

7 mai 2002

**Rapport de la commission du logement chargée d'examiner la motion de M<sup>me</sup> Anne-Marie von Arx-Vernon, M. Didier Bonny, M<sup>me</sup> Sophie Christen, MM. Michel Ducret, Alain Fischer, Bernard Lescaze, Pierre Maudet, Mark Muller et Robert Pattaroni, renvoyée en commission le 26 juin 2000, intitulée: «Sur la politique de production de logements de la Ville de Genève».**

**Rapporteur: M. Alain Gallet.**

*Remarque préliminaire du rapporteur: le rapport, initialement attribué à M<sup>me</sup> Michèle Künzler, élue au Grand Conseil en automne 2001, a été repris lors de la séance de commission du 14 janvier 2002. Ce rapport s'appuie donc sur des notes de séances, d'où un caractère nécessairement fragmentaire et un peu saccadé. Le rapporteur aura tout de même recherché l'exhaustivité; la problématique de la crise du logement mérite que l'on s'y arrête davantage qu'en quelques lignes succinctes. L'on dira de ce rapport qu'il entretient la large diversité des opinions, autour d'un thème majeur: la densification urbaine.*

La commission a délibéré de cette motion lors de ses séances des 7 mai et 21 mai 2001, sous la présidence de M. Gérard Deshusses, puis des 18 juin, 27 août, 10 septembre 2001 et, enfin, du 14 janvier 2002, sous la présidence de M. François Harmann.

M<sup>me</sup> Jacqueline Meyer a assuré la prise et la restitution des notes de séances, avec précision et concision. Qu'elle soit ici remerciée de la qualité de son travail.

**1. Rappel des invites de la motion** (amendée et renvoyée en commission du logement le 26 juin 2000)

Le Conseil municipal invite le Conseil administratif:

- à procéder, sans retard et en collaboration avec l'Etat, à une analyse circonstanciée de la demande de logements;
- à identifier les terrains qui se prêtent à la construction de logements en ville de Genève;
- à adopter une politique ouverte à la construction de nouveaux logements.

## 2. Travail de la commission et auditions

### 2.1 Séance du 7 mai 2001

Cette séance permet d'établir un premier choix d'auditions.

Par ailleurs, un commissaire se demande si le titre est adéquat et il fait également allusion aux projets de déclassement prévus par le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL) concernant 600 000 m<sup>2</sup> de la zone villas.

### 2.2 Séance du 21 mai 2001

*Audition de M. J.-L. Richardet (Association des fondations pour logements sociaux)*

M. Richardet précise que la Ville est propriétaire de très nombreux logements.

Par ailleurs, pendant longtemps (les années 80), l'objectif des responsables politiques était de construire la ville en ville. Mais peu à peu, face à la détérioration de la qualité de vie, s'est fait jour une opposition de plus en plus vive à toute densification.

En ce qui concerne le logement social, sa part a fortement diminué en l'espace de vingt ans, alors que dans le même temps les logements en loyer libre augmentaient:

1980: 40 371 logements subventionnés pour 172 000 logements en loyer libre;

1990: 28 480 logements subventionnés pour 188 000 logements en loyer libre;

1999: 24 476 logements subventionnés pour 203 000 logements en loyer libre.

La cause tient au fait que les HLM/HCM ont une durée de subventionnement limitée dans le temps (vingt ans).

On se retrouve donc avec de fortes demandes en matière de logements subventionnés. La typologie de cette demande se résume ainsi:

- environ 50% concernent des revenus bruts inférieurs à 50 000 francs;
- environ 32% concernent des revenus entre 50 000 et 80 000 francs;
- environ 9% concernent des revenus entre 80 000 et 100 000 francs;
- environ 6% concernent un revenu au-delà de 100 000 francs.

La construction de logements devient de plus en plus difficile, vu la rareté des terrains, l'ouverture du marché de la construction aux procédures AIMP et les oppositions nées d'une trop forte densification.

L'on s'est aussi rendu compte de l'importance de la mixité; les projets doivent pouvoir répondre à la demande de plusieurs catégories sociales de la population pour éviter les effets «ghetto».

A la question d'un commissaire sur le secteur Cluse-Roseaie, M. Richardet mentionne également que les projets de construction de logements, quels qu'ils soient, et en particulier lorsqu'ils émanent des collectivités publiques, ne peuvent plus être imposés d'en haut; ils font l'objet de processus de concertation avec les habitants et usagers du quartier.

### 2.3 Séance du 18 juin 2001

L'audition de M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat (DAEL), est décidée, ainsi que celle de M. Georges Albert, directeur de l'Office cantonal du logement (DAEL), de même que celle des milieux des régisseurs, voire des milieux des squatters.

### 2.4 Séance du 27 août 2001

*Audition de MM. J. Blanc (secrétaire général de la Société des régisseurs), P. Pilet (Association des promoteurs et constructeurs genevois) et P. Epiney (président de l'Association des régisseurs)*

M. Pilet rappelle que l'Association des promoteurs et constructeurs genevois a construit 70-80% des logements en zone de développement, alors que M. Epiney souligne que l'Association des régisseurs gère entre 70 et 80% du parc immobilier.

Il est relevé que le problème tient au fait que la production de logements ne suit pas la croissance démographique. Concernant cette dernière, on dénombre 2162 personnes supplémentaires en 1998, alors que 6773 arrivaient en 2001. En 2000, 1 logement était construit pour 3 arrivées; en 2001, 1 logement pour 5 arrivées. Le taux de vacance a chuté de 1,58% (1995) à 0,38% (2001).

Par ailleurs, les gens demandent en moyenne des logements de plus en plus grands, et le 5-pièces genevois (cuisine comprise) paraît trop petit à 20% des gens.

Au vu de la demande, il faut tout faire pour détendre le marché, tout en se donnant les moyens de faire aboutir les projets dans un délai économiquement viable.

D'autant plus, comme le relève M. Epiney, que le groupement des entreprises multinationales est inquiet de l'assèchement du marché des grands appartements et que tant M. C. Ferrazino, conseiller administratif, ou M. L. Moutinot,

conseiller d'Etat, ne se sentent pas concernés et font valoir, selon les personnes auditionnées, l'excuse qu'ils ont été élus pour répondre prioritairement à la demande de logements sociaux et qu'en ce sens la demande de grands logements, en loyer libre, ne saurait être une priorité sociale.

M. Epiney conclut donc qu'il faut cesser de brader les zones constructibles en les sous-densifiant.

Aux questions: que faut-il penser des déclassements de la zone villas? Quels sont les terrains encore constructibles en ville? Que font les organisations représentatives pour déclencher la possibilité de construire?

Il est répondu: le déclassement est un moyen, mais ce qui est important c'est le choix des priorités. Or la zone de développement, au contraire de la zone villas, est déjà déclassée. On peut donc y faire naître des projets rapidement, alors que la zone villas représente le long terme. Leurs milieux peinent à se faire entendre (cf. Roseraie et Saint-Jean). Il existe des réservoirs de construction, mais on les connaît mal. Il faut en plus que la situation juridique soit claire si on veut pouvoir investir. La prudence est de mise actuellement.

Aux questions: est-ce que les autres communes disposent de logements libres? Comment prévoir l'avenir?

Il est répondu: la pénurie affecte tout le territoire genevois, et l'avenir n'est pas prévisible, d'autant moins que l'on a affaire à des réactions populaires égoïstes qui empêchent en fin de compte les projets de se réaliser, y compris ceux dotés d'un PLQ. Cela crée un vide juridique.

A la question: quel est le taux de vacance des locaux commerciaux?

Il est répondu: la reprise économique provoque une résorption rapide des surfaces commerciales. Par exemple, Procter & Gamble ont eu besoin de 40 000 m<sup>2</sup>, et les demandes ne cessent d'affluer.

Aux questions: quel est le taux d'occupation des logements (nombre d'habitants par appartement)? N'y aurait-il pas moyen de créer une bourse d'échange pour permettre à des personnes habitant des appartements devenus trop grands de déménager dans de bonnes conditions? Quel est le pourcentage des PLQ contestés ou bloqués?

Il est répondu: en ce qui concerne le taux d'occupation, la règle veut que le nombre de pièces – plus une – corresponde au nombre d'habitants. Mais il est difficile de faire partir quelqu'un qui, pour diverses raisons, habite dans un appartement trop grand. L'idée d'une bourse d'échange est toutefois une bonne idée. Enfin, la peur de la densification remet en question tous les projets; l'effet sur les investisseurs potentiels est psychologiquement déstabilisant.

Aux questions: la vision des investisseurs n'est-elle pas trop focalisée sur Genève? Ne vaudrait-il pas mieux avoir une vision régionale? Ne serait-il pas, par ailleurs, nécessaire de développer des projets économes du sol (construits en hauteur, comme au Lignon)?

Il est répondu: l'attractivité du pôle genevois reste très forte, et les constructions basses sont effectivement gourmandes en espaces verts. Le Lignon est un bon exemple; les gens qui y habitent s'y sentent bien, parce qu'il y a de la verdure tout autour.

Un commissaire, pour résumer, relève, qu'en plus de l'insécurité juridique il apparaît qu'un manque de coordination, voire une divergence de vue, subsiste entre le DAEL et le département de l'aménagement, des constructions et de la voirie de la Ville, entre autres autour de la problématique de la densification.

## 2.5 Séance du 10 septembre 2001 (1<sup>re</sup> partie)

*Audition de M. L. Moutinot, conseiller d'Etat, et de M. G. Albert, directeur général de l'Office cantonal du logement*

M. L. Moutinot concentre son intervention sur les invites de la motion. Il relève que la demande pour des logements subventionnés, parfaitement analysée, s'élève à près de 3000, sans compter celles auxquelles la Ville et d'autres fondations communales doivent faire face. Hors logement social, les demandes sont également très importantes, mais les opérateurs privés peinent à mettre en place un instrument apte à fournir ces chiffres. Sans ces chiffres, une véritable analyse des besoins reste un vœu pieux.

Il relève que selon l'analyse du DAEL, en matière de construction de logements dans la zone de développement, il faut appliquer la règle des deux tiers de logements sociaux et un tiers de logements en loyer libre. Si l'on ajoute la construction de logements en zone primaire et de villas, l'on arrive globalement à la parité 50%-50%. Cela correspond à la structure des revenus dans le canton. L'Etat entend mener une politique qui permette à chacun d'être logé.

En ce qui concerne la Ville de Genève, M. L. Moutinot ne peut se prononcer, mais souhaite que la Ville dispose des renseignements permettant d'identifier les terrains qui se prêtent à la construction de logements (voir deuxième invite de la motion). Il trouve que la pression que pourrait exercer cette motion sur les pouvoirs publics est la bienvenue.

Aux questions: qu'en est-il des relations entre la Ville et l'Etat, dans cette phase de pénurie de plus en plus aiguë? Qu'en est-il des motifs invoqués par le Conseil administratif pour restreindre la densité des projets? Est-ce que l'absence d'équipements publics joue un rôle?

Il est répondu: il apparaît aux yeux du DAEL que le Conseil administratif est plus exposé aux sensibilités qui se font jour dans les différents quartiers (Saint-Jean, Roseraie, etc.) et que la pénurie de logements semble lui paraître secondaire.

Aux questions: ne pourrait-on pas envisager de construire sur des terrains militaires (caserne des Vernets, Chancy)? La règle des deux tiers/un tiers a-t-elle une base légale?

Il est répondu: les soldats étant en voie de diminution, les terrains qu'ils occupent pourront à terme être déclarés constructibles. Toutefois, c'est à Berne que revient la décision. Il est à relever que ces terrains sont particulièrement bien situés et que les demandes existent déjà pour y construire. L'arsenal est un bâtiment classé; on ne pourra y toucher. Par ailleurs, la règle des deux tiers/un tiers n'est pas inscrite dans la loi. Mais elle a une base socio-économique avérée, qui permet un développement équilibré en fonction des besoins de la population, qui ne correspondent pas forcément aux desiderata des opérateurs privés. Le rôle de l'Etat est d'assurer une cohérence globale, et non pas d'agir au coup par coup, en fonction de critères déterminés par l'économie privée.

Aux questions: qu'en est-il des coopératives? Sont-elles économiquement viables?

Il est répondu: le droit de superficie accordé aux coopératives ne saurait être gratuit. L'Etat peut cautionner les prêts (auprès de la BCGe) et, au cas par cas, augmenter sa subvention. En ce qui concerne les banques, celles-ci ne doivent pas dépasser les limites de leur engagement pour un même débiteur, qui sont fixées dans l'article 21 de la loi fédérale sur les banques. Or l'Etat de Genève dépasse actuellement ce quota. Une nouvelle législation permettra toutefois bientôt à l'Etat de consentir des prêts à la coopérative et aux coopérateurs, pour l'achat de parts sociales.

Aux questions: la densité pose le problème du choix du lieu où l'on peut construire; la Ville ayant déjà beaucoup donné, ne devrait-t-on pas se tourner vers la couronne suburbaine? Qu'attend-on des bilatérales?

Il est répondu: le concept d'aménagement du territoire 2015 a été voté, et le schéma directeur va l'être. Il est prévu que la Ville contribue à l'effort-logement à hauteur de 150 appartements par an. Le Conseil administratif a déclaré ce chiffre acceptable. En ce qui concerne la couronne suburbaine, c'est effectivement là que se trouve le plus gros potentiel. Les bilatérales ne changent rien, puisque aujourd'hui déjà la frontière n'est pas un mur. Toutefois, pour les nouveaux arrivants, la France deviendra plus attirante. Les autorités régionales françaises cherchent donc à se doter d'outils d'aménagement du territoire

plus contraignants pour éviter un habitat trop dispersé qui provoque un développement non durable. Les communes sont, elles, plus réticentes (manne fiscale).

Aux questions: comment influencer sur le taux d'occupation d'un logement? L'Etat pourrait-il contribuer à la création d'un pool d'échange?

Il est répondu: toute situation individuelle est très délicate à gérer; la contrainte est un procédé totalement improductif. Pour M. G. Albert, il faudrait que les fondations immobilières communiquent mieux entre elles. Il serait aussi intéressant que la Gérance immobilière municipale rejoigne l'Office cantonal du logement social. L'Observatoire du logement est une bonne structure pour une meilleure analyse de la demande.

Aux questions: qu'en est-il de la mixité sociale? Est-elle un critère dont il est tenu compte?

Il est répondu: la mixité est essentielle si l'on veut éviter les ghettos.

A la question: sachant que, dans le système fiscal européen, l'imposition se fait au lieu de domicile, contrairement à Genève où elle s'opère au lieu de travail, n'y a-t-il pas à terme un danger pour Genève?

Il est répondu: aucune information ne laisse entendre que le système fiscal pourrait être changé.

A la question: qu'en est-il des décorations florales aux alentours des immeubles à bas loyers?

Il est répondu: les fondations font de gros efforts; se pose toutefois le problème des déprédations et de l'entretien.

A la question: qu'en est-il de la Jonction (pointe de la Jonction)?

Il est répondu: le site est effectivement peu urbanisé. Il va s'agir de déterminer des orientations globales d'aménagement, alors que pour le moment les avis sont très partagés.

A la question: comment fonctionne l'Office cantonal du logement?

Il est répondu, par M. G. Albert: cet office, rattaché au DAEL, compte 70 collaborateurs. Il surveille l'application de la LGL (loi générale sur le logement), soit la construction de logements subventionnés, la gestion de ce parc immobilier. Il est à noter que 20% des logements construits le sont avec l'appui d'une subvention. Les aides personnalisées font également partie de ses compétences. Le budget de l'office est de quelque 100 millions de francs.

## 2.6 Séance du 10 septembre 2001 (2<sup>e</sup> partie)

*Audition de M<sup>me</sup> A. C. Lambelet, directrice de PEM Group Associates SA*

La société que dirige M<sup>me</sup> A. C. Lambelet est une société de service pour la recherche de logements en faveur du personnel de Procter & Gamble. M<sup>me</sup> Lambelet est dans la profession depuis 1985 et connaît bien la situation du logement à Genève. Elle désire que l'on ne se focalise pas sur un cas particulier. Les multinationales, lors de transferts de personnel, s'adaptent de plus en plus aux possibilités locales, car on donne la priorité à une insertion dans le tissu social et économique local. Chaque transfert concerne aujourd'hui davantage de personnes qu'auparavant. Les potentiels hors Genève sont faibles. Pour Procter & Gamble, cela représente moins de 2%; les logements se répartissent sur l'ensemble du canton. Sur le plan financier, pour Procter & Gamble, il a été trouvé 55% de logements de 3000 francs; 46% des appartements représentent des petites surfaces. Face à des abus manifestes en matière de loyers demandés, le contrôle a été efficace. Toutefois, lorsque les appartements se libèrent, le contrôle devra être à nouveau renforcé, par exemple, comme cela se passe dans toutes les villes européennes, en fixant un prix au mètre carré pour chacun des quartiers.

A la question: face au resserrement du marché, les multinationales ne sont-elles pas tentées de construire leurs propres logements?

Il est répondu: les multinationales font un réel effort pour encourager l'accès à la propriété, avec l'aide des banques. Il y aurait également un réel danger de créer un ghetto. De surcroît, les multinationales ne se risquent pas à s'engager dans des investissements dans la construction de logements, même lorsque, à travers des entreprises de service telle que PEM, elles sont mises au courant de la pénurie de logements.

A la question: quelles sont les difficultés rencontrées pour trouver des logements?

Il est répondu: le problème principal est la taille des logements et la qualité des équipements suite à une rénovation. Mais le plus essentiel se trouve au niveau des équipements publics, et tout particulièrement des écoles. L'École internationale, plus souple, est particulièrement sollicitée, bien plus que l'école publique, car les parents ont toujours peur de pénaliser le cursus scolaire de leurs enfants, et ils ne sont jamais sûrs de pouvoir s'installer durablement.

A la question: que faire par rapport à la saturation du marché du logement?

Il est répondu: PEM peut gérer 70 à 100 entrées par an; la pression fait que la construction a été relancée. La motion peut aider à cette relance.

A la question: qu'en est-il de la concurrence avec les organisations internationales?

Il est répondu: ces dernières disposent d'un appui officiel de l'Etat, en relation avec les milieux immobiliers; un délégué y travaille. Le problème, en ce qui concerne les entreprises, c'est la volatilité, liée par exemple à la présence d'une main-d'œuvre qualifiée. Ces entreprises sont aussi sensibles à la qualité de vie.

A la question: si les logements recherchés par PEM sont de moyenne grandeur, qui occupe alors les grands appartements, dont le marché est asséché?

Il est répondu: de fait, les multinationales ne sont pas prêtes à payer des loyers exorbitants. Ce n'est peut-être pas le cas des banques ou des missions étrangères.

M<sup>me</sup> Lambelet conclut l'entrevue en insistant bien: Procter & Gamble est très sensible aux critiques. Ses propos doivent donc rester dans un cercle confidentiel.

### **3. Discussion finale et vote de la commission (séance du 14 janvier 2002)**

D'autres demandes d'auditions (autorités de communes de France voisine, par exemple) n'ayant pas abouties, le président suggère que la commission procède au vote.

Un commissaire rappelle que le but de la motion est que l'on sache de manière plus transparente ce que la Ville entend faire en matière de logement; il faut donc que d'une manière ou d'une autre les préavis que la Ville émet pour tel ou tel projet soit connus du Conseil municipal, comme c'est le cas dans les autres communes. En particulier ceux qui le sont avec réserve. Il faudrait que la Ville, pour les 150 logements que le Schéma directeur cantonal lui impose de construire chaque année, accorde un accueil favorable aux projets qui lui sont soumis, afin qu'elle réalise son potentiel.

Il est relevé qu'il serait important que l'on connaisse mieux le potentiel à bâtir et qu'il soit clairement localisé. Mais dans ce cas un autre problème se fait jour: lorsque l'on dit où l'on pourrait construire, le prix des terrains a une forte propension à prendre l'ascenseur.

Un commissaire relève que le mot «construction» est un peu limitatif; tient compte des rénovations de combles ou d'immeubles vétustes?

Il lui est répondu qu'il y aurait un danger à ce qu'on considère comme création de logements le fait qu'on prenne un appartement de 6 pièces pour le diviser en 2 appartements de 3 pièces.

La motion, telle qu'elle a été renvoyée à la commission du logement, sans amendement de la commission, est mise au vote. Elle est acceptée à l'unanimité des commissaires présents (1 L, 2 R, 1 S, 1 AdG, 2 Ve).