

L'essentiel en bref

La loi sur les démolitions, transformations et rénovations (LDTR) est entrée en vigueur en 1983. 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. L'évaluation se concentre uniquement sur ces aspects, mais la loi comprend aussi des dispositions sur les congés-vente, les changements d'affectations, l'expropriation et les démolitions.

Très souvent débattue au Grand Conseil, la LDTR fait l'objet de forts enjeux économiques et sociaux. Les positions politiques se sont polarisées au cours du temps: les uns désignent la loi comme la cause de tous les problèmes en matière de rénovation, notamment la dégradation du parc immobilier, l'impossibilité de rentabiliser les opérations de rénovation, la fuite des investisseurs, etc. Les autres considèrent toute modification du texte comme une atteinte à la protection des locataires. Ils veulent éviter les hausses de loyers abusives et les travaux non nécessaires. Face à ces tensions récurrentes, la commission a pris l'initiative d'évaluer l'impact de cette législation.

Sur le principe, la loi donne aux autorités et aux locataires un droit de regard sur le type de travaux envisagés lors de projets de rénovations. Cela permet de garantir une adéquation entre les améliorations effectuées dans l'immeuble et les retombées sur les loyers. Ainsi la LDTR joue un rôle de garde-fou en matière de demandes abusives, telles que des fortes hausses de loyer pour des travaux minimes, ou des transformations de luxe qui ne permettraient pas de maintenir les locataires en place. La LDTR permet aussi de maintenir des logements en interdisant les changements d'affectations (c'est-à-dire transformer des logements en bureaux ou surfaces commerciales). Une subvention, intitulée "bonus à la rénovation" et dotée de 10 millions de francs par an, a été proposée entre 1996 et 1999 pour encourager la rénovation d'immeubles vétustes et bon marché, ou si les travaux engendrent un dépassement raisonnable (15%) du besoin prépondérant de la population en terme de loyers. Cette subvention sera à nouveau proposée en 2004.

L'administration délivre les autorisations de rénover après examen détaillé des requêtes. Elle fixe les loyers selon les travaux admis, ce qui nécessite généralement un échange avec le requérant pour ajuster le projet en fonction des contraintes légales. L'administration doit résoudre un certain nombre de questions pour différencier les travaux d'entretien (non soumis à autorisation) des travaux de rénovation, prendre en compte des précédents travaux d'entretien, juger de la pertinence des travaux, etc.

Une loi transgressée

L'évaluation montre que la loi est très souvent transgressée ou contournée par les propriétaires. Ainsi bon nombre de travaux de rénovations se font sans autorisation. La pratique la plus généralisée, et la plus discrète, est la rénovation appartement par appartement. Mais des travaux plus lourds sont également effectués sans autorisation, comme l'installation d'ascenseurs ou la rénovation de façades et de toitures. Autre forme de transgression: des loyers sont augmentés pendant la période de contrôle par l'Etat. La loi est contournée lorsque les propriétaires, en vue d'une rénovation, augmentent les loyers par anticipation, de manière à ne pas être limité par le prix-plafond lors du dépôt de l'autorisation. D'autres établissent des baux contenant des loyers échelonnés, de manière à augmenter fortement les loyers après la période de contrôle de l'Etat. Du côté de l'administration, aucune vérification volontaire des loyers n'est effectuée pendant la période de contrôle des loyers, et très peu de propriétaires sont sanctionnés après dénonciation par des locataires pour ces

peu de propriétaires sont sanctionnés après dénonciation par des locataires pour ces infractions.

Un frein à la rénovation ?

Après analyse des autorisations délivrées, on constate qu'il y a autant de projets de rénovations globales que d'interventions ponctuelles, ce qui relativise beaucoup l'argument selon lequel la LDTR serait un frein majeur à l'engagement de projets de rénovation. Mais si la quantité des rénovations est sauve, la qualité semble poser problème: des stratégies d'investissement à court terme seraient privilégiées en fonction des contraintes de prix imposées par la LDTR. Ainsi pour beaucoup de rénovations, des matériaux de moindre qualité sont utilisés, des interventions sont insuffisantes – souvent qualifiées de "bricolage" - ou simplement reportées.

Des hausses de loyers en perspective

La plupart des projets autorisés appartiennent à une catégorie d'immeubles où les loyers sont restés très bas. Les rénovations permettent alors d'effectuer légalement une forte hausse de loyers. Une telle hausse ne permet pas de garantir le maintien des locataires en place, même si le loyer final répond par ailleurs au besoin prépondérant de la population. De plus on constate une forte hausse des loyers à la fin de la période de contrôle des loyers par l'Etat. La loi semble donc être une protection bien temporaire et fragile en la matière. Selon la statistique des loyers 2002, un appartement rénové de quatre pièces coûte en moyenne 1'300 francs par mois, un cinq pièces 1'625 francs par mois et un appartement rénové de six pièces coûte en moyenne 2'484 francs par mois. Rappelons que le revenu brut médian d'un contribuable genevois est de 5'218 francs par mois en 2000 (revenus 1999)¹.

Une aide largement utilisée

Entre juillet 1996 et avril 2000, plus de la moitié des logements rénovés ont bénéficié de l'aide de l'Etat intitulée "bonus à la rénovation". Cette subvention vient encourager la réalisation de projets dont les loyers après travaux restent très en dessous de la limite fixée par la LDTR, ou lorsque les loyers après travaux dépassent le prix-plafond dans une limite raisonnable (15%). Cette aide abandonnée en 2000 sera à nouveau proposée en 2004. Si le droit fédéral ne permet pas d'inclure dans le loyer les charges en prévision de travaux de rénovation, il est des propriétaires institutionnels qui alimentent pourtant un fonds de rénovation, jusqu'à hauteur de 10% des loyers perçus. Par contre, aucun propriétaire privé que nous avons interrogé n'effectue de telles réserves.

Des inégalités de traitement entre propriétaires et entre locataires

En raison du plafonnement des loyers après rénovation imposé par la LDTR, le rendement obtenu sur travaux est souvent inférieur au taux hypothécaire en vigueur. Ceci est à l'origine de certaines critiques, selon lesquelles il ne serait pas possible de rentabiliser un projet de rénovation. Le rendement sur travaux ne permet pas toutefois d'apprécier l'effort réel du propriétaire car il ne tient pas compte des éventuelles hausses de loyers intervenues avant la rénovation. La disposition légale fixant les loyers admissibles par un calcul du rende-

¹ Ce chiffre est calculé sans les contribuables domiciliés hors du canton de Genève. Le revenu brut médian annuel est de 62'615 francs. Il s'agit du dernier chiffre utilisable avant le passage au système postnumerando qui rend les comparaisons avec les années précédentes difficiles, car les définitions changent et un nouveau calcul de rabais d'impôts s'effectue.

ment des fonds investis dans les travaux (disposition reprise de la législation fédérale) génère des inégalités de traitement entre propriétaires et entre locataires en fonction des loyers pratiqués antérieurement à la rénovation. Ce problème est atténué par le plafonnement des loyers.

Le paradoxe genevois

D'après la statistique fédérale sur les dépenses effectuées par les propriétaires en travaux de rénovation, qui se base sur les autorisations délivrées, le canton de Genève apparaît en troisième place des plus fortes dépenses par habitant consacrées à la rénovation. Paradoxalement, d'après le recensement fédéral, le canton de Genève occupe la dernière position en ce qui concerne la proportion de bâtiments rénovés, avec un taux qui représente moins de la moitié du plus mauvais canton suisse en la matière. Malgré nos multiples analyses, aucune explication n'a pu être donnée à ce paradoxe.

Sur la base de ces constats et de l'atteinte partielle des objectifs de la LDTR, la commission propose huit recommandations qui visent des améliorations à la fois du contenu de la loi et de sa mise en œuvre: moduler le besoin prépondérant en fonction des spécificités de l'immeuble concerné (appréciation fondée sur plusieurs critères), remplacer la référence au nombre de pièces par la surface du logement, créer un fonds de rénovation lié à l'immeuble et harmoniser la LDTR avec les dispositions de la loi générale sur le logement (LGL) en sont les points forts.