains ?, In : DA CUNHA et al. : *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Lausanne, PPUR, pp. 299-328

TSCHÄNI, H. (1988) : *À qui appartient la Suisse ? Notre foncier vers une nouvelle féodalité*, Carouge, Editions Zoé

STEPCZYNSKI, M. (1991) : *Le logement à Genève*, Genève, Imprimerie Roto-Sadag

WALTER, F. (1994) : *La Suisse urbaine, 1750-1950*, Carouge, Editions Zoé

Documents des administrations publiques

ARE (2008) : *Statistique suisse des zones à bâtir 2007*, Berne, Office fédéral du développement territorial (ARE) ; Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

ARTHUR ANDERSEN (1996) : *Audit global de l'État de Genève : analyse détaillée n°39. Organisation du logement*, Genève, Arthur Andersen

CEEP (1997) : *Politique sociale du logement. Évaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement*, Genève, Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEEP)

CEEP (2003) : *Politique cantonale en matière de rénovation de logements. Évaluation de l'impact de la loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation (LDTR)*, Genève, Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEEP)

COUR DES COMPTES (2008) : *Rapport d'audit de gestion relatif à la politique du logement social*, Genève, Cour de comptes, rapport n°12, État de Genève

CRFG, PROJET D'AGGLOMERATION FRANCO-VALDO-GENEVOIS, INTERREG IIA FRANCE-SUISSE (2007) : *Plan directeur de l'habitat transfrontalier. Première charte d'engagement*, Genève, Comité régional franco-genevois (CRFG), Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, Interreg IIIA France-Suisse

DCTI (2008) : *Genève construit. La nouvelle politique du logement (NPL)*, Genève, Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI), n°1, octobre

DCTI (2006) : *Grandes lignes de la politique du logement. Protocole d'accord sur le logement*, Genève, Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI)

OFL (2006) : *L'habitat en Suisse : développement territorial et logement*, Office fédéral du logement (OFL), Bulletin du logement, volume 78

OFL; OFS (2005) : *Logement 2000 : étude détaillée du recensement des bâtiments et des logements*, Granges, Office fédéral du logement (OFL), Office fédéral de la statistique (OFS), Bulletin du logement, volume 75

Articles

ASLOCA-Genève (2007) : Un paquet mal ficelé, In : *Droit au logement. Le journal de l'ASLOCA*, n°178, février 2007, Lausanne, Association Suisse des locataires – section romande, pp 10-11

BAKONYI-MOESCHLER et al. (2006) : Genève linéaire : Un projet territorial urbain transfrontalier, In : *Faces*, n° 62, printemps, Genève, pp. 60-63

BARTHASSAT, M. (2008) : Genève lève les yeux. Paysage urbain en tension, In : *Sauvegarde*, n°2, mai 2008, récupéré le 12.09.2008 sur <http://www.heimatschutz.ch>

BRENET, C. (2008, 10 novembre) : Les logements M-Budget de Mark Muller font jaser, *Tribune de Genève*, récupéré le 10.11.08 sur <http://www.tdg.ch/>

BRENET, C. (2008, 13 novembre) : Mark Muller: "Nous n'allons pas construire des clapiers", *Tribune de Genève*, récupéré le 13.11.08 sur <http://www.tdg.ch/>

BRENET, C. (2008, 21 novembre) : Logement social : on ne peut pas faire un grand gâteau avec trois pommes", *Tribune de Genève*, p. 27

BRENET, C (2008, 27 novembre) : Logement: Genève ne tient pas ses objectifs, *Tribune de Genève*, récupéré le 27.11.08 sur <http://www.tdg.ch/>

BRENET, C (2008, 6 décembre) : Le canton construit trop peu. Mark Müller défend sa politique, *Tribune de Genève*, récupéré le 06.12.08 sur <http://www.tdg.ch/>

CHEVALLIER, P. (2008, 14 octobre) : Faut-il abattre la muraille verte pour bâtir des logements ?, *Le Courrier*, récupéré le 14.10.08 sur <http://www.lecourrier.ch/>

CUTTAT, J. ; CLÉMENCON, P. (2008) : Les coûts de la construction, In : *Habitation*, Fribourg, Revue trimestrielle de la section romande de l'Association suisse pour l'habitat, pp. 8-11

GUÉNIN, O. ; LACROIX, H. (2004) : GVA – Quelle urbanité pour demain ?, In : *Tracés*, n° 14, juillet, pp. 11-14

MARCO, D. (2007) : Sans politique de la ville, pas de politique foncière, In : *Habitation*, mars 1999, revu et corrigé 01.10.07, récupéré le 03.09.08 sur <http://www.slnd.net/mal-loges>

NAVILLE, V. (2008, 17 novembre) : Mark Müller persiste et signe, *Tout l'immobilier*, n° 475, Genève, pp. 14-15

TOGNI, M. (2008, 20 mai) : Le projet des Communaux d'Ambilly franchit une étape, *Le Courrier*, récupéré le 3 octobre 2008 sur <http://www.lecourrier.ch>

Lois

Lois fédérales

Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (État au 1^{er} janvier 2008)

Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (Loi sur le logement, LOG), du 21 mars 2003 (État au 13 juin 2006)

Loi fédérale sur les droits de timbre (LT), du 27 juin 1973 (État au 1^{er} août 2008)

Lois genevoises

Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), du 4 juin 1987 (État au 2 septembre 2008)

Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR), du 25 janvier 2006 (État au 2 septembre 2008)

Loi pour la construction de logements d'utilité publique (LCL), du 24 mai 2007 (État au 2 septembre 2008)

Loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), du 4 décembre 1977 (État au 2 septembre 2008)

Loi générale sur les zones de développement (LGZD), du 29 juin 1957 (État au 2 septembre 2008)

Internet

Assemblée des mal logés (2008). *Assemblée des mal logés – Réaménagement urbain* [En ligne]. <http://www.slnd.net/mal-loges/>

Confédération suisse (2008). *Recueil systématique du droit fédéral* [En ligne]. <http://www.admin.ch/ch/f/rs/rs.html>

Le Courrier (2008). *Le Courrier*, [En ligne]. <http://www.lecourrier.ch/>

Département fédéral de l'économie (2008). *Office fédéral du logement* [En ligne]. <http://www.bwo.admin.ch/index.html?lang=fr>

État de Genève (2008). *Grand Conseil mémorial* [En ligne]. <http://www.geneve.ch/grandconseil/memorial/>

État de Genève, OCSTAT (2008). *Office cantonal de la statistique* [En ligne]. <http://www.ge.ch/statistique/>

État de Genève, Chancellerie d'État (2008). *Législation genevoise* [En ligne]. <http://www.ge.ch/legislation/>

État de Genève (2008). *Département des constructions et des technologies de l'information* [En ligne]. <http://www.geneve.ch/DCTI>

État de Genève, Département des constructions et des technologies de l'information (2008). *Office du logement de Genève* [En ligne]. <http://www.geneve.ch/logement/>

État de Genève, Département du territoire (2008). *Aménagement du territoire* [En ligne]. <http://etat.geneve.ch/dt/amenagement>

Fondation Braillard (2008). *Fondation Braillard architectes* [En ligne]. <http://www.braillard.ch/>

Fondations immobilières de droit public (2008). *Fondations immobilières de droit public* [En ligne]. <http://www.fidp.ch>

Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (2008). *Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif* [En ligne]. <http://www.fplc.ch/>

Groupe « Genève : 500 mètres de ville en plus » (2006). *Genève : 500 mètres de ville en plus* [En ligne]. <http://geneve500mvilleplus.com/>

Office du logement (2008). *Office du logement* [En ligne]. <http://www.geneve.ch/logement/>

Projet d'agglomération franco-valdo-genevois (2008). *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois*, [En ligne]. <http://www.projet-agglo.org/>

Tribune de Genève (2008). *Tribune de Genève* [En ligne]. <http://www.tdg.ch/>

13. Annexes

Annexe 1

Dans le cadre de la Nouvelle politique du logement,
Monsieur Mark Muller, conseiller d'Etat chargé du département des constructions
et des technologies de l'information (DCTI), a le plaisir de vous inviter à participer à la

9^E JOURNÉE DU LOGEMENT

NOUVELLE POLITIQUE DU LOGEMENT

LES LOGEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE (LUP): UN VRAI POTENTIEL D'INVESTISSEMENT



Vendredi 7 novembre 2008

Auditorium de la Fédération des Entreprises Romandes (FER)
98, rue de Saint-Jean, Genève



PROGRAMME

Dès 8h15	Café, croissants
8h45 - 9h	Accueil par Monsieur Mark Muller, conseiller d'Etat chargé du DCTI
9h - 10h30	1^{ère} partie - Bilan et perspectives autour du logement à caractère social : quelle politique publique des LUP ? <ul style="list-style-type: none">• Du logement subventionné au logement d'utilité publique : bilan après une année d'entrée en vigueur de la loi LUP <i>Intervenants : M. Michel Bürgisser, directeur général de l'Office du logement, DCTI, Mme Bojana Vasiljevic Menoud, directrice de l'aménagement du territoire, DT, M. Vinh Dao, chef de projet LUP à l'Office du logement, DCTI</i>• LUP et partenaires publics<ul style="list-style-type: none">La vision d'un élu communal <i>Intervenant : M. François Lance, maire de Lancy</i>La vision d'une fondation immobilière de droit public <i>Intervenant : M. Michel Perizzolo, directeur du Secrétariat des fondations immobilières de droit public (SFIDP)</i>
10h30 - 10h45	Pause café
10h45 - 12h	2^e partie - Logement d'utilité publique et innovation architecturale : regards croisés sur les aspects économiques, sociologiques et typologiques <ul style="list-style-type: none">• Coûts de construction et loyers LUP <i>Intervenant : M. Stéphane Lorenzini, président de la fondation HBM Camille-Martin</i>• Population et mixité sociale, besoins et aspirations <i>Intervenant : M. Laurent Wicht, chargé d'enseignement à la Haute école de travail social (HETS), Centre de recherche sociale (CERES)</i>• Conception des logements collectifs et innovation architecturale <i>Intervenant : M. Bruno Marchand, professeur à l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), Institut d'architecture et de la ville (IA), Laboratoire de théorie et d'histoire (LTH)</i>
12h30 - 13h30	Collation au foyer de la FER (sur inscription)
13h30 - 15h	3^e partie - LUP, mode d'emploi : quelques questions concrètes autour de la réalisation de LUP <ul style="list-style-type: none">• Dotations, prix des terrains et de la construction, rendements et loyers <i>Intervenant : M. Philippe Favarger, directeur à l'Office du logement, DCTI</i>• Questions relatives aux locataires des logements d'utilité publique <i>Intervenant : Mme Marie-Christine Dulan, directrice à l'Office du logement, DCTI</i>
15h10 - 16h30	4^e partie - Table ronde <ul style="list-style-type: none">• LUP, du logement partout et pour tous : quel plan d'action ? <i>Animateur-moderateur : M. Thierry Oppikofer</i>
16h30 - 16h45	Conclusion, par M. Mark Muller, conseiller d'Etat chargé du DCTI
	Après chaque intervenant, un temps est réservé aux questions.

Construire pour demain : nouveaux terrains à urbaniser

03.2008 - L'état d'avancement des projets en un coup d'oeil - Tableau mis à jour sous www.geneve.ch/construire-demain

péri-mètres	étude directrice	plan directeur de quartier n° du plan			modification de zone n° du plan			plan localisé de quartier n° du plan			en suspens	
		à l'étude	consultation publique	approuvé	en procédure	au Grand Conseil	adopté	à l'étude	en procédure	adopté		
1. Les Tuileries Bellevue							29170					
2. Chambésy Village Pregny-Chambésy							29171					
3. Casai Vernier; Meyrin												29172
4. Caillat Meyrin							29173					
5. Pré-Longnet Onex							29194			29393		29174
voir 13. La Chapelle 2 Lancy	Inscrit	dans le PAC	La Chapelle	- Les Sciers								29175
6. Pinchat Carouge							29176			29455		
7. Les Crêts Troinex												29177
8. Les Carpières Veyrier							29178					
9. Frontenex Chêne-Bougeries La Tuilette Cologny							29180			29487A		
							29179			29540		
10. J.-J. Rigaud Chêne-Bougeries												29181
11. Jardins de Villars Vernier												
12. PAC Mon Idée-Communaux d'Ambilly Thonex; Puplinge								29460				29459
13. PAC La Chapelle-Les Sciers Plan-les-Quaites; Lancy			29298				29299/A			29591		
14. PAC Les Vergers Meyrin							29049					
							29483					

Annexe 3

Loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP)

du 24 mai 2007

(Entrée en vigueur : 31 juillet 2007)

Etat au 2 septembre 2008

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

Art. 1 But et définitions

¹ Dans un délai de 10 ans dès l'entrée en vigueur de la loi, l'Etat constitue un parc de logements d'utilité publique de 15% du parc locatif du canton par la construction et l'acquisition de logements.

² Un logement est d'utilité publique au sens de la présente loi si un taux d'effort et un taux d'occupation sont appliqués et s'il est détenu par l'Etat, une fondation de droit public, une commune ou un organisme sans but lucratif.

³ Des logements d'utilité publique peuvent également être détenus par toute autre entité si celle-ci s'engage contractuellement à cette fin, pour 50 ans au moins, avec l'Etat de Genève.

Art. 2 Contrôle de l'Etat

¹ L'acquisition, la construction et l'exploitation de logements d'utilité publique sont soumis à l'approbation d'un plan financier et d'un état locatif par l'autorité compétente.

² Les logements d'utilité publique réalisés au bénéfice de la présente loi sont soumis à un contrôle permanent des loyers par l'Etat.

³ Dans le cas visé à l'article 1, alinéa 3, la durée du contrôle est limitée à 50 ans au moins.

⁴ Sauf disposition contraire de la présente loi, les dispositions de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, sont applicables par analogie.

⁵ Pour le surplus, les rapports entre l'Etat et les propriétaires de logements d'utilité publique sont définis par le règlement et par contrat.

⁶ Les terrains acquis par l'exercice du droit de préemption de l'Etat et financés par le présent crédit d'investissement peuvent être cédés à une fondation de droit public, une commune ou un organisme sans but lucratif aux fins d'y réaliser des logements d'utilité publique.

Art. 3 Protection des locataires

¹ En cas d'acquisition d'un immeuble d'habitation au moyen du présent crédit d'investissement, les logements sont considérés immédiatement comme des logements d'utilité publique. Les contrats de bail des locataires en place ne sont pas résiliés pour ce motif.

² Le taux d'effort et le taux d'occupation sont appliqués dès l'acquisition de l'immeuble :

- a) aux locataires en place qui en font la demande et qui répondent aux normes applicables;
- b) aux nouveaux locataires.

Art. 4 Crédit d'investissement

¹ Un crédit d'investissement global de 300 000 000 F est ouvert au Conseil d'Etat pour la constitution du parc de logements d'utilité publique.

² Le crédit est utilisé par l'Etat ou, au moyen de dotations de l'Etat, par des fondations de droit public et des communes pour acquérir des terrains, construire, acquérir et gérer des logements d'utilité publique et pour financer toute opération destinée à concourir à la réalisation du parc de logements d'utilité publique.

Art. 5 Autorité compétente

L'autorité compétente pour l'application de la présente loi est le département des constructions et des technologies de l'information.

Art. 6 Exécution

Le Conseil d'Etat édicte un règlement d'exécution.

Art. 7 Evaluation et information du Grand Conseil

¹ Les effets de la présente loi sont évalués 10 ans après son entrée en vigueur.

² Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un rapport communiquant les résultats de cette évaluation.

Art. 8 Entrée en vigueur

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

Annexe 4

Loi générale sur les zones de développement (LGZD)

du 29 juin 1957

(Entrée en vigueur : 9 août 1957)

État au 2 septembre 2008

Art. 4A Catégories de logements

¹ Dans les périmètres sis en zone de développement et dont la zone primaire est la zone villa, celui qui réalise des logements a le choix entre :

- a) la construction de logements soumis au régime HM, au sens de l'article 16, alinéa 1, lettre d, de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, ou en coopérative d'habitation à raison de 30% du programme, ou
- b) la cession à l'Etat, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif, à titre onéreux et au prix admis par l'Etat dans les plans financiers, de 25% du périmètre pour la construction de logements d'utilité publique.

² Dans les périmètres déclassés en zone de développement après le 1^{er} janvier 2007 et dont la zone primaire est la zone villa, il est réalisé au moins 15% de logements d'utilité publique. Dès lors, pour permettre la réalisation de cet objectif, celui qui réalise des logements a le choix entre :

- a) la cession à l'Etat, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif, à titre onéreux et au prix admis par l'Etat dans les plans financiers, de 15% du périmètre pour la construction de logements d'utilité publique, d'une part, et la construction de logements HM ou en coopérative d'habitation à raison de 15% du programme, d'autre part, ou
- b) la cession à l'Etat, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif, à titre onéreux et au prix admis par l'Etat dans les plans financiers, de 25% du périmètre pour la construction de logements d'utilité publique.

³ Dans les périmètres sis en zone de développement et dont la zone primaire est la zone agricole, ainsi que dans le périmètre des communaux d'Ambilly (commune de Thônex), il est réalisé des logements d'utilité publique pour au moins un quart du programme et des logements soumis au régime HM, HLM ou en coopérative d'habitation pour au moins un quart du programme. Pour permettre la réalisation de ces objectifs, celui qui réalise des logements dans un tel périmètre peut être contraint de céder à l'Etat, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif, à titre onéreux et au prix admis par l'Etat dans les plans financiers, 25% du périmètre pour la construction de logements d'utilité publique.

⁴ La présente disposition est applicable à toute demande déposée dans les 10 ans à compter de son l'entrée en vigueur. À l'issue de cette période, le Conseil d'Etat présente un rapport au Grand Conseil.

⁵ Si les circonstances l'exigent, le département des constructions et des technologies de l'information peut accepter de déroger aux proportions énoncées dans le présent article. Dans de tels cas, celui qui réalise des logements doit offrir des compensations équivalentes, de manière à ce que les proportions soient respectées à l'échelle du plan localisé de quartier, du plan de zone, voire de la région considérée. Dans des cas de peu d'importance, le département peut exceptionnellement renoncer à cette exigence.

**Prix admis dans les plans financiers
pour les terrains sis en zone de développement**

Base légale

L 1 35 (LGZD), art. 5, al. 1 et 2

En exécution de l'article 2, alinéa 1, lettre b, la délivrance de l'autorisation de construire est subordonnée à la condition que :

Logements destinés à la location

a) les bâtiments d'habitation locatifs répondent par le nombre, le type et les loyers des logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général;

Logements destinés à la vente

b) les bâtiments d'habitation destinés à la vente, quel que soit le mode d'aliénation (notamment cession de droits de copropriété d'étages ou de parties d'étages, d'actions ou de parts sociales) répondent, par le nombre, le type et le prix de logements prévus à un besoin prépondérant d'intérêt général;

Bâtiments commerciaux et artisanaux

c) les bâtiments destinés aux commerces, aux autres activités du secteur tertiaire et à l'artisanat répondent, par leur nombre, leur situation et leur type à un besoin d'intérêt général; (...)

Les plans techniques et financiers, notamment les normes applicables à l'état locatif ou au plan de vente et aux réserves pour entretien, doivent être préalablement agréés par le département des finances. Toute modification qui intervient en cours de construction doit être signalée et faire, le cas échéant, l'objet d'un nouvel agrément.

L 1 35 (LGZD), art. 4, al. 2

A défaut de règlement de quartier adopté spécialement ou de conventions particulières, les dispositions du règlement type annexé au règlement d'exécution de la présente loi sont applicables et le Conseil d'Etat fixe de cas en cas les participations aux frais d'équipement et les conditions relatives à la limitation des loyers ou des prix.

L 1 35.04 (Annexe au RLGZD), art. 15

Le Conseil d'Etat fixe dans chaque cas le montant maximum des loyers ou des prix; il peut imposer la construction de logements à loyers modérés ou réduits satisfaisant aux conditions des lois et règlements en vigueur.

Le Conseil d'Etat peut refuser l'application des normes de la zone de développement à des terrains vendus à des prix de spéculation.

Objectif

Fixer les plafonds admis pour les prix des terrains sis en zone de développement, en vue d'encourager leur mise en valeur tout en répondant aux besoins prépondérants d'intérêt général définis par la loi.

Ce que fait la DLO dans la pratique

Le montant admis pour le terrain dans le plan financier d'une opération mise au bénéfice des normes de la LGZD est le prix effectivement payé par le requérant, mais au maximum jusqu'à concurrence des prix unitaires figurant dans le tableau ci-dessous. Ces prix ont été déterminés sur la base des densités usuelles prévues par le plan directeur cantonal (concept de l'aménagement cantonal, page 2.12), soit 1,2 en zone 3, 0,8 en zone 4A et 0,6 en zone 4B.

Zone préexistante	Développement	Terrains non bâtis	Terrains bâtis
Agricole	2, 3 ou 4	450 F / m ² SBP ¹	Prix selon affectation ² pour l'assiette théorique des constructions ³ + 450 F / m ² SBP pour le solde du terrain + valeur des constructions et des aménagements extérieurs
5	4	833 F / m ² SBP	Prix selon affectation ² pour l'assiette théorique des constructions ³ + 833 F / m ² SBP pour le solde du terrain + valeur des constructions et des aménagements extérieurs
5 ou 4	2 ou 3	688 F / m ² SBP	Prix selon affectation ² + valeur des constructions et des aménagements extérieurs
Industrielle	2, 3 ou 4	180 à 300 F / m ²	Prix selon affectation ² + valeur des constructions et des aménagements extérieurs

¹ SBP = surface brute de plancher

² Prix terrain selon affectation des constructions existantes :

- Affectation résidentielle, administrative ou commerciale : 1'000 F / m²
- Affectation industrielle ou artisanale : 180 à 300 F / m²
- Affectation agricole : même prix que pour un terrain nu

³ Assiette théorique des constructions existantes :

- Affectation résidentielle - maison individuelle ou contiguë : SBP / 0,2 (indice théorique)
- Affectation résidentielle - immeuble à plusieurs logements - ou administrative ou commerciale : SBP (indice théorique = 1)
- Affectation industrielle ou artisanale : SBP (indice théorique = 1)

Les dépendances sont prises en compte dans la détermination du prix admis.

Ces prix plafonds s'appliquent aux terrains vendus après le :

- 17 mai 2006 pour les terrains bâtis en zone 5 ou 4 développement 2 ou 3 ;
- 13 septembre 2007 pour les terrains en zone 5 développement 4 ;
- 23 octobre 2007 pour les terrains en zone agricole ;
- 1^{er} juin 2008 pour les terrains non bâtis en zone 5 ou 4 développement 2 ou 3 et pour les terrains bâtis en zone 5 développement 4.

Pour les terrains vendus antérieurement aux dates susvisées (une promesse de vente chiffrée est assimilée à une vente), le montant admis dans le plan financier dépend de la pratique en vigueur à la date de vente. Pour les pratiques antérieures, s'adresser à la direction du logement.

Lorsque la nouvelle pratique aboutit à un prix inférieur à celle résultant de l'ancienne pratique, cette dernière s'applique.

Pour les terrains vendus par un promoteur (soit toute personne, professionnel de l'immobilier, entrepreneur, société ou particulier ayant acquis un terrain dans le but de construire) ou par une collectivité publique (Confédération, canton ou commune), le montant admis dans le plan financier dépend de la pratique en vigueur à la date d'achat par le promoteur ou la collectivité publique, ceci quelle que soit la date de vente.

Restent réservés les cas où le requérant avait acquis le terrain à d'autres fins et le met lui-même en valeur.