



Politique sociale du logement

**Evaluation de l'encouragement à la construction selon la loi
générale sur le logement**

Genève, janvier 1997

L'essentiel en bref

La présente évaluation est l'occasion de faire le point sur la situation actuelle de la politique sociale du logement à Genève, plus particulièrement sur l'**encouragement à la construction** d'immeubles subventionnés. Cette politique représente pour le canton de Genève une dépense de plus d'un milliard de francs depuis 1970 sans compter le manque à gagner lié aux exonérations fiscales. Par son importance, elle fait de Genève un cas unique en Suisse. Depuis une quarantaine d'années, elle poursuit trois objectifs principaux:

- 1. Promouvoir la construction de nouveaux logements, notamment:**
 - a) en instituant une exonération des revenus provenant des immeubles,
 - b) en assurant un rendement sûr,
 - c) en assurant un rendement relativement élevé des fonds propres,
 - d) en n'imposant pas de conditions strictes en matière de coût de construction.

- 2. Fournir des logements à loyer abordable pour des locataires ayant de faibles revenus ou appartenant à la classe moyenne principalement:**
 - a) en abaissant substantiellement les loyers et en les contrôlant,
 - b) en contrôlant le revenu des locataires,
 - c) en contrôlant le nombre de pièces occupées par les locataires.

- 3. Fournir des logements ayant des standards de qualité et de confort comparables au marché libre:**
 - a) en imposant des standards de construction de qualité,
 - b) en imposant des standards de grandeur et d'équipement pour les logements.

Nous sommes d'avis que la politique a permis d'atteindre le premier objectif comme le montre l'évolution du nombre de logements vacants. Elle est parvenue à compenser les inconvénients pour les propriétaires résultant du contrôle étatique et, de manière plus générale, des autres législations genevoises restreignant la construction (notamment la loi générale sur les zones de développement).

Le deuxième objectif n'est pas atteint, en tous les cas pour les logements récents, en raison de leur coût de construction. Il a fallu recourir à d'autres dispositions pour essayer d'atteindre cet objectif, en particulier à l'allocation personnelle de logement. Signalons, par ailleurs, le problème des loyers qui augmentent en raison de la dégressivité de l'aide étatique, dans un contexte de stagnation économique peu favorable à la progression des revenus.

Le troisième objectif est atteint. Cependant, entraînant des coûts de construction élevés, il exclut des logements subventionnés les locataires à bas revenus (à l'exception des locataires HBM).

B. D'importantes adaptations nécessaires

La Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) arrive à la conclusion, que la politique sociale du logement a certainement été utile pendant de nombreuses années. Elle a peut-être même été nécessaire d'un point de vue politique pour atteindre un consensus social dans des périodes caractérisées par une pénurie de logements et une forte spéculation immobilière. Depuis quelques années, notamment en raison du changement radical du contexte économique qui semble perdurer, la politique souffre de l'ambition de ses trois principaux objectifs. Pour l'essentiel, les faiblesses à surmonter sont les suivantes:

1. La politique sociale du logement contribue à mettre sur le marché des logements dont les coûts de construction élevés réduisent l'impact des subventions et des exonérations.
2. En raison de leurs loyers et de barèmes élevés, la plupart des immeubles subventionnés récents ne sont pas accessibles à des locataires situés au bas de l'échelle des salaires (la part de subvention à la pièce qui a baissé est insuffisante pour compenser les loyers élevés).
3. Il y a une dispersion de l'aide étatique. Certains locataires bénéficient de la subvention alors qu'ils n'en ont pas forcément besoin. Certains propriétaires se voient accorder une exonération alors qu'elle n'est pas indispensable pour les inciter à construire.
4. La politique sociale du logement autorise des dérogations socialement injustifiées privilégiant certains bénéficiaires de logements subventionnés.

D'importantes adaptations se révèlent nécessaires. La CEPP a la conviction que les moyens mis à la disposition de la politique sociale du logement peuvent être mieux utilisés qu'ils ne le sont actuellement. Dans cette optique, la CEPP formule quatorze recommandations au Conseil d'Etat. Elles sont exposées à la fin du présent rapport et portent sur les quatre volets suivants:

- A. Maîtriser les coûts de construction
- B. Revoir le mode d'octroi de l'exonération fiscale
- C. Eviter les dérogations et mieux informer
- D. Etablir un concept permettant de mieux cibler la politique sociale du logement

Table des matières

1. Introduction	3
1.1 Cinq questions principales	3
1.2 Aperçu de la démarche	5
1.3 Bref historique	7
1.4 Les coûts pour le canton: plus d'un milliard de francs depuis 1970	8
2. Qui sont les bénéficiaires des logements subventionnés?	11
2.1 Des conditions d'entrée très larges	11
2.2 Des loyers élevés malgré une réduction substantielle	16
2.3 Quelques caractéristiques des bénéficiaires genevois	19
2.4 Au fait, que gagnent les bénéficiaires?	20
2.5 Des satisfactions et des problèmes	23
2.6 L'aide est-elle vraiment indispensable?	23
2.7 Faut-il des relations pour obtenir un logement subventionné?	25
2.8 Quelques bénéficiaires particulièrement privilégiés	26
3. Pourquoi les propriétaires utilisent-ils l'aide étatique?	29
3.1 Comment les dossiers d'immeubles sont-ils adoptés?	29
3.2 Des subventions visant en priorité à éviter des logements vacants	30
3.3 Une exonération fiscale substantielle	36
3.4 Des rendements strictement contrôlés	38
3.5 Mais, qui sont les propriétaires?	41
3.6 Comment les propriétaires apprécient-ils le système?	42
4. Les coûts de construction des immeubles subventionnés	46
4.1 Brève présentation du but et de la méthode employée	46
4.2 Des coûts élevés	49
4.3 Comment expliquer ces coûts?	51
5. Les effets sur les logements construits et le niveau des loyers	54
5.1 Les logements subventionnés	55
5.2 Nombre total de logements construits	57
5.3 Aurait-on construit de toute façon?	60
5.4 Le niveau des loyers pendant le subventionnement	62
5.5 Les loyers après le subventionnement	64
6. Conclusions	66
6.1 Cinq questions - cinq réponses	66
6.2 Appréciation: les plus et les moins	72
6.3 Synthèse: des objectifs trop ambitieux	73
7. Propositions	75
7.1 Mesures correctives déjà adoptées ou à prendre	75
7.2 Les quatorze recommandations de notre commission	76

Annexes

Annexe 1: le modèle genevois en bref

Annexe 2: aide à la pierre, aide à la personne et aides combinées

Annexe 3: quelques mots sur le modèle fédéral

Annexe 4: estimation du manque à gagner lié à l'exonération fiscale

Annexe 5: les personnes interrogées

Annexe 6: les bases de données consultées

Annexe 7: législation applicable

Annexe 8: bibliographie

Annexes séparées (*ces annexes peuvent être obtenues auprès de la CEPP*)

Annexe A: rapport IPSO "sondage auprès des bénéficiaires"

Annexe B: rapport IEC "coûts de construction"

Annexe C: rapport IPSO "analyse comparative des données statistiques sur la politique du logement social"

Annexe D: rapport OCSTAT "évolution des loyers après le contrôle"

Annexe E: les deux principaux canevas d'entretien utilisés

Abréviations

CEPP	Commission externe d'évaluation des politiques publiques
ESPA	Enquête suisse sur la population active
HBM	Habitation bon marché
HCM	Habitation pour classe moyenne
HLM	Habitation à loyer modéré
HM	Habitation mixte
IEC	Institut pour l'économie de la construction
LDTR	Loi sur les démolitions, transformations, rénovations des maisons d'habitation
LGL	Loi générale sur le logement et la protection des locataires
LGZD	Loi générale sur les zones de développement
OCSTAT	Office cantonal de la statistique
OFL	Office financier du logement
OLS	Office du logement social

Deux exemples concrets

Le rapport tente de montrer le plus clairement possible les enjeux et les effets de la politique sociale du logement (encouragement à la construction). Pour illustrer les propos et pour faciliter la compréhension du rapport, nous avons choisi de travailler avec deux exemples concrets:

*Premier exemple: la **famille Dumodéré** comprend quatre personnes. Elle habite un appartement de cinq pièces, dont le loyer mensuel est de Fr. 1'500.- sans les charges. Le logement se trouve dans l'immeuble **HLM "Hachelle"** construit il y a une année et appartenant à titre de placement immobilier à un propriétaire individuel. L'immeuble comporte au total 30 appartements (110 pièces) et son prix de revient se monte à dix millions de francs.*

*Deuxième exemple: le **couple Dumoyen** habite un appartement de trois pièces, dont le loyer mensuel est de Fr. 1'175.- sans les charges. Il est situé dans l'immeuble **HCM "Céemme"** construit il y a quatre ans et appartenant à une caisse de pension publique. L'immeuble comporte au total 50 appartements (180 pièces) et son prix de revient est de 17 millions de francs.*

Ce sont des exemples qui peuvent être considérés comme représentatifs d'immeubles récents, d'après les bases de données sur les logements subventionnés que nous avons pu analyser.

Par ailleurs, pour les lecteurs désirant mieux connaître les mécanismes généraux de l'aide au logement, les annexes présentent brièvement le modèle genevois (**annexe 1**), les différentes formes d'aides au logement existantes - aides à la pierre, aides à la personne et aides combinées (**annexe 2**), ainsi que le modèle fédéral d'aide au logement (**annexe 3**).

Note

Le nombre de pièces par logement est toujours présenté selon la pratique genevoise qui compte la cuisine comme une pièce (contrairement à la pratique fédérale). Un "cinq pièces" genevois équivaut à un logement de quatre pièces au niveau fédéral.

1. Introduction

1.1 Cinq questions principales

A. Pourquoi cette évaluation?

La Commission externe d'évaluation des politiques publiques (ci-après la CEPP) a choisi le thème du logement social pour son premier projet d'évaluation. Elle a fait usage de la compétence de choisir ses propres thèmes d'évaluation que lui accorde l'art. 16 al. 4 de la nouvelle loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques du 19 janvier 1995.

Différentes raisons expliquent le choix de ce thème:

- le logement social constitue un poste important dans le budget, Genève étant le canton suisse qui fait le plus d'effort en matière de politique sociale du logement;
- les problèmes de logement sont endémiques à Genève depuis près de 50 ans;
- le logement social permet d'analyser un mécanisme de subventionnement particulier;
- le logement social s'appuie sur une large coalition d'intérêts, susceptible d'éluder les aspects négatifs de cette politique.

B. Délimitations

Cette évaluation présente la mise en oeuvre et les effets des diverses mesures d'encouragement à la construction de logements, selon la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL). Il s'agit notamment d'évaluer les résultats de ces mesures, de mettre en lumière les facteurs qui ont favorisé, voire freiné la mise en oeuvre de ces dernières et d'apprécier ces résultats en fonction des besoins et des efforts consentis par le canton. Dans ce but, les cinq questions suivantes ont été sélectionnées dans le cadre de l'étude de faisabilité:

Q.1 Les encouragements étatiques contribuent-ils à augmenter le nombre de logements mis sur le marché?

Q.2 Les encouragements étatiques contribuent-ils à abaisser le niveau des loyers pendant et après la fin du contrôle lié à ces mesures?
--

Q.3 Les encouragements étatiques permettent-ils d'abaisser les coûts de construction des logements?

Q.4 Quelles sont les caractéristiques des bénéficiaires des logements subventionnés?

Q.5 Comment les autorités fixent-elles les conditions que doivent remplir les immeubles pour être subventionnés, ainsi que la part des loyers prise en charge par l'Etat?

La CEPP s'est réservé la possibilité d'analyser, *dans une étape ultérieure*, d'autres aspects relevant du logement social, tels que:

- la mise en oeuvre et les effets du contrôle auquel sont soumis les immeubles astreints à autorisation ou à dérogation (zone de développement, démolition, transformation),
- la mise en oeuvre et les effets des allocations de logement,
- la mise en oeuvre et les effets des dispositions légales relatives aux habitations mixtes (HM).

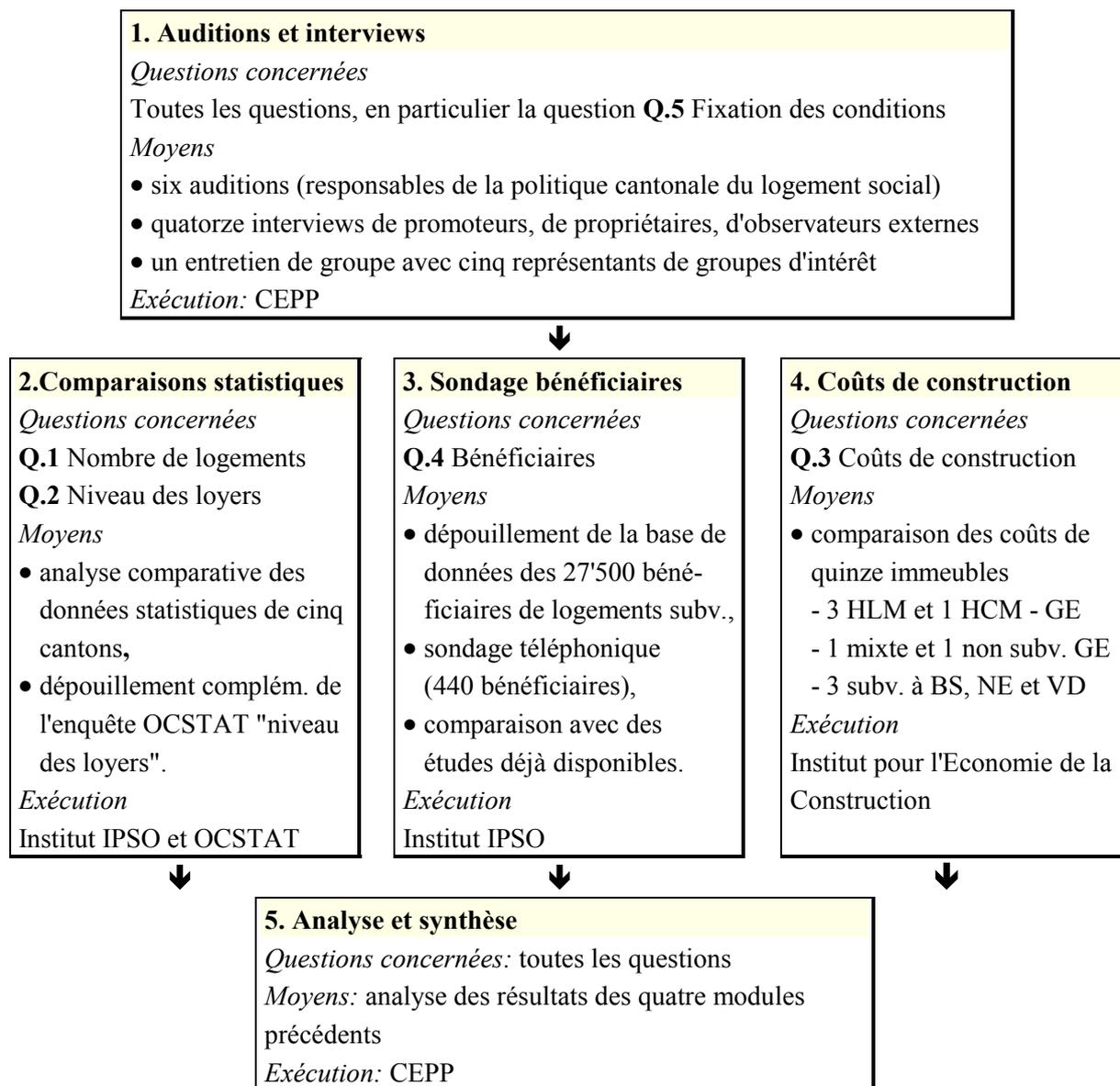
Différentes questions ont été écartées du champ de l'évaluation, principalement pour des questions de moyens disponibles et de coordination avec l'Inspection cantonale des finances et avec l'audit global de l'Etat. Elles étaient relatives notamment à l'organisation des services, à la tenue des comptes, au mode d'attribution des logements, au contrôle des bénéficiaires, ainsi qu'aux effets de la politique 1) sur l'entretien des immeubles, 2) sur la situation fiscale des communes, 3) sur la rationalisation du secteur de la construction et 4) sur l'économie genevoise.

C. Une appréciation de la situation actuelle

En résumé, l'évaluation établit une photographie et un diagnostic de la mise en oeuvre et des effets de la LGL en matière d'encouragement à la construction de logements subventionnés. Elle porte sur la situation actuelle et se réfère principalement à des exemples datant des cinq dernières années.

1.2 Aperçu de la démarche

Pour répondre aux cinq questions principales de la recherche, cinq modules différents ont été prévus, dont trois ont été attribués à des mandataires externes. Ces modules s'articulent de la façon suivante:



Comme le montre ce tableau, le présent rapport est le fruit d'un important travail multidisciplinaire. Le domaine évalué étant extrêmement complexe, il était nécessaire de recourir aux meilleurs spécialistes pour pouvoir répondre aux questions posées:

- L'Institut IPSO à Genève pour la réalisation du sondage auprès des bénéficiaires (responsable: M. Massimo Sardi) et pour une analyse comparative des données statistiques sur la politique du logement social (responsable: M. Christian Zimmermann).
- L'Institut pour l'économie de la construction (IEC) à Lausanne pour les questions de coûts de construction (responsables: MM. Helmut Schoenenberger et Arthur Schaffner).
- L'Office cantonal de la statistique qui a procédé à une analyse complémentaire de sa base de données sur le logement (responsable: M. Roland Rietschin).

Ce travail a été rendu possible également grâce à la fructueuse collaboration des autres cantons et villes qui ont servi de référence: Bâle, Neuchâtel, Vaud (Lausanne) et Zurich. Nous remercions en particulier leur service du logement et leur service statistique qui ont souvent dû reconstituer leurs statistiques et leur chiffres budgétaires pour les besoins de la présente étude. Ils ont fourni à nos mandataires une masse impressionnante d'informations, en particulier des données spécifiques concernant des immeubles subventionnés. La collaboration a été exemplaire.

Au sein de la CEPP, c'est le groupe "logement social" qui a réalisé cette évaluation: Mme Françoise Buffat (responsable) et MM. Pierre Milleret, Ennio Perucchini et Pierre Schmid. Avec l'aide du secrétaire de la commission chargé entre autre de la rédaction du rapport (M. Emmanuel Sangra), le groupe a piloté l'ensemble du projet, attribué les mandats et suivi les experts, réalisé les auditions et les interviews et, finalement, effectué la synthèse de tous les résultats obtenus. Le présent rapport est le fruit de ce travail.

Tout au long de l'étude, nous nous sommes efforcés de coordonner notre travail avec l'Inspection cantonale des finances et l'Audit global de l'Etat. Il était important en effet d'éviter des doubles-emplois et de limiter la charge de travail des services du logement. Ainsi, il a été décidé que:

- La CEPP analyse les effets de la politique (nombre de logements construits, loyers, coûts de construction, bénéficiaires de logements, propriétaires des immeubles).
- Dans le cadre de l'Audit global, Arthur Andersen SA examine les aspects organisationnels et financiers internes aux services du logement et aux fondations de droit public¹.
- L'Inspection cantonale des finances se préoccupe des aspects financiers (facturation, tenue des comptes, analyse des flux financiers).

¹ Voir Arthur Andersen SA, Audit global de l'Etat de Genève, Organisation du logement, Analyse détaillée no 39, (1996).

1.3 Bref historique

Le développement véritable de l'intervention de l'Etat de Genève au titre de la politique du logement se situe après la fin de la deuxième guerre mondiale, avec, notamment, l'entrée en vigueur de l'arrêté du 9 novembre 1946, destiné à assurer la construction de logements salubres et économiques. Cette loi fait suite à la crise des années 1930 qui a vu la population genevoise diminuer et, parallèlement, se constituer un parc d'environ 6'000 logements vides. Dès la fin de la guerre cependant, le marché s'inverse et la demande dépasse à nouveau l'offre, en particulier pour les logements à loyer modique. L'arrêté de 1946 entend faciliter la construction d'immeubles locatifs non subventionnés par le biais d'exonérations fiscales partielles ou totales des impôts sur le revenu et la fortune ou, pour les personnes morales, des impôts sur le bénéfice et le capital. L'arrêté de 1946 ne permettra pas de répondre à l'ensemble de la demande toujours croissante pour des logements à loyer modeste.

L'étape principale dans le sens d'une véritable politique du logement est constituée par la promulgation des lois du 2 avril 1955 et surtout du 25 janvier 1957, dites lois Dupont (I/5/9) qui visent à promouvoir la construction de logements à loyer modéré. Les années 1950 sont en effet caractérisées par une expansion économique sans précédent et par l'afflux de nouveaux travailleurs, ainsi qu'un taux de natalité élevé. En 1954, une pétition demandant de créer des logements pour les travailleurs et portant plus de 6'000 signatures est déposée au Grand Conseil. Les autorités réagissent afin notamment d'éviter que le problème du logement n'étrangle le développement économique. Face à l'impossibilité de réduire la pénurie de logements à l'aide des constructions réalisées par les collectivités et les fondations publiques, l'Etat décide de faire appel aux investisseurs privés en leur permettant d'obtenir un rendement satisfaisant.

Les lois Dupont, du nom du Conseiller d'Etat qui les a rédigées, marquent véritablement la naissance des lois HLM en s'inspirant des principes qui guident encore la législation actuelle. Elles donneront le coup d'envoi à une période de production massive de logements à Genève qui durera jusqu'à la fin des années soixante. Plusieurs fois modifiées, les lois Dupont seront remplacées par la loi du 28 juin 1974, votée à l'unanimité par le Grand Conseil, elle-même remplacée par la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (I/5/1), ci-après la LGL².

Des allocations de logement destinées aux locataires dont le loyer représente une charge manifestement trop lourde seront ensuite introduites, tout d'abord pour les locataires

² Pour davantage d'informations, voir notamment CHAMPOD P.-A. (1987), Politique sociale du logement, l'exemple genevois, CSP éditions, Genève, p. 53 ss. et STEPCZYNSKI M. (1991) Le logement à Genève.

d'immeubles subventionnés (1982) et ensuite pour les locataires des immeubles non subventionnés agréés par l'Etat (1990).

A partir des années 1990, des dispositions ont été prises dans le sens d'une plus grande justice sociale et d'un plus grand effort minimum exigé du locataire disposant de moyens financiers confortables par rapport au loyer³. La Déclaration du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique du canton de Genève en faveur du logement d'août 1991 vise à poursuivre la politique actuelle, tout en renforçant la construction de logements bon marché. La loi du 13 octobre 1995 a créé une nouvelle catégorie de logements: les habitations mixtes (HM) favorisant la mixité des revenus dans un même immeuble et renforçant les allocations personnelles pour les locataires à faible revenu. Le Conseil d'Etat a également favorisé le cumul des aides cantonales et des aides fédérales, en les rendant plus complémentaires.

1.4 Les coûts pour le canton: plus d'un milliard de francs depuis 1970

A. Le coût des différentes formes d'encouragement prévues par la législation

Pour atteindre ces objectifs, la législation propose différents instruments. Le coût des différents encouragements prévus par la LGL se répartit de la manière suivante:

- Aide à l'**exploitation** par l'octroi de subventions (coût: 67 millions de francs selon le budget 1997) et d'exonérations fiscales (manque à gagner: environ 50 millions de francs⁴).
- Aide au **financement** au moyen de cautionnements ou de prêts hypothécaires sans intérêts et à taux réduit (coût: environ un million de francs selon le budget 1997).
- Mise à disposition de **terrains** à bâtir en droit de superficie et d'aides à l'équipement de ces terrains (coût: pas de donnée chiffrée, aide peu pratiquée actuellement).
- **Construction** par l'intermédiaire de fondations de droit public auxquelles il peut être octroyé des prêts à fonds perdus (investissements très variables).

³ Voir exposé des motifs du projet de loi modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 15 mai 1992, Mémorial du Grand Conseil 1992/III/2727.

⁴ Estimation du Conseil d'Etat dans sa Déclaration au Grand Conseil concernant la politique du canton de Genève en faveur du logement (constatations et perspectives) du 18 août 1991 (RD 155), p. 8. Une appréciation de ce chiffre a été faite au sein de la CEPP (voir **annexe 4**).

Pour information, les allocations personnelles versées aux locataires d'immeubles subventionnés ou non représentent 21 millions de francs selon le budget 1997.

La mise en oeuvre de la politique sociale du logement occupe environ 55 postes de travail pour un coût total d'environ 6,1 millions de francs. Le logement social représente environ 1,8 % du total des charges de l'Etat, sans tenir compte des exonérations fiscales.

B. Par rapport au coût par habitant, Genève de loin en tête

Proportionnellement à sa population, Genève est le canton qui consacre le plus de moyens pour le logement de l'ensemble des cantons suisses. Le tableau ci-dessous compare la situation dans différentes villes et cantons:

Tableau 1: coût de l'ensemble des aides au logement

	coût total	coût en francs par habitant
Genève	141 millions	Fr. 359.-
Zurich	44,5 millions	Fr. 129.-
Lausanne	12 millions	Fr. 94.-
Neuchâtel	1,6 million	Fr. 52.-
Bâle (estimation)	~ 8 millions	~ Fr. 45.-

Il s'agit de la moyenne annuelle sur cinq ans de l'ensemble des subventions cantonales et communales (y compris les aides à la rénovation, les aides à la personne et le manque à gagner en raison des exonérations fiscales). Dans la suite du présent rapport, le manque à gagner fiscal, le coût des aides à la personne, de même que les revenus de la surtaxe sont présentés séparément. Seuls les coûts pour le canton sont pris en compte.

C. Une augmentation notable à partir de 1992

Depuis 1970, près d'1,3 milliard de francs ont été dépensés à fonds perdus pour la construction de logements au titre de subventions (y compris la charge des prêts à taux réduit et les subventions aux fondations de droit public). La surtaxe a rapporté, quant à elle, plus de 250 millions de francs. Quant aux allocations personnelles, elles représentent un coût total de plus de 100 millions de francs depuis qu'elles ont été introduites en 1982.

En moyenne annuelle, les subventions à fonds perdus ont coûté depuis 1970 plus de 45 millions de francs. Après avoir connu une certaine stabilité entre 1984 et 1989 à environ 50 millions par année, les subventions sont passées à 60 millions en 1992 pour atteindre 67 millions de francs selon le budget 1997.

D. Un engagement à long terme

La décision de subventionner un immeuble a des répercussions sur le budget de l'Etat d'une durée, en règle générale, de vingt ans pour un HLM et de dix ans pour un HCM. Le subventionnement diminue par palier suivant les règles définies par l'art. 23 de la LGL. Ainsi, au cas où tous les immeubles subventionnés seraient des HLM et quitteraient le contrôle étatique au bout de vingt ans, une augmentation budgétaire d'un million de francs représenterait effectivement un engagement inconditionnel de douze millions de francs répartis sur les vingt prochaines années. Le budget actuel est donc étroitement lié aux décisions prises ces vingt dernières années.

Relevons en outre que la décision de subventionner un immeuble est prise bien avant que ce dernier ne soit construit et ne touche effectivement la subvention. Par conséquent, la marge de manoeuvre du Grand Conseil est quasiment nulle à court terme. Sur un plan budgétaire, l'influence du législatif ne pourrait être sensible que dans le cadre de programmes pluriannuels.

E. Des prévisions difficiles

Contrairement à l'aide fédérale, il n'existe aucun quota concernant le nombre d'immeubles subventionnés. Le Conseil d'Etat ne refuse quasiment jamais de dossiers. Il dépend donc fortement des demandes de subventionnement déposées. Il est vrai qu'il y a, depuis le début des années 1980, une certaine stabilité quant au nombre de logements subventionnés construits. La marge de manoeuvre financière du Conseil d'Etat se situe essentiellement dans la négociation des coûts de construction et du type de subventions (HLM ou HCM), ainsi que dans la part de subvention accordée. Les HLM reviennent bien plus cher pour le budget cantonal que les HCM.

Vu les difficultés de planification et la durée des engagements pris, la gestion du budget de la politique sociale du logement s'apparente en quelque sorte au pilotage d'un paquebot qui nécessite une forte anticipation.

2. Qui sont les bénéficiaires des logements subventionnés?

Dans cette deuxième partie, nous présentons tout d'abord les conditions légales d'obtention d'un logement subventionné et leurs conséquences pratiques. Nous estimons ensuite l'impact des aides cantonales sur la réduction des loyers. Finalement, nous brossons un portrait des bénéficiaires complété par leur appréciation de la politique sociale du logement.

Deux moyens principaux ont permis d'identifier les bénéficiaires de logements subventionnés. D'une part, nous avons pu accéder à la base de données de l'Office du logement social (OLS) qui donne une série d'informations sur les 23'706 ménages habitant un logement subventionné (juin 1996)⁵. D'autre part, sur la base d'un questionnaire que nous avons élaboré, un sondage téléphonique a été effectué au début septembre 1996 par l'Institut IPSO auprès de 443 bénéficiaires. L'Institut IPSO a ensuite dépouillé l'ensemble des résultats (base de données et sondage)⁶. Il les a également comparés avec une série d'informations statistiques provenant de l'Office cantonal de la statistique, de l'Enquête suisse sur la population active et d'une étude de la Ville de Lausanne sur les logements subventionnés⁷. Le rapport d'IPSO qui présente les résultats détaillés, ainsi que la méthode utilisée se trouve en **annexe A**. Il convient de signaler la bonne tenue de la base de données de l'Office du logement social et la qualité du sondage réalisé par IPSO (marge d'erreur maximale de +/- 4,6% par rapport à un seuil de fiabilité statistique de 95%).

2.1 Des conditions d'entrée très larges

A. Les conditions en bref

L'Office du logement social (OLS) s'occupe du contrôle des conditions personnelles d'accès aux logements, de la perception de la surtaxe et du versement des allocations personnelles. L'OLS attribue 20 % des logements subventionnés et les régies immobilières 80%. Pour obtenir un logement subventionné, le locataire doit répondre notamment aux critères suivants fixés par le législateur:

- Avoir son domicile fiscal et être assujéti à l'impôt à Genève.

⁵ Des différences dans le décompte du nombre total de logements subventionnés ont été constatées dans les bases de données auxquelles nous avons eu accès (voir **annexe 6**).

⁶ Lorsqu'elles ne sont pas spécifiées, les informations présentées dans cette partie sont tirées du dépouillement de la base de données de l'OLS. Lorsqu'elles sont tirées du sondage, cela est expressément mentionné.

⁷ Office d'études socio-économiques de la ville de Lausanne (1996), logements à loyers libres et à loyers subventionnés, bulletin statistique 1/1996.

- Respecter les normes d'occupation minimum (le locataire ne peut pas occuper un logement dont le nombre de pièces excède de plus de deux unités le nombre de personnes occupant le logement).
- Disposer d'un revenu déterminant ne dépassant pas le barème d'entrée (le revenu déterminant se calcule en déduisant du revenu brut du ménage Fr. 10'000.- pour la première personne, Fr. 7'500.- pour la deuxième et Fr. 5'000.- pour chaque personne supplémentaire. Le barème d'entrée se calcule en divisant le loyer effectif du logement par le taux d'effort (entre 16 et 20% en fonction du nombre de pièces).

*Le barème d'entrée pour l'appartement de cinq pièces de la **famille Dumodéré** est de Fr. 100'000.- (Fr. 18'000.- de loyer annuel divisé par un taux d'effort de 18%). La famille pourra entrer dans son logement pour autant que son revenu brut annuel soit inférieur à Fr. 127'500.- (Fr. 100'000.- auquel on ajoute la déduction de Fr. 27'500.- pour une famille de quatre personnes).*

Le locataire est tenu de payer une surtaxe lorsque son revenu déterminant dépasse le barème d'entrée. Pour continuer à résider dans son logement, le locataire doit disposer d'un revenu n'excédant pas le barème d'entrée multiplié par 1,75.

Ces barèmes sont plus stricts depuis la loi du 18 juin 1992 qui a supprimé la référence au revenu imposable pour calculer le taux d'effort. En effet, les déductions autorisées des emprunts pouvaient conduire à des inégalités, certains locataires bénéficiant de versements non imposables (ex. avances de l'Hospice général) ou s'étant endettés de manière abusive. Ces modifications ont entraîné une hausse importante des surtaxes dans un but dissuasif. Il s'agissait de libérer des appartements occupés par des personnes disposant de revenus trop élevés. L'augmentation a été échelonnée sur trois ans en utilisant quatre paliers.

B. Les liens entre le revenu du ménage et la charge locative

Le tableau ci-après présente l'évolution du loyer et de la surtaxe en fonction de la progression du revenu, sur la base de l'exemple d'une famille de quatre personnes souhaitant entrer dans un logement HLM de cinq pièces d'un loyer annuel de Fr. 18'000.- sans les charges.

Tableau 2: évolution des charges effectives en fonction de la progression du revenu

Revenu brut	Revenu déterminant	Loyer sans charges	Surtaxe	Taux d'effort	Commentaires	Loyer + surtaxe	Avant la loi du 18.6.92* par mois
60'000.-	32'500.-	18'000.-	-	55%		1'500.-	1'500.-
102'500.-	75'000.-	18'000.-	-	24%	Revenu max. pour entrer dans un immeuble neuf (art. 5 règl. - 75% du barème)	1'500.-	1'500.-
127'500.-	100'000.-	18'000.-	-	18%	Barème d'entrée (art. 30.3 - 18%)	1'500.-	1'500.-
129'500.-	102'000.-	18'000.-	360.-	18%	Surtaxe (art. 31.1 + art 12.2 règl.)	1'530.-	1'500.-
150'000.-	122'500.-	18'000.-	4'050.-	18%		1'837.-	1'500.-
192'600.-	165'100.-	18'000.-	11'700.-	18%	Surtaxe max. (art. 31.3 - 65% du loyer)	2'475.-	1'780.-
202'500.-	175'000.-	18'000.-	24'000.-	24%	Barème de sortie (art. 31.4 - 24%)	3'500.-	1'872.-

* Selon l'ancien règlement, le revenu déterminant est le revenu brut moins 15%, multiplié par le taux d'effort (13,05%)

Ce tableau montre que le loyer effectif reste le même tant que les revenus sont inférieurs au barème d'entrée. Ensuite, la surtaxe permet de l'adapter à l'augmentation des revenus. Au moment où le locataire atteint le barème de sortie, l'augmentation du taux d'effort de 18% à 24% alourdit notablement la charge locative.

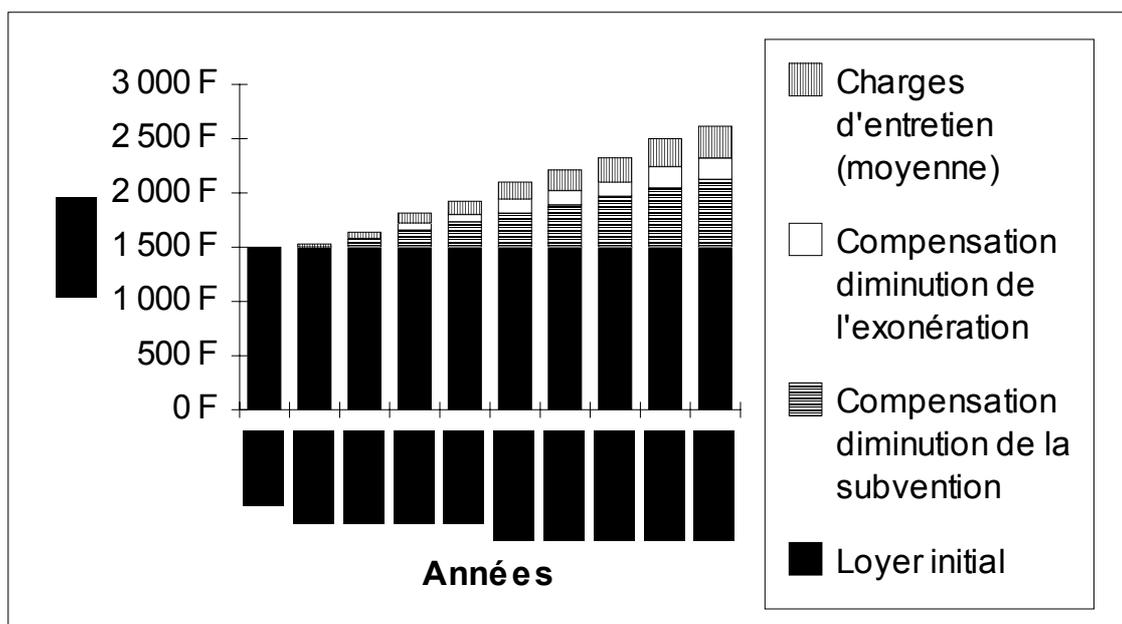
*Ainsi, pour rentrer dans son cinq pièces, la **famille Dumodéré** doit disposer d'un revenu brut annuel inférieur à **Fr. 127'500.-**. Si le logement est neuf, son revenu brut doit être inférieur à **Fr. 102'500.-**. La famille a l'obligation de quitter son appartement, lorsque son revenu brut atteint **Fr. 202'500.-** (barème d'entrée de **Fr. 100'000.-** x 1,75 auquel on ajoute les 27'500.- de déduction pour un ménage de quatre personnes). A ce moment, le montant du loyer et de la surtaxe atteint **Fr. 42'000.-** par an (24% du revenu déterminant de **Fr. 175'000.-**). Dès l'instant où la famille dépasse le barème d'entrée, jusqu'au moment où elle atteint le barème de sortie, le montant cumulé du loyer et de la surtaxe passent de **Fr. 18'360.-** à **Fr. 29'700.-** par an.*

Le couple Dumoyen, qui habite un appartement de trois pièces dans un HCM d'un loyer de Fr. 1'175.- par mois, doit disposer d'un revenu brut annuel inférieur à Fr. 96'000.- (barème d'entrée). Au-delà, il doit payer une surtaxe. Le ménage est susceptible de recevoir son congé, lorsque son revenu brut atteindra Fr. 154'600.-.

C. Des loyers qui augmentent régulièrement

Les loyers des logements subventionnés ne sont pas fixés une fois pour toutes. Trois raisons exclusives permettent en effet une augmentation: la diminution légale des prestations de l'Etat, l'augmentation du taux hypothécaire et l'augmentation des charges d'entretien. La subvention et les exonérations fiscales étant en effet dégressives, le montant du loyer progressera à dates fixes pour compenser la diminution de l'aide de l'Etat. En ce qui concerne la répercussion de la dégressivité de l'exonération fiscale, une décision du Conseil d'Etat de 1981 permet de tenir compte au maximum d'une exonération de 40% des fonds propres. Le tableau ci-après montre comment va évoluer le loyer de la famille Dumodéré (HLM), dans l'hypothèse où le taux hypothécaire, ainsi que le revenu familial restent stables et que la famille ne paie pas de surtaxe ni ne touche d'allocations. Il tient compte des charges d'exploitation moyennes qui comprennent entre autres l'entretien, les réparations, l'eau, la conciergerie et les frais de régie.

Tableau 3: évolution du loyer d'un HLM



Pour la famille Dumodéré, en vingt ans, le loyer passe de Fr. 1'500.- à Fr. 2615.-. La dégressivité des subventions et des exonérations et les charges d'entretiens entraînent une augmentation moyenne du loyer d'environ 5,7% tous les deux ans. Il s'agit bien entendu d'un exemple théorique. Il part en effet de l'hypothèse que le taux hypothécaire restent stable pendant vingt ans et que le revenu de la famille reste identique.

D. Des barèmes qui restent peu équitables

Si les barèmes ont été rendus plus stricts depuis 1992, le groupe des bénéficiaires potentiels selon la nouvelle législation reste cependant large, car le barème d'entrée est élevé. Les principaux bénéficiaires de ce type de barème sont donc les ménages qui ont un revenu proche du barème d'entrée. Jusqu'au barème d'entrée, le modèle ne tient pas compte en effet des différences de revenus (à moins que le ménage ne demande des allocations personnelles - voir paragraphe suivant).

Ainsi, pour la famille Dumodéré, qu'elle ait un revenu brut annuel de Fr. 60'000.- ou de Fr. 127'500.-, son loyer pour son cinq pièces restera toujours de Fr. 1'500.- par mois, sans les charges. Si son loyer représente une part trop importante de son budget, elle peut toutefois demander des allocations de logement.

Le modèle peut être opposé aux aides personnalisées qui sont proportionnelles aux revenus, voire même dégressives en fonction de la progression du revenu. Des subventions personnalisées sont notamment en vigueur pour les habitations mixtes (la nouvelle catégorie HM) et pour les logements de la Ville de Genève.

Des barèmes élevés facilitent la recherche de locataires pour les régisseurs et assurent une meilleure occupation des immeubles, donc de meilleurs rendements. D'autre part, les barèmes d'entrée sont élevés parce qu'il devient difficile de trouver des locataires pour des logements subventionnés récents dont les loyers sont chers en comparaison avec des logements plus anciens.

Par ailleurs, la situation du locataire dépend fortement du type de propriétaire de son immeuble. S'il s'agit d'une caisse de pension, il ne verra pas son loyer augmenter du fait de la diminution de l'exonération fiscale cantonale. Les institutions de prévoyance sont en effet de toute façon entièrement exonérées. Lorsque l'immeuble est à 100% en fonds propres, il n'y aura pas non plus d'adaptation du loyer en cas de hausse ou de baisse du taux hypothécaire. Les locataires d'immeubles appartenant à des caisses de pension peuvent donc compter sur une bien plus grande stabilité de leur loyer.

E. Des allocations de logement pour atténuer le coût des loyers

Le système des allocations de logement introduit dès 1982 atténue la rigueur des barèmes pour le locataire d'un logement subventionné dont le loyer représente une part trop importante de son budget.

*Ainsi, la **famille Dumodéré** a la possibilité de demander des allocations de logement si sa charge locative est supérieure à 25,2% de son revenu déterminant. L'allocation maximale qu'elle peut obtenir se monte à Fr. 500.- par mois (au cas où son revenu brut annuel serait inférieur à Fr. 75'100.-). Elle peut toucher des allocations jusqu'à ce que son revenu atteigne Fr. 97'000.-.*

Le locataire doit demander lui-même cette allocation et prouver qu'il lui est impossible de trouver un logement moins cher.

2.2 Des loyers élevés malgré une réduction substantielle

A. En moyenne, une réduction de Fr. 700.- par pièce et par année

D'après le budget de l'année en cours et en fonction du nombre de logements subventionnés existants et de leur nombre moyen de pièces, la subvention annuelle moyenne par pièce est d'environ Fr. 700.-⁸. Si on prend en compte l'exonération fiscale accordée aux propriétaires, ce montant pourrait être presque doublé.

En ce qui concerne les immeubles récents, la part de subvention est bien plus élevée du fait de la dégressivité de la subvention et des coûts de construction élevés. Selon les chiffres examinés par la CEPP et présentés au chapitre 3.2, la subvention par rapport au coût total du loyer atteint actuellement en moyenne 32% pour un HLM construit depuis moins de quatre ans (~ Fr. 1'700.- par pièce et par année) et 16% pour un HCM construit depuis moins de deux ans (~ Fr. 900.-). Il s'agit d'une estimation moyenne. Il y a cependant d'importants écarts entre les immeubles.

*Ainsi, la **famille Dumodéré**, qui habite un cinq pièces HLM d'un loyer annuel de Fr. 18'000.-, bénéficie d'une aide de l'Etat de Fr. 8'500.-. Par mois, elle paie un loyer de Fr. 1'500.- et touche une subvention d'environ Fr. 700.-. La famille doit payer une surtaxe dès que son revenu brut atteint Fr. 127'500.-. La subvention est entièrement compensée par la surtaxe, lorsque le revenu familial dépasse Fr. 146'000.-.*

⁸ 66,3 millions de francs selon le budget 1996 / (24'781 logements subventionnés * 3,8 pièces selon la base de données de l'Office du logement social) = Fr. 704.- par pièce et par année. Il s'agit d'une valeur moyenne qui varie considérablement en fonction de l'âge du logement. Pour un HLM, la réduction est bien plus importante les quatre premières années que lorsqu'il a été construit il y a 19 ans.

Le couple Dumoyen, qui se trouve dans un trois pièces HCM au loyer mensuel de Fr. 1175.-, touche chaque mois une subvention de Fr. 225.-, soit Fr. 2'700.- par année. Il paie une surtaxe à partir du moment où son revenu atteint Fr. 96'000.-. La subvention est entièrement compensée par la surtaxe si le revenu du couple dépasse Fr. 110'800.-

Nous ne disposons pas de données suffisantes en ce qui concerne la part de subventionnement pour les HBM. Elle peut être estimée à environ 40% du coût de la pièce. Le coût à la pièce semble cependant moins élevé pour les HBM, notamment en raison de prêts à taux préférentiel et de mises à disposition de terrains par les collectivités publiques.

B. Les loyers des HBM sont bien meilleur marché

Le loyer mensuel moyen sans les charges de l'ensemble des logements subventionnés est de Fr. 983.-. Seuls 6% des logements subventionnés ont un loyer excédant Fr. 1'600.- par mois. La majeure partie des logements subventionnés selon la base de données OLS sont des HLM (près de 80%, soit 19'000 logements). L'analyse montre qu'il y a une grande différence de loyer en fonction des catégories d'immeubles. En moyenne, les loyers sans les charges des HBM sont plus de deux fois meilleur marché que les HLM. Notons cependant que les HBM comptent en moyenne moins de pièces par logement que les autres catégories d'appartements.

Tableau 4: loyers moyens des subventionnés par catégorie

	HBM	HLM	HCM
Nombre total de logements dans la base de données de l'OLS (6/96)	3'713 (14,7%)	19'002 (77,3%)	2'066 (8,0%)
Loyer mensuel moyen	457.-	1025.-	1456.-
% de loyers < Fr. 800.- par mois	94%	25%	6%
% de loyers > Fr. 1'400.- par mois	0.1%	11%	58%

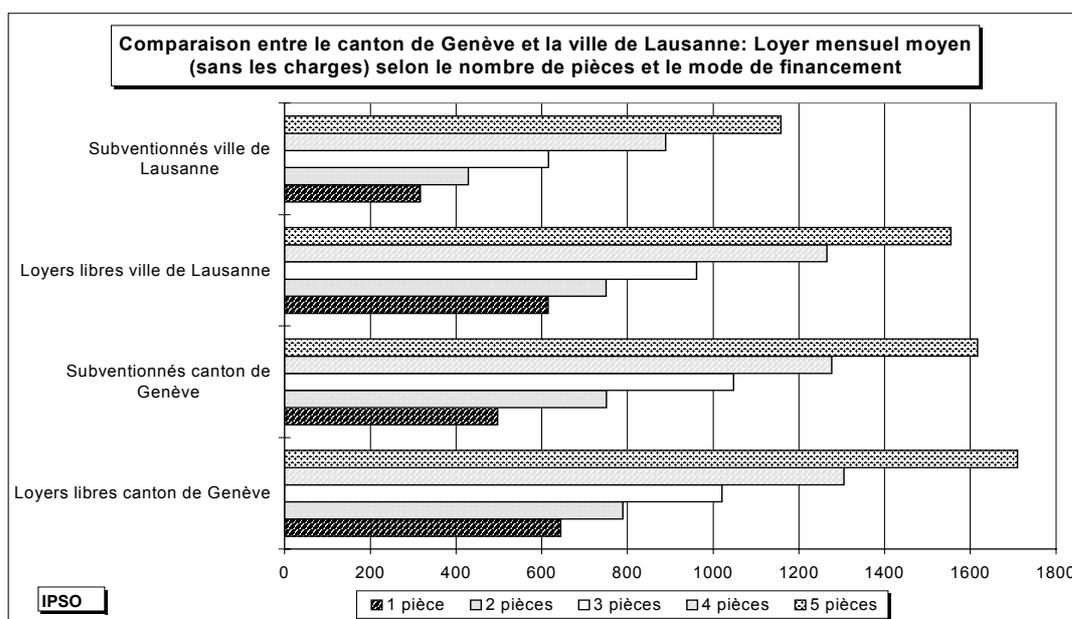
C. Des loyers particulièrement élevés pour des logements subventionnés

Les loyers des HLM et HCM sont relativement élevés. Selon les chiffres de l'OCSTAT, les loyers HLM (3-5 pièces) sont similaires et les loyers HCM sont même plus élevés que ceux des logements ne bénéficiant pas de subventions. Seuls les petits et les grands appartements HLM sont légèrement meilleur marché que les logements à loyer libre. Cette situation provient du fait que les logements subventionnés sont en moyenne bien plus récents que les logements libres.

Une comparaison plus fine entre le canton de Genève et la ville de Lausanne montre que les loyers subventionnés genevois sont plus élevés que les loyers subventionnés lausannois et qu'ils côtoient les loyers libres de la cité vaudoise. En outre, si l'écart est nettement significatif entre logements à loyer libre et logements subventionnés à Lausanne et ce, pour toutes les tailles de logement, ce n'est pas le cas dans le canton de Genève.

Les logements subventionnés lausannois ont un rôle plus social que les subventionnés genevois. Cette situation peut être due à de nombreux facteurs tels que l'année de construction, la qualité des logements et les coûts de construction. Le système genevois visant en priorité à produire de nouveaux logements, ces derniers sont plus récents que la moyenne des subventionnés lausannois. Les loyers genevois restent par conséquent assez élevés malgré les subventions, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau 5: comparaison des loyers subventionnés et non subventionnés



Sources: OCSTAT 1995 / Office d'études socio-économiques de la Ville de Lausanne, 1996.

Cette comparaison n'a pu être effectuée que sur des données relatives au loyer mensuel sans les charges. Les chiffres lausannois concernent les données du Recensement fédéral 1990 indexées à novembre 1995.

2.3 Quelques caractéristiques des bénéficiaires genevois

A. Une population de classes moyennes

L'analyse portant sur la catégorie socioprofessionnelle et le niveau d'instruction déclarés montre que la population des logements subventionnés est principalement une population de classes moyennes. Ce sont avant tout des familles relativement jeunes (moyenne: 45 ans). Selon le sondage IPSO, 47% des ménages sont composés d'employés, 15% de fonctionnaires⁹, 8% d'ouvriers et de petits indépendants et 5% des ménages de cadres moyens ou supérieurs. Notons que 24% des ménages n'ont pas ou plus d'activité professionnelle¹⁰. Il y a moins d'étrangers (24%) que dans l'ensemble de la population genevoise (37%).

Les locataires subventionnés ont un assez bon niveau d'instruction (*sondage*). La prise en compte de l'ensemble des individus qui composent les ménages nous montre que le niveau d'instruction de la population des bénéficiaires de logements subventionnés à Genève est très proche du niveau national. En nous restreignant à l'unité du ménage, le niveau d'instruction est plus élevé: 24% des ménages ont terminé la scolarité obligatoire, 58% ont fait un apprentissage ou une école professionnelle et 18% ont atteint un niveau universitaire.

Tableau 6: comparaison des degrés d'instruction

Degré d'instruction	Sondage	ESPA 95 ¹¹ : Genève	ESPA 95: Suisse
Ecole obligatoire	32%	31%	29%
Formation professionnelle	55%	46%	55%
Université, Haute école	13%	23%	16%

B. Davantage d'enfants dans les HLM

En ce qui concerne la composition des ménages habitant des logements subventionnés, le sondage montre une proportion bien plus élevée d'enfants que dans des logements à loyer libre. Ainsi, il y a relativement peu de ménages d'une personne (22%, alors qu'ils forment 40% des ménages genevois selon les chiffres de 1995 de OCSTAT) et peu de couples sans enfant (12% au lieu de 24%). En moyenne, le ménage compte 2,51 personnes contre 2,14

⁹A Genève, on compte environ 28'000 fonctionnaires (Canton, Ville et Communes confondus) pour 210'000 personnes actives ce qui représente un taux de 13%. Le sondage présente un taux de 18% lorsqu'il est calculé sur l'ensemble des individus qui composent les ménages et qui déclarent une situation professionnelle.

¹⁰ Pour 10% des ménages interrogés, l'un des partenaires ou conjoints a déclaré être au chômage.

¹¹ L'enquête suisse sur la population active (ESPA) de 1995 a permis d'interroger à Genève 2223 personnes âgées d'au moins 15 ans. En plus des questions sur leur situation personnelle, notamment sur leur formation, l'ESPA pose des questions concernant l'ensemble du ménage, dont le revenu et le loyer.

pour l'ensemble de la population genevoise. Ces chiffres peuvent être expliqués notamment par la moyenne d'âge plus basse de la population habitant des logements subventionnés.

Un quart des locataires viennent de déménager selon la base de données de l'OLS. Environ 6'000 ménages occupent leur logement depuis moins d'une année, alors que la durée moyenne de location est de six ans et demi. L'augmentation des surtaxes a certainement fait croître le nombre de déménagements dans le canton.

C. Une population HBM différente

Les bénéficiaires de logements HBM sont par contre plus âgés que la moyenne des locataires subventionnés (base de données de l'OLS). Comparativement aux HLM et aux HCM, on y trouve une plus grande proportion de bénéficiaires suisses. Les HBM sont habités plutôt par des personnes seules ou des familles monoparentales.

2.4 Au fait, que gagnent les bénéficiaires?

A. En général, un revenu plutôt élevé

Les résultats du dépouillement de la base de données de l'OLS montrent que près de la moitié des ménages ont un revenu annuel brut qui dépasse Fr. 65'000.-. Plus d'un tiers des ménages ont un revenu annuel brut supérieur à Fr. 78'000.- (~8'300 ménages) et plus de 16% (~4'000 ménages) disposent d'un revenu brut excédant Fr. 100'000.-.

Tableau 7: répartition des locataires par revenu annuel brut

	N.	%
0-13'000	1'060	4.5%
13'001-26'000	1'398	5.9%
26'001-39'000	3'277	13.8%
39'001-52'000	3'258	13.7%
52'001-65'000	3'227	13.6%
65'001-78'000	3'213	13.6%
78'001-100'000	4'342	18.3%
100'001-130'000	2'844	12.0%
130'001 et plus	1'087	4.6%
Total	23'706	100.0%

12% des locataires de logements subventionnés, soit près de 3'000 ménages touchent des allocations personnelles. Environ 1'300 ménages ayant un revenu annuel brut supérieur à

Fr. 65'000.- disposent à la fois d'un logement subventionné et d'une allocation personnelle. Parmi ces ménages, une centaine bénéficie d'un revenu supérieur à Fr. 100'000.-. Cela signifie, s'il s'agit de familles de quatre personnes, que leur loyer est supérieur à Fr. 1'540.- par mois.

B. Par rapport à l'ensemble de la population: moins de très hauts revenus

Par rapport au revenu annuel brut de l'ensemble de la population genevoise, la comparaison montre que la population des logements subventionnés se distingue à deux niveaux: une plus grande proportion de bas revenus (< Fr. 39'000.-) et une moindre proportion de hauts revenus (> Fr. 130'000.-). En revanche, on observe des proportions semblables dans les tranches de revenus intermédiaires. Cette différence se retrouve au niveau du revenu annuel brut moyen ou médian. Il faut cependant noter qu'un quart des participants à l'Enquête suisse sur la population active n'ont pas indiqué leur revenu (niveau national et cantonal).

Tableau 8: les revenus des bénéficiaires par rapport à la population genevoise

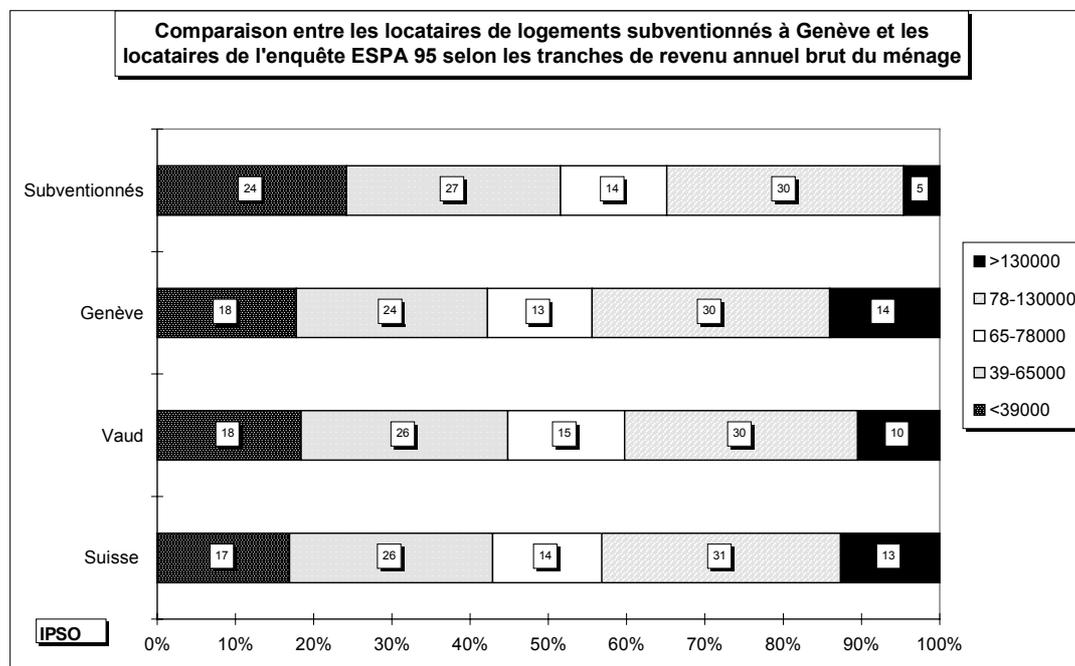
	Bénéficiaires logem. subv.	ESPA 1995¹²	OCSTAT 1990¹³
Revenu annuel brut (moyenne)	66'392.-	95'100.-	74'811.-
Revenu annuel brut (médiane) ¹⁴	63'397.-	72'800.-	55'554.-
% de revenus < Fr. 39'000.-	24%	~18%	~34%
% de revenus >Fr. 100'000.-	17%	~29%	~18%

¹² Enquête suisse sur la population active (ESPA): 177'700 ménages / 2'223 interviews / revenus connus uniquement pour 1'579 ménages.

¹³ Les revenus des ménages dans le canton de Genève en 1990 (OCSTAT-105, mai 1996): 203'700 contribuables - 192'012 ménages fiscaux concernés / 8'600 dossiers examinés / ≠ ménages réels (le couple concubin est taxé séparément, de même que les enfants qui ont une activité lucrative) / ménages à revenus nuls exclus / pas de données sur les contribuables taxés d'office ou taxés sur la base de leurs dépenses annuelles et sur les fonctionnaires internationaux / cotisations AVS, AI, APG et chômage déduite du revenu, mais pas les cotisations pour le deuxième pilier).

¹⁴ Médiane: la moitié des observations lui sont inférieures ou égales et l'autre moitié supérieures ou égales.

Tableau 9: comparaison des revenus des locataires avec d'autres références



Sources: ESPA 1995 / Base de données de l'Office du logement social

C. Des revenus souvent élevés pour les bénéficiaires de HLM et de HCM

Comment on pouvait s'y attendre, les revenus varient en fonction des trois différentes catégories de logements (HBM, HLM et HCM). Il y a un saut important entre les revenus moyens des bénéficiaires de HBM et ceux des HLM. Ces derniers semblent plutôt réservés à des classes moyennes. Plus de 3'000 ménages HLM disposent même d'un revenu annuel brut supérieur Fr. 100'000.-. Quant aux habitations pour la classe moyenne (HCM), elles sont réservées à des personnes disposant de revenus élevés.

Tableau 10: les revenus des bénéficiaires par catégorie de logements

	HBM	HLM	HCM
Revenu annuel brut (moyenne)	38'475.-	69'573.-	87'040.-
Revenu annuel brut (médiane)	32'388.-	67'596.-	85'708.-
% de revenus < Fr. 39'000.-	63%	19%	11%
% de revenus >Fr. 100'000.-	1,5%	17%	36%

2.5 Des satisfactions et des problèmes

A. Des locataires plutôt satisfaits

Lorsqu'on demande aux locataires de logements subventionnés (*sondage*) ce qui leur plaît le plus dans leur logement, ils citent tout d'abord la taille de l'appartement, sa situation, notamment son cadre de vie agréable. Le loyer modéré n'est cité spontanément que par 11% des répondants. Les appréciations dépendent du type de logement subventionné. Ainsi, les locataires de HBM citent plus fréquemment le loyer modéré, les locataires de HCM la situation ou l'emplacement de l'immeuble et les locataires de HLM sont plus sensibles au standard d'aménagement. La grandeur et l'emplacement sont les deux critères principaux qui ont présidé au choix d'un appartement. Le confort et la qualité de construction sont rarement mentionnés. A noter que près de la moitié des locataires ne sont plutôt pas ou pas du tout d'accord avec l'affirmation que les appartements genevois sont de meilleure qualité qu'ailleurs en Suisse. Si 45% des répondants n'ont pas pu se prononcer sur une telle question, ceux qui ont donné leur avis sont unanimes, puisqu'ils sont 89% à ne pas être d'accord avec une telle affirmation.

B. Pour un locataire sur dix, un loyer ou une surtaxe trop élevés

Passons aux aspects négatifs. On note tout d'abord que 31% des personnes interrogées n'ont rien à lui reprocher. Cependant, parmi les autres, on remarque que les éléments ayant trait à la situation de l'appartement (cadre de vie et nuisances: sombre, bruyant, etc.) sont les plus cités. Cela est confirmé par les personnes qui évoquent avant tout des problèmes de voisinage ou de mauvaises infrastructures (services, ancienneté, etc.). Seuls 7% des locataires citent spontanément un loyer trop élevé. 19% des locataires interrogés ont indiqué leur intention de déménager, dont un peu moins de la moitié en raison d'un loyer ou d'une surtaxe trop élevés.

2.6 L'aide est-elle vraiment indispensable?

Différentes questions ont été posées dans le cadre du sondage pour essayer de savoir si l'aide cantonale au logement était indispensable à la personne interrogée.

A. Les réponses obtenues concernant les bénéficiaires eux-mêmes

Près de 20 % des personnes interrogées avouent spontanément que l'aide de l'Etat ne leur est pas indispensable contre 80% pour qui elle est indispensable. Cependant, il est étonnant

de constater que la quasi-totalité des sondés ne connaissent pas la part de leur loyer payée par l'Etat.

Les réponses obtenues quant à une possible augmentation de loyer de 20% sont plus diversifiées. Si, pour la moitié de l'échantillon (47%), il s'agirait de chercher un autre logement moins cher, 24% des locataires demanderaient une allocation de logement et 22% resteraient dans leur appartement sans solliciter d'aide de l'Etat. La proportion de locataires qui déménageraient est plus forte dans les tranches de loyer élevées (55%).

Près de 10 % des personnes interrogées ont renoncé à travailler ou travaillent à temps partiel pour conserver un logement subventionné. Ces personnes se distinguent en général par des revenus élevés. Parmi les personnes interrogées bénéficiant à la fois d'une allocation de logement et d'un logement subventionné, quelque 15% ont renoncé à travailler pour conserver leur appartement. Par ailleurs, 11% des ménages interrogés ont déclaré être propriétaires d'un logement, autre que celui qu'ils occupent, en Suisse ou à l'étranger (respectivement 6% et 5%) et 18% envisagent de devenir propriétaire. Parmi les propriétaires, la totalité de ceux qui possèdent un bien immobilier en Suisse sont de nationalité suisse alors qu'on trouve une égale proportion de ménages de nationalité suisse ou étrangère possédant un bien immobilier à l'étranger.

D'autre part, le souhait d'obtenir en priorité un appartement subventionné était présent chez 51% des répondants. Ce sont avant tout les habitants de logements HBM et les petits revenus. Environ 10% des répondants ont déclaré ne pas avoir eu d'autre choix lorsqu'ils ont accepté leur appartement.

Lorsqu'on demande aux locataires de fixer une limite de revenu pour accéder à un logement de type HLM, 52% ne se prononcent pas (plus particulièrement les locataires de situation modeste ou les locataires avec un niveau d'instruction obligatoire). Parmi ceux qui se prononcent, 40% énoncent une limite de revenu inférieure à Fr. 74'000.-, 32% la situent entre Fr. 75'000.- et Fr. 100'000.- et 28% la situent au-delà. Ces limites sont fortement corrélées aux ressources des répondants. Les appréciations varient donc en fonction de son propre revenu. Plus il est élevé, plus la limite est élevée.

B. Les réponses obtenues au sujet de la politique sociale du logement

45% des locataires sont plutôt ou tout à fait d'accord avec l'affirmation que la politique sociale du logement favorise des personnes qui n'ont pas forcément besoin de cette aide (21% ne se prononcent pas). Près de la moitié des locataires sont plutôt ou tout à fait d'accord avec l'affirmation que les logements HLM ne sont pas vraiment des logements sociaux (15% ne se sont pas prononcés). Cette opinion est aussi plus fortement ancrée parmi les locataires à fortes ressources socio-économiques, ce qui tendrait à montrer que ce

système n'est pas considéré comme un élément de politique sociale par la majorité de ceux qui en bénéficient.

C. Les chiffres concernant la charge locative par rapport au revenu

Le rapport entre le loyer annuel et le revenu annuel brut permet de rendre compte de la charge locative des locataires de logements subventionnés. Les chiffres résultant de la base de données de l'OLS ont donc été analysés. Ainsi, pour 53% des ménages, la charge locative est égale ou inférieure à 20% et elle représente plus du quart du revenu pour 24% des ménages. Là aussi, les différences sont importantes selon le type de logement subventionné observé. Les chiffres obtenus pour l'ensemble des locataires subventionnés ne sont pas très différents par rapport à la population genevoise selon l'enquête ESPA.

Tableau 11: répartition des charges locatives brutes par catégorie de logements

	HBM	HLM	HCM	Ensemble des subv.	ESPA 95 Genève ¹⁵
<10% du revenu annuel brut	12%	2%	1%	4%	8%
10-18% du revenu annuel brut	62%	48%	39%	49%	44%
19-25% du revenu annuel brut	14%	23%	29%	23%	20%
>25% du revenu annuel brut	12%	27%	31%	24%	28%

2.7 Faut-il des relations pour obtenir un logement subventionné?

A. Un tiers de "pistons"

Près d'un tiers des personnes interrogées affirment avoir eu besoin de relations pour obtenir leur logement subventionné (*sondage*). Cette proportion est plus forte (56%) lorsque le répondant est passé par un propriétaire privé. La proportion de locataires ayant eu recours à des relations était plus importante il y a quelques années qu'actuellement (38% lorsque la durée d'habitation excède six ans, contre 24% pour ceux qui habitent leur logement depuis moins de deux ans). Les revenus élevés et les niveaux supérieurs d'instruction semblent plus fréquemment faire usage de relations pour obtenir leur appartement.

Des relations sont moins nécessaires si l'on passe par une institution publique. Parmi les personnes ayant passé par l'Office du logement social (environ un cinquième des personnes interrogées), une personne sur cinq (22%) affirme avoir eu besoin de relations. 18% des locataires HBM ont déclaré avoir eu besoin d'appui pour obtenir un logement HBM. Ces

¹⁵ Données non disponibles pour 25% de l'échantillon genevois.

derniers appartiennent à des fondations de droit public et sont attribués en règle générale par un conseil de fondation.

Tableau 12: relations pour obtenir un logement subventionné

	HBM	HLM	HCM
Affirment avoir eu besoin de relations pour obtenir leur logement	18%	34%	26%
Tout-à-fait d'accord ou plutôt d'accord avec l'affirmation "seuls les gens qui ont beaucoup de relations parviennent à trouver des logements subventionnés"	33%	44%	37%

B. De la patience...

En règle générale, il ne faut pas être trop pressé pour obtenir un logement par l'intermédiaire de l'Office du logement social (*sondage*). Les personnes qui ont passé par cet office font état d'une attente moyenne d'un an et demi. Par ailleurs, parmi les 40% de répondants qui ont eu des contacts directs avec l'office, un cinquième les ont jugés négativement. On trouve une proportion légèrement plus forte de contacts établis en raison du paiement de la surtaxe. Les raisons évoquées par les locataires ont surtout trait à la "froideur" de l'accueil et au manque d'informations données.

2.8 Quelques bénéficiaires particulièrement privilégiés

A. Les "codes 8": des exceptions pas forcément très sociales

L'art. 31A al.3 de la LGL autorise le Conseil d'Etat à édicter des mesures exceptionnelles permettant de déroger en faveur des locataires à la plupart des conditions prévues par la loi (barème d'entrée, de sortie, surtaxes, conditions d'octroi), notamment pour des motifs sociaux. L'art. 20 du règlement d'application précise que les bénéficiaires de ces exceptions (les codes 8, selon leur appellation informatique administrative) peuvent être le propriétaire de l'immeuble, les copropriétaires et ceux qui peuvent leur être assimilés, tels que les membres d'une coopérative. D'autre part, il peut s'agir du personnel des entreprises qui ont participé financièrement à la construction de l'immeuble, ainsi que des bénéficiaires de fonds de prévoyance.

Pour ces bénéficiaires, l'art. 13 du règlement prévoit que la surtaxe ajoutée au loyer effectif ne peut dépasser par année Fr. 4'000.- la pièce pour un HLM et Fr. 5'000.- la pièce pour un HCM. Ces montants sont bas, car l'addition du loyer et de la surtaxe peut atteindre plus de Fr. 10'000.- la pièce par année, depuis que les barèmes ont été rendus plus stricts par la loi

de 1992. L'idée était en effet d'inciter les ménages disposant de revenus trop confortables à quitter leur appartement subventionné.

Plusieurs milliers de logements bénéficient de ces dérogations. Parmi leurs locataires, une bonne partie dérogent aux critères légaux quant au revenu autorisé ou au nombre de pièces par personnes. L'analyse de la base de données de l'OLS montre notamment que quelque 700 locataires excèdent le barème de sortie. Ces ménages sont caractérisés à la fois par un loyer mensuel bien inférieur à la moyenne (Fr. 764.- vs. Fr. 976.-) et par un revenu brut annuel bien supérieur (Fr. 108'397.- vs. Fr. 66'392.-).

B. Des exceptions en matière de barème d'entrée

Parmi les locataires qui dépassent le barème d'entrée, 5%, soit environ 275 locataires ont emménagé moins de six mois avant notre analyse de la base de données de l'OLS. Ces chiffres sont surprenants, d'une part parce que les barèmes d'entrée apparaissent déjà très élevés et d'autre part parce que l'art. 30 de la LGL indique clairement que les logements subventionnés sont destinés aux personnes dont le revenu n'excède pas le barème d'entrée à la conclusion du bail.

Selon les informations de la Direction générale du logement, les motifs de dérogation acceptés sont notamment les suivants: future naissance, mise à la retraite prochaine, chômage futur ou diminution future d'activité, fin prochaine du contrôle de l'Etat, défaut de candidature respectant le barème d'entrée (sans toutefois atteindre le barème de sortie).

C. Des priorités qui sont affaiblies

Selon l'art. 5 du règlement d'exécution de la loi (I/5/1,5), lors de la première mise en location, les logements doivent être proposés *en priorité* aux candidats dont le revenu déterminant ne dépasse pas 75% du barème d'entrée. Le dépouillement de la base de données a montré environ 30% de locataires habitant dans des logements mis sur le marché après 1995 et dont le revenu dépasse ce pourcentage. Après vérification, il est apparu que depuis quelque temps et sous la pression des régisseurs, l'Office du logement social applique cette règle de manière extrêmement souple et en fonction du nombre de pièces. Le schéma en vigueur actuellement pour un grand nombre de logements se présente de la manière suivante:

Tableau 13: application de l'art. 5 du règlement d'exécution la LGL

Nombre de pièces	Application conforme au règlement	Pas de priorité effective à ceux qui sont en dessous de 75% du barème
Moins de 4 pièces	-	Tous
4 pièces	60%	40%
Plus de 4 pièces	Tous	-

Compte tenu de la détente actuelle du marché, cette pratique arrange les propriétaires qui ont de la peine à trouver des locataires pour des petits appartements et, d'autre part, les couples aisés sans enfant ou avec un seul enfant. La légalité de cette pratique est douteuse. En fait, elle conduit à favoriser les locataires les plus aisés, gage de davantage de sécurité pour les régies. Ce n'est que lorsqu'il n'y a pas de locataires plus aisés, que les locataires, qui devraient avoir la *priorité*, ont une chance d'obtenir le logement.

3. Pourquoi les propriétaires utilisent-ils l'aide étatique?

Dans cette troisième partie, nous nous intéressons aux avantages qui sont accordés par la LGL aux propriétaires des immeubles subventionnés et à la façon dont ils sont octroyés concrètement. D'autre part, nous donnons des indications sur la composition des propriétaires et sur leur appréciation du système de subventionnement. La plupart des informations exposées ci-après proviennent de nos interviews, ainsi que de notre analyse de la législation, de la documentation et des bases de données administratives obtenues.

Pour les inciter à construire des logements subventionnés et compenser les inconvénients du contrôle étatique, la LGL accorde aux propriétaires les avantages suivants: une exonération fiscale, une diminution des risques liés à l'investissement (grâce à une subvention visant à abaisser les loyers qui diminue donc les risques de logements vacants) et un rendement net maximum autorisé relativement élevé. Ces trois types d'avantages peuvent être considérés comme les plus importantes sur le plan financier tant pour le propriétaire que pour l'Etat. Leur mise en oeuvre et leurs conséquences sont présentées ci-dessous. Pour mémoire, il convient encore de rappeler les aides au financement au moyen de cautionnements ou de prêts hypothécaires sans intérêt et à taux réduit. Une autre aide, très rarement pratiquée actuellement, consiste en la mise à disposition de terrains à bâtir en droit de superficie et d'aides à l'équipement de ces terrains.

3.1 Comment les dossiers d'immeubles sont-ils adoptés?

A. Des conditions légales peu précises

Les conditions pour être au bénéfice de la LGL sont très vagues et sont soumises à l'entière appréciation du Conseil d'Etat. Selon l'art. 25 de la LGL, l'immeuble doit a) comprendre des logements compatibles avec la destination de logements d'utilité publique, b) comporter un équipement confortable et répondre par leur conception et leurs caractéristiques aux besoins de la population, c) être construit conformément aux règles de l'art et avec des matériaux de bonne qualité.

B. Le plan financier

Le plan financier constitue le document de base pour l'acceptation du dossier et la fixation du montant des subventions de l'immeuble. Il est soumis par le propriétaire à l'Office financier du logement (OFL) et fait l'objet de négociations avant de recevoir un accord de principe. Ensuite, dès que les logements peuvent être mis sur le marché, le Conseil d'Etat

adopte un arrêté de mise en location qui fixe l'état locatif provisoire, ainsi que l'exonération et la subvention accordées au propriétaire. L'arrêté se fonde en général sur un plan financier actualisé. Une fois que l'ensemble du prix de revient de l'immeuble est connu, le Conseil d'Etat adopte l'arrêté définitif.

C. Les trois étapes principales du mécanisme

En gros, la procédure administrative comporte au départ trois étapes principales:

1. La définition préalable par le Département et la Direction générale du logement de valeurs-limites quant au coût de construction au m³ standard, aux taux de rendement maximum et au loyer annuel à la pièce souhaitable pour le locataire.
2. Le contrôle des données contenues dans le plan financier proposé par le propriétaire (prix du terrain, coûts de construction et frais financiers). L'OFL vérifie également le respect des conditions légales. Il apprécie le coût à la pièce et le calcul de la part nécessaire de subvention pour atteindre le loyer souhaitable pour le locataire. Il tient compte notamment des surfaces et des volumes de l'immeuble.
3. L'acceptation du dossier s'il correspond aux valeurs prédéfinies. S'il dépasse ces valeurs, la négociation avec le promoteur jusqu'à ce qu'un terrain d'entente puisse être trouvé. Dans ces cas, toutes les spécificités du dossier du propriétaire sont prises en compte.

3.2 Des subventions visant en priorité à éviter des logements vacants

Selon l'art 23 de la LGL, le Conseil d'Etat peut verser à titre de subvention des annuités dégressives visant notamment à abaisser les loyers. Le chapitre 2.2 a évoqué les effets des subventions pour les locataires. Les subventions sont également très importantes pour les propriétaires. En réduisant les loyers au départ, elles multiplient en effet les chances de trouver des locataires pour leur immeuble. En fonction de leur importance, elles peuvent donc diminuer considérablement les risques de ne pas atteindre le rendement escompté. Les subventions sont versées aux propriétaires, qui les répercutent sur les loyers selon le plan financier autorisé par le Conseil d'Etat.

A. Une marge de manoeuvre considérable

La législation délègue des compétences très larges au Conseil d'Etat et permet l'octroi de subventions importantes. En règle générale et pour un HLM, la loi fixe le plafond de l'aide

annuelle au départ et pour quatre ans à 5% des 80% du prix de revient de l'immeuble. Ce plafond n'a d'ailleurs quasiment jamais été atteint. L'aide est réduite ensuite de 1/9 tous les deux ans pour disparaître totalement dès la 21^{ème} année. Cette réduction progressive a été introduite en vue d'éviter des hausses trop brutales pendant les dernières années. Durant les quatre premières années, la subvention pourrait atteindre, selon les plafonds fixés par la loi, 2/3 du coût des loyers. En vingt ans, en tenant compte de la dégressivité, elle correspondrait à près de la moitié du prix de revient d'un HLM.

*Concrètement, pour l'immeuble **Hachelle** d'un prix de revient de 10 millions de francs, la subvention pourrait atteindre par an au maximum Fr. 400'000.- sur un rendement net de Fr. 600'000.- en cas de financement à 100% en fonds propres (4,8 millions en 20 ans).*

Vu la marge de manoeuvre du Conseil d'Etat et le manque de transparence de la pratique administrative, il est important d'examiner comment ces compétences sont utilisées dans les faits.

B. Une définition du loyer souhaitable qui dépend de la situation budgétaire

Le loyer souhaitable à la pièce est estimé actuellement entre Fr. 3'800.- et Fr. 4'000.- par an pour un HLM et à environ Fr. 4'800.- pour un HCM. Pour un nouvel HLM de cinq pièces, cela représente un loyer d'environ Fr. 1'600.- par mois. Les critères de fixation du loyer souhaitable ne sont pas clairement explicités. Le loyer résulte en fait d'une appréciation politique de la situation sur la base de l'expérience de la Direction générale du logement.

La tendance politique actuelle est de subventionner un plus grand nombre de logements, mais de manière moins importante, en profitant de la baisse des coûts de construction et du taux hypothécaire. Cette situation résulte d'une volonté politique de relance conjoncturelle dont l'impact budgétaire reste néanmoins limité. Elle débouche par contre sur une augmentation du manque à gagner fiscal pour l'Etat. L'exonération est en effet accordée de toute façon, indépendamment du type d'immeuble HLM et HCM et de la part de subvention.

C. Une subvention qui représente au départ près d'un tiers des loyers pour les HLM

Différentes données chiffrées résultant du plan financier d'immeubles construits font l'objet depuis quelque temps d'un traitement informatique à l'OFL. Notre commission a eu accès à ces données. Elle a donc pu faire une rapide analyse du coût et de la subvention par pièce pour chaque immeuble saisi¹⁶. Nous avons distingué les immeubles construits récemment et ceux qui sont en cours de construction ou à l'état de projet.

¹⁶ Le fichier (état au début septembre 1996) concerne environ 130 immeubles HLM et HCM mis en exploitation depuis 1990 et une cinquantaine d'immeubles à construire ou en cours de construction. Les

Tableau 14: impacts moyens de la subvention pour des immeubles construits récemment

<i>Valeurs moyennes à titre illustratif</i>	Coût par pièce	Loyer payé par pièce	Subvention par pièce	Subvention en %
Immeubles HLM (95 sur 286 dossiers)	5'300.-	3'600.-	1'700.-	32%
Immeubles HCM (32 sur 83 dossiers)	5'600.-	4'700.-	900.-	16%

Il s'agit de chiffres moyens pour l'ensemble des appartements d'un immeuble donné. Les loyers par pièces sont ensuite fixés en fonction de la situation de l'appartement. Ainsi, les loyers sont plus élevés lorsque ce dernier est situé au dernier étage avec vue et moins élevés s'il se trouve au premier étage, sans vue et sans ensoleillement.

D. Une tendance à la baisse

L'analyse des chiffres pour les immeubles à construire ou en cours de construction montre une tendance actuelle à la diminution de la part de subvention. Elle passe d'environ 32% à 26% pour les HLM et de 16% à 10% pour les HCM. Grâce à la conjoncture actuelle (notamment à la baisse des coûts de construction et du taux hypothécaire), cette diminution n'augmente que légèrement le coût à la pièce. Par ailleurs, il n'y a pratiquement plus de différence entre HLM et HCM quant aux coûts à la pièce.

Il faut rappeler que ces chiffres résultent d'accords de principe négociés avec les propriétaires. Ils peuvent encore évoluer jusqu'au moment où l'immeuble est construit et que l'arrêté définitif de mise en location a été approuvé par le Conseil d'Etat.

Tableau 15: impacts moyens de la subvention pour les immeubles non encore construits

	Coût par pièce	Loyer payé par pièce	Subvention par pièce	Subvention en %
Immeubles HLM (34 sur 36 derniers dossiers)	5210.-	3840.-	1370.-	26,3%
Immeubles HCM (18 sur 21 derniers dossiers)	5280.-	4770.-	510.-	9,7%

immeubles rénovés n'ont pas été pris en compte. L'échantillon ne peut toutefois pas être considéré comme représentatif, car les chiffres n'ont pas été saisis de manière systématique, mais en fonction des besoins administratifs de l'OFL. Ainsi plus les immeubles sont récents, plus ils sont représentés.

E. Une politique de moins en moins généreuse

La tendance à la baisse de la part de subvention n'est pas récente. Le projet de loi de 1973 sur l'encouragement à la construction de logements à caractère social, qui a précédé la LGL, répondait à une motion du parti socialiste visant notamment à augmenter la part de subvention annuelle de 3,5 à 4,5%, voire dans certains cas à 5% de 80% ou de 95% du prix de revient de l'immeuble. "En 1973, le montant du loyer HLM pris en charge par l'Etat était d'environ 35% (env. Fr. 750.- la pièce par année). Avec le nouveau système proposé, l'idée est d'atteindre une part d'environ 50% (env. Fr. 1050.- par pièce)¹⁷". La part de subvention de 5% ne sera dans les faits jamais atteinte (à part une ou deux exceptions pour des foyers d'étudiants).

Il faut comprendre qu'une part annuelle de subvention de 5% de 80% du prix de revient d'un immeuble génère des hausses considérables de loyers à partir de la cinquième année en raison de la dégressivité de la subvention. Ces hausses seraient difficilement supportables pour un locataire à faible revenu. Ce chiffre est plutôt symbolique que pratique. Cependant, il faut constater qu'actuellement le montant de la subvention allouée par le Conseil d'Etat est en général inférieur à plus la moitié de ce qu'il pourrait octroyer (environ 2,2%). Cette proportion correspond, suivant les cas, à une participation étatique de quelque 32% par rapport au loyer. Comme le montre le tableau ci-après, la proportion diminue depuis une dizaine d'années.

Tableau 16: évolution de la part du loyer prise en charge par l'Etat

Projets de construction	HLM	HCM
1973 (selon l'exposé des motifs du projet de loi)	35% (Etat) - 65% (locataire)	-
1974 (projet de loi)	50% (Etat) - 50% (locataire)	-
1987 (GRANGE-ISCHI)	39% (Etat) - 61% (locataire)	10%-90%
1995 (chiffres moyens OFL pour des immeubles récemment construits)	32% (Etat) - 68% (locataire)	16%-84%
1995 (chiffres moyens OFL pour des immeubles en construction ou à l'état de projet)	26% (Etat) - 74% (locataire)	10%-90%

F. Chaque dossier un cas particulier

La CEPP a cherché à savoir comment les dossiers étaient traités dans leur ensemble. Dans cette perspective, elle a examiné la liste des immeubles dont les données financières ont été saisies sur informatique par l'OFL et s'est référée à quatre indicateurs principaux: le coût total à la pièce, le loyer payé, ainsi que le montant et la part de subvention.

¹⁷ Voir exposé des motifs sur le projet de loi générale d'encouragement à la construction de logements à caractère social de 1975, mémorial 1973, p. 703.

En ce qui concerne les immeubles dont la *construction n'est pas encore terminée*, il apparaît clairement que le loyer à la pièce payé par le locataire est pris comme base de départ, à savoir entre Fr. 3'800.- et Fr. 4'000.- pour les HLM et environ Fr. 4'800.- pour les HCM. Par contre, les chiffres consultés dénotent d'importantes variations quant au coût total à la pièce admis (~ entre Fr. 4'700.- et Fr. 6'000.- pour les HLM et entre Fr. 5'000.- et Fr. 5'800.- pour les HCM). La subvention est en général (mais pas toujours) proportionnelle au coût total à la pièce. En général, plus le coût est élevé et plus la subvention est importante (de 20% à 40% pour un HLM et de 6% à 16% pour un HCM).

Quant aux immeubles *construits récemment*, tous les cas de figure semblent possibles. Le loyer à la pièce varie entre Fr. 3'000.- et Fr. 4'500.- pour un HLM et entre Fr. 4'400.- et Fr. 5'200.- pour un HCM. Le coût total à la pièce se situe approximativement entre Fr. 4'800.- et Fr. 6'000.- pour un HLM et entre Fr. 5'100 et Fr. 6'300.- pour un HCM. La part de subvention varie, dans la grande majorité des cas, entre 20% et 45% (entre Fr. 1'000.- et Fr. 2'300.-) pour un HLM et entre 10 et 25% (entre Fr. 500.- et Fr. 1'500.-) pour un HCM. Les variations entre les dossiers sont donc importantes.

La variation du coût maximal à la pièce autorisé est particulièrement étonnante. Environ un quart des dossiers d'immeubles récemment construits dépassent Fr. 5'800.- la pièce. Pour ces cas, la question se pose de savoir si la politique sociale du logement est utilisée pour mettre sur le marché des logements qui n'auraient pas été concurrentiels sans réduction des loyers. L'Etat assumerait ainsi une partie des conséquences de la crise économique (notamment des opérations coûteuses en raison de terrains achetés trop chers, ou de la hausse du taux d'intérêt). Il s'agit d'une hypothèse qui pourrait être vérifiée en analysant des dossiers d'immeubles individuels. Nous avons cependant appris que l'OFL admet, dans les plans financiers, des intérêts sur plusieurs années sur le prix du terrain, lorsque les opérations ont été longtemps bloquées avant que la parcelle ne soit constructible. Par ailleurs, certains dossiers admis sont particulièrement chers en raison de taux hypothécaires élevés fixes.

Il est curieux, en outre, de constater qu'un certain nombre de HCM touchent des subventions à la pièce plus importantes que des HLM.

La date d'ouverture du dossier (entre 1988 et 1994) n'explique pas ces importantes variations entre chaque dossier. Elle a peu d'impact sur la part de subvention moyenne. Le coût à la pièce a légèrement progressé, de même que les loyers payés. De manière plus générale, les immeubles HLM, dont le coût total à la pièce est inférieur à la moyenne ont une part de subvention légèrement supérieure, ce qui permet de mettre sur le marché des logements moins coûteux. D'autre part, les immeubles dont le coût à la pièce est plus cher que la moyenne bénéficie d'une subvention bien plus importante pour compenser leur surcoût.

Les données concernant les cinq dossiers sélectionnés pour la comparaison des coûts de construction illustrent concrètement cette forte variance. Pourtant, ces dossiers ont été

choisis aléatoirement en tenant compte principalement d'un coût au m³ proche de la moyenne selon les données de l'OFL.

Tableau 17: caractéristiques des immeubles subventionnés genevois sélectionnés

Immeubles sélectionnés (coût au m³ et date de fin de construction)	Coût total pièce	Loyer payé	Subven tion	% de la subv. sur coût total	% de la subv. sur prix de revient
HLM GE 1: (575.- m ³ - 1992)	5'320.-	3'340.-	1'980.-	37%	2,2% de 80%
HLM GE 2: (554.- m ³ - 1992)	5'680.-	3'900.-	1'780.-	32%	2,8% de 80%
HLM GE 3: (530.- m ³ - 1992)	4'830.-	4'000.-	830.-	18%	0,6% de 80%
HLM GE 5: (552.- m ³ - 1993)	6'030.-	3'660.-	2'370.-	39%	2,7% de 80%
<i>HLM récents moyenne</i>	<i>5'300.-</i>	<i>3'600.-</i>	<i>1'700.-</i>	<i>32%</i>	<i>-</i>
HCM GE 4: (526.- m ³ - 1993)	6'250.-	4'670.-	1540.-	25%	2,2% de 75%
<i>HCM récents moyenne</i>	<i>5'600.-</i>	<i>4'700.-</i>	<i>900.-</i>	<i>16%</i>	<i>-</i>

G. Une certaine cohérence

Il n'est pas possible, sans une étude approfondie, d'expliquer l'origine des importantes variations constatées entre chaque dossier d'immeuble subventionné. Il s'agirait notamment d'examiner comment les plans financiers sont négociés et à quel point ceux qui ont fait l'objet d'un accord de principe sont ensuite respectés.

Toutefois, lorsque les dossiers sont agrégés et que l'on considère les moyennes, une certaine cohérence se dégage de la pratique de l'Office financier du logement, en particulier quant à la part de subvention, aux différences entre HLM et HCM et à l'évolution de la pratique dans le temps.

Nous avons ressenti de la part des services du logement une forte volonté de respecter l'égalité de traitement entre chaque propriétaire, en tenant compte de la situation particulière de chaque dossier. Les dossiers font l'objet d'un examen approfondi et les négociations avec les promoteurs peuvent être longues. Par contre, il est évident que l'OFL est obligé de se fier à une grande partie des indications figurant dans les plans financiers, notamment celles qui concernent les coûts de construction. Il est en effet matériellement impossible de contrôler l'ensemble des données projetées par les promoteurs.

Par ailleurs, les services du logement reçoivent de temps en temps et pour certains dossiers des directives du Département qui dérogent à leur pratique. Elles concernent notamment les coûts de construction autorisés, les prix à la pièce et la part de subvention. Ces directives sont motivées par une volonté de soutien à l'économie et en particulier au secteur de la construction. L'optique est de lancer des chantiers qui, selon l'appréciation des autorités, ne verraient pas le jour sans ce soutien supplémentaire.

3.3 Une exonération fiscale substantielle

A. Un bonus considérable

L'art. 24 de la LGL prévoit que le Conseil d'Etat peut exonérer les propriétaires des immeubles construits de l'impôt sur le revenu net et sur la fortune nette (pour les personnes physiques), de l'impôt sur le bénéfice net et sur le capital net (personnes morales) et de l'impôt immobilier complémentaire. Pour les HLM, l'exonération est totale pendant les cinq premières années, puis est réduite tous les cinq ans d'un quart, pour disparaître totalement dès la 21^{ème} année.

L'exonération fiscale constitue un bonus considérable pour les propriétaires, comme le montre l'exemple de l'immeuble Hachelle¹⁸:

*L'immeuble **Hachelle** a un prix de revient de 10 millions de francs et un rendement net d'environ Fr. 600'000.- par année. Son propriétaire l'a acquis totalement en fonds propres. Au départ, l'exonération lui permet d'économiser environ Fr. 180'000.- d'impôt par année, dans l'hypothèse où son taux d'imposition total serait de l'ordre de 30%.*

B. Une exonération fiscale accordée quasiment automatiquement

La législation précise que le Conseil d'Etat examine dans chaque cas les conditions auxquelles l'exonération est accordée et en fixe la quotité. Dans la pratique, cette exonération est attribuée presque automatiquement. Les seules situations où elle n'a pas été accordée concernent quelques propriétaires étrangers, qui en vertu de conventions internationales de double imposition, devaient de toute façon être imposés dans un des pays.

Cette pratique est difficile à justifier dans le sens où certains propriétaires, dans différents cas de figure, se lanceraient de toute façon dans la construction de logements subventionnés, indépendamment de l'exonération. Nous avons rencontré de tels cas, notamment lorsque le propriétaire décide de construire un immeuble à loyer libre ou en propriété par étage, puis, en cours de construction, décide de le faire subventionner, ce qui est admis dans la pratique très souple de l'OFL. Il est vrai qu'une analyse approfondie de chaque

¹⁸ Ajoutée par hypothèse à un rendement net autorisé de 7%, elle permet d'atteindre un rendement de 10% comme le constate GRANGE et ISCHI (1988), Analyse financière des immeubles neufs de logements subventionnés ou soumis au contrôle de l'Etat de Genève, Mémoire de licence en sciences commerciales et industrielles, Université de Genève, p. 65.

dossier dans cette optique génère un important travail administratif et que des critères objectifs doivent être utilisés.

Les institutions de prévoyance et les collectivités publiques sont de toute façon exonérées. Il ne s'agit donc pas pour elles d'un avantage spécifique. Pourtant, elles sont de plus en plus nombreuses à investir dans des immeubles HLM et HCM.

C. Une dégressivité compensée par des hausses de loyer

La dégressivité de l'exonération fiscale peut être répercutée sur les loyers, mais uniquement pour une part qui correspond environ à la fortune et au revenu de 40% des fonds propres. L'hypothèse sous-jacente est que la majorité des propriétaires exonérés ont un endettement hypothécaire théorique de 60%.

Quelques années après l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil d'Etat a en effet établi le 28 janvier 1981 un mode de calcul allant dans ce sens. La LGL est très imprécise à ce sujet puisqu'elle se contente d'indiquer à l'art. 42 que l'état locatif d'un immeuble peut être modifié, notamment en raison de la diminution des prestations de l'Etat. Bizarrement, le règlement d'application ne contient rien à ce sujet. La compensation partielle de la dégressivité de l'exonération fiscale en tant que prestation de l'Etat ne semblait pas évidente. Le Tribunal fédéral a admis le mode de calcul du Conseil d'Etat, à la suite d'un recours d'un propriétaire réclamant une pleine compensation en invoquant des promesses qui lui avaient été faites lors de l'achat de l'immeuble. Quant aux représentants des locataires, ils n'ont pas recouru contre ce mode de calcul.

*Pour la **famille Dumodéré** qui habite l'immeuble Hachelle, la compensation de la dégressivité de l'exonération correspond en moyenne sur vingt ans à un supplément de loyer pour leur cinq pièces d'environ Fr. 100.- par mois, soit quelque Fr. 1'200.- par année. Si le propriétaire de l'immeuble était une caisse de pension, de toute façon exonérée (cas du couple Dumoyen), il n'y aurait pas de répercussion de la diminution de l'exonération.*

D. Des pratiques dans l'adaptation des états locatifs pas forcément conformes à la loi

La décision du Conseil d'Etat 28 janvier 1981 établit que dans le cas où la charge fiscale théorique calculée selon ses principes est supérieure à la charge fiscale réelle établie par l'Administration fiscale cantonale, c'est cette dernière qui est prise en considération pour l'adaptation des états locatifs. Or, il apparaît que l'OFL ne vérifie pas ces situations auprès de l'Administration fiscale. Dans certains cas d'immeubles appartenant à des propriétaires privés, cette inactivité aboutit vraisemblablement à une répercussion trop élevée sur les loyers de la dégressivité de l'exonération.

D'autre part, une décision subséquente du Conseil d'Etat du 3 février 1982 autorise une répercussion analogue sur les loyers des montants acquittés par le propriétaire en raison de l'impôt fédéral direct. Or, l'art. 42 LGL ne prévoit pas cette possibilité de modification de l'état locatif. Il n'y a pas en effet de diminution légale des prestations de l'Etat, le propriétaire ne pouvant pas être exonéré de l'impôt fédéral direct.

E. Un avantage qui va disparaître

Conséquence de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes du 14 décembre 1990, l'exonération fiscale pour les propriétaires d'immeubles subventionnés ne sera plus admise à partir du 1er janvier 2001.

Pour l'instant et bien que cette loi a été adoptée il y a plus de cinq ans, la situation est floue quant aux conséquences que ce changement va entraîner:

1. Pour les propriétaires qui bénéficient actuellement des exonérations fiscales: pourront-ils continuer à en bénéficier?
2. Pour les locataires: devront-ils, le cas échéant, subir des hausses de loyer pour compenser la suppression de l'exonération?
3. Pour les futurs propriétaires et les dossiers en cours de négociation: faut-il d'ores et déjà changer la pratique, voire adapter les conditions d'exonération?
4. Pour la politique sociale du logement: comment compenser, le cas échéant, un avantage de quelque 50 millions de francs par année qui profite aux propriétaires et aux locataires?

Faute de réponse à ces questions, la pratique administrative suit son cours. Pourtant, les enjeux de cette question sont majeurs, aussi bien pour l'Etat, pour les locataires que pour les propriétaires actuels et futurs d'immeubles subventionnés.

3.4 Des rendements strictement contrôlés

A. Un calcul en fonction du pourcentage de fonds propres

Les plans financiers établissent le rendement net maximum autorisé pour le propriétaire. Le rendement correspond au rendement brut (loyer et subvention), moins les charges et les

intérêts hypothécaires en proportion des fonds propres. Il s'agit bien évidemment d'un paramètre essentiel dans la décision d'investir dans une opération immobilière.

Actuellement, le rendement net maximum autorisé varie entre 6% et 7% en fonction du pourcentage de fonds propres (voir tableau ci-dessous). Cette solution vise à compenser les risques pris par les promoteurs sur leurs fonds propres. Pour les coopératives qui ne disposent que de 5% de fonds propres, le rendement net peut même atteindre 40%. Ce dernier chiffre, de même que les charges d'exploitation légèrement supérieures admises ne sont toutefois pas représentatifs, puisqu'ils sont calculés pour permettre à la coopérative de commencer à rembourser ses hypothèques et que ses fonds propres sont très faibles.

Tableau 18: rendements nets autorisés

Financement	Rendement brut (RB)	Exemple
1er rang: 65% à 5%	3,25%	Promoteur
2ème rang: 15% à 5%	0,75%	
Fonds propres: 20% à 7%	1,4%	
Charges d'exploitation	1,25% RB: 6,65%	
1er rang: 50% à 5%	2,5%	Propriétaire individuel
Fonds propres: 50% à 6,5%	3,25%	
Charges d'exploitation	1,25% RB: 7%	
Fonds propres: 100% à 6%	6%	Caisse de pension
Charges d'exploitation	1,25% RB: 7,25%	
1er rang: 65% à 5%	3,25%	Coopérative
2ème rang: 15% à 5%	0,75%	
3ème rang: 15% à 4%	0,6%	
Fonds propres: 5% à 40%	2%	
Charges d'exploitation	1,4% RB: 8%	

B. Des taux rarement adaptés

Vu la progression du taux hypothécaire, les rendements nets autorisés avaient été élevés de 5,5 à 6% (en cas de financement à 100% en fonds propres), il y a quelques années. Ils n'ont cependant pas été réduits à la suite des récentes baisses du taux hypothécaire. La politique suivie depuis plusieurs années consiste à ne pas adapter automatiquement les rendements nets autorisés à l'évolution du taux hypothécaire, de manière à créer un effet amortisseur.

Le choix concernant le mode de financement dépendra donc de l'évolution du taux hypothécaire et des autres possibilités d'investissement offertes par le marché. Cette pratique est favorable en effet aux investissements avec peu de fonds propres en cas de taux hypothécaire bas et vice-versa. Ainsi, le taux hypothécaire étant actuellement bas, certaines caisses

de pension se lancent dans des projets d'immeubles subventionnés avec des financements à 50% de fonds propres. Le fait d'emprunter des fonds peut paraître paradoxal pour une institution de prévoyance.

C. Un rendement net maximum actuellement difficile à atteindre

Les rendements autorisés peuvent être difficiles à atteindre pour les propriétaires. En effet, s'il n'a pas construit lui-même l'immeuble, la marge de vente du promoteur contribue à diminuer son rendement, en particulier si l'immeuble a été vendu et racheté plusieurs fois. En outre, les rendements nets sont actuellement difficiles à atteindre en raison de la situation économique (risques liés au non-paiement des loyers et aux logements vacants). Pour ces raisons, les rendements peuvent être actuellement d'un point au-dessous des rendements admis par l'Etat. Il y a quelques années, par contre, les propriétaires bénéficiaient de rendements très proches des maxima autorisés, s'ils avaient construit eux-mêmes l'immeuble.

Les rendements maximum autorisés sur les fonds propres dépassent actuellement les rendements admis par le Tribunal fédéral. Selon ce dernier, le rendement ne peut pas excéder de plus d'un demi pour-cent le taux d'intérêt hypothécaire en premier rang pratiqué par les grandes banques pour les anciennes hypothèques. Il convient de remarquer cependant qu'il n'y a pas d'indexation des fonds propres du propriétaire pendant la durée du contrôle, ce qui, selon les responsables interrogés, explique en partie les rendements maximum admis.

D. Un contrôle de tous les paramètres qui influent sur les rendements

En contrepartie de l'aide apportée par l'Etat, tous les paramètres qui influent sur les rendements sont contrôlés par l'OFL (états locatifs, charges d'entretien, possibilités de répercuter des charges sur les locataires, etc.). Par conséquent, le propriétaire dispose d'une marge de manoeuvre très restreinte pendant les dix ou vingt ans que dure en général le contrôle. Il conserve cependant la possibilité de revendre son immeuble qui, alors, passera dans les mains de son acquéreur avec toutes les conditions fixées par l'Etat.

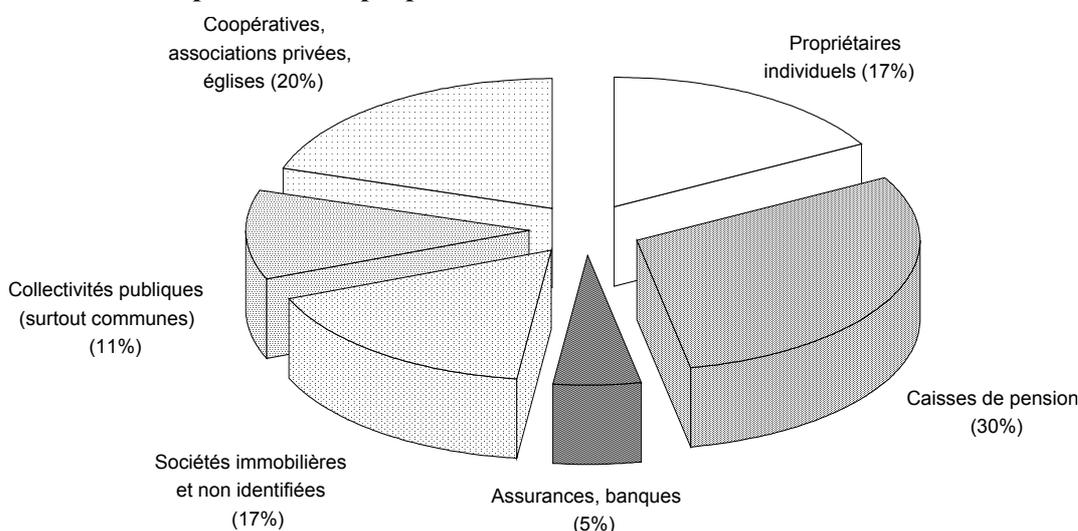
Une amende administrative allant jusqu'à 20% du prix de revient de l'immeuble, de même que le remboursement de la subvention sont prévus en cas d'inobservation ou de violation des conditions prévues par la loi ou imposées par les services du logement. Le recours à ces possibilités est rarissime (un cas en quarante ans).

3.5 Mais, qui sont les propriétaires?

A. De plus en plus de caisses de pension

La CEPP a analysé brièvement la base de données de septembre 1996 qui recense les immeubles contrôlés par l'OFL¹⁹. Si les 2065 logements HBM appartiennent tous à des fondations de droit public cantonal, les logements HLM et HCM ont des propriétaires très variés. Ainsi, les propriétaires des 20'895 logements recensés se répartissent de la manière suivante:

Tableau 19: répartition des propriétaires HLM et HCM en fonction du nombre de logements



Les pourcentages figurant dans le graphique sont approximatifs en raison de la difficulté d'identifier précisément les propriétaires recensés, car seuls leur dénomination et leur domicile élu apparaissent dans la base de données.

Près du tiers du parc de logements HLM et HCM appartient à des caisses de pension. Parmi ces dernières, plus de 50% sont des caisses de pension publiques qui possèdent environ 4'000 logements. Il est étonnant de constater que les paroisses possèdent plus d'immeubles que les assurances.

Les immeubles à loyer libre situés dans la zone de développement sont également contrôlés par l'OFL en vertu de la LGZD. Ils se distinguent des subventionnés, en particulier par une part beaucoup plus importante de propriétaires individuels. Ces derniers représentent plus de la moitié des dossiers. Les coopératives, associations privées et églises sont moins nombreuses, alors que la part des immeubles appartenant à des collectivités publiques est semblable (une majorité appartenant à la Confédération).

¹⁹ Quelques différences dans le décompte du nombre total de logements subventionnés ont été constatées dans différentes bases de données auxquelles nous avons eu accès (voir **annexe 6**).

L'évolution depuis vingt ans montre une part toujours plus importante des caisses de pension, ainsi qu'une nette diminution des sociétés immobilières et des propriétaires individuels. La proportion des collectivités publiques ainsi que des coopératives et des associations privées est en augmentation. L'intérêt des banques et des assurances pour le marché immobilier genevois semble décroître.

Par rapport aux propriétaires en Suisse utilisant l'aide fédérale pour la construction de locatifs, il y a de manière générale, à Genève, un beaucoup plus grand nombre de caisses de pension compensée par une plus faible proportion de coopératives²⁰.

3.6 Comment les propriétaires apprécient-ils le système?

La CEPP a procédé à une dizaine d'interviews de promoteurs - investisseurs, notamment afin de comprendre pour quelles raisons ils se lancent dans le logement subventionné.

A. Pourquoi investir dans un immeuble subventionné?

Des *rendements* jugés corrects couplés avec l'*exonération fiscale* constituent le facteur principal pour bon nombre de propriétaires. Les promoteur et investisseurs interrogés estiment en effet que les rendements maximum autorisés sont corrects. A notre surprise, seul un promoteur interrogé s'est plaint de rendements trop faibles. L'exonération fiscale est bien entendu particulièrement appréciée à l'exception des caisses de pension qui en bénéficient de toute façon.

La *sécurité du placement* est très souvent citée. Depuis plus de trente ans, les propriétaires bénéficient de la "quasi-garantie" de pouvoir louer les logements qu'ils mettent sur le marché. Lorsque ce dernier est tendu, ils sont presque assurés de pouvoir louer des logements à loyer libre. Durant ces périodes, ils ont d'ailleurs souvent été contraints par les autorités à réaliser des logements subventionnés pour pouvoir obtenir l'autorisation de construire. Lorsque la conjoncture est mauvaise, la substantielle réduction des loyers prévue par la LGL permet de louer plus facilement des logements neufs, compte tenu de la stagnation, voire de la réduction des revenus des ménages. Même le risque de mal contrôler les coûts de construction est compensé par la possibilité de négocier les dépassements de budget avec l'OFL, lorsque le dossier n'est pas en forfait fin de chantier. Il est vrai que la situation est en train de changer en raison de la mauvaise conjoncture persistante. Les promoteurs ont besoin de davantage de temps pour louer leur immeuble. Des annonces pour des logements subventionnés commencent à être publiées dans les journaux.

²⁰ Voir HANSER C., KÜSTER J., FARAGO P., Les aides fédérales pour la construction de logements locatifs, exécution et effets de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), Bulletin du logement, vol. 59, Office fédéral du logement, 1995, p. 47.

Une partie des promoteurs rencontrés entreprend la construction d'un HLM, tout d'abord pour *assurer du travail à leur entreprise* qu'elle soit principalement active dans les métiers de constructions ou dans la régie immobilière. Ainsi, n'étant plus assurées de remplir leurs carnets de commandes, des entreprises de la construction, ainsi que des architectes se lancent dans la promotion immobilière.

Quelques autres raisons ont été évoquées, notamment la possibilité de loger ses employés (entreprises) ou ses affiliés (caisses de pension), l'idéal politique du logement social et le fait que l'Etat de Genève a tellement insisté (un investisseur hors canton). L'OFL est souvent considéré comme un partenaire compréhensif. La souplesse du système est également un argument cité.

B. Pourquoi ne pas investir dans un immeuble subventionné?

Les rendements ne semblent plus aussi assurés qu'ils ne l'étaient auparavant. En raison de leur coût et malgré leur subventionnement, les nouveaux logements mal situés trouvent difficilement preneur. Par ailleurs, les mauvaises perspectives économiques actuelles combinées avec la dégressivité de la subvention ("bombe à retardement" selon certains interlocuteurs) ne fournissent plus à l'investisseur l'assurance de pouvoir occuper l'ensemble de ses logements à plus long terme. Pour la plupart des promoteurs, il devient nécessaire de vendre la majeure partie du projet avant de se lancer dans la construction.

Certains investisseurs évoquent des rendements non garantis une fois que les logements sortent du contrôle. Ils mentionnent la difficulté d'adapter des loyers qui restent bloqués pendant dix ans ou vingt ans. Ils se plaignent de la non-indexation des fonds propres à l'évolution du coût de la vie pendant toute la durée du contrôle. Le fait que les rendements sont déconnectés du taux hypothécaire est aussi critiqué. Puisqu'ils n'ont pas été adaptés lors de la récente baisse hypothécaire, seront-ils augmentés au cas où le taux passerait par exemple à 7.5%?

Les investisseurs institutionnels se plaignent également de la marge du promoteur estimée entre 5 et 15% du prix de revient de l'immeuble. Certaines caisses de pension ont même décidé de participer dès le départ au projet sans forcément recourir à un promoteur.

Les propriétaires évoquent aussi les barèmes d'entrée et les surtaxes qui limitent le nombre de locataires potentiels. D'autre part, certains locataires potentiels qui ont des revenus supérieurs à Fr. 100'000.- ont de la peine à concevoir d'habiter dans un immeuble subventionné, même s'ils respectent les barèmes. Pour des questions de principe, des institutionnels refusent d'investir dans des logements "prétendument sociaux qui sont habités par des riches".

La complexité du système et l'ampleur du contrôle exercé par l'Etat décourage les investisseurs extérieurs au canton.

De manière générale, il convient de remarquer que la préoccupation actuelle des investisseurs immobiliers n'est pas liée aux rendements, mais plutôt à la crainte de subir des moins-values sur le capital investi.

Les promoteurs et les investisseurs genevois semblent finalement assez bien s'adapter au contrôle étatique, bien qu'il leur arrive de déplorer certaines décisions qu'ils jugent trop rigides de la part de l'OFL. Toutefois, même s'ils sont à l'aise avec ce système, certains d'entre eux en critiquent les effets et préconisent même sa suppression.

C. L'importance de l'emplacement de l'immeuble

La détente intervenue sur le marché immobilier implique des exigences accrues des exigences accrues pour les nouveaux projets de construction. L'emplacement de l'immeuble à construire constitue un critère de première importance. Actuellement, à moins que l'immeuble ne bénéficie d'une situation exceptionnelle, le promoteur choisira la solution du subventionnement. Vu les problèmes de mise en location que connaissent certains HCM récents, les promoteurs ont même tendance à se lancer dans un projet d'immeuble subventionné uniquement lorsqu'il est très bien situé.

Le propriétaire peut décider initialement de construire un immeuble à loyer libre puis, en cours de construction, opter pour le subventionnement. La pratique de l'OFL étant très souple, il est libre de revoir sa décision jusqu'à la première mise en location, pour autant que l'immeuble respecte les conditions fixées par la LGL. En fonction de son appréciation du marché, il peut aisément passer d'un immeuble en loyer libre à un HLM ou à un HCM et vice-versa. Pour des projets d'immeubles comptant plusieurs entrées, il n'est pas rare d'observer des combinaisons HLM, HCM et loyers libres. Le propriétaire diminue ainsi ses risques en proposant une plus grande palette de loyers.

D. Un système favorable pour les promoteurs

"Investir sans trop de risques, un rendement acceptable et ne pas payer d'impôt..." voilà en résumé ce qui motive une grande partie des propriétaires d'immeubles subventionnés. Les avantages offerts par la LGL et la pratique de l'OFL semblent bien compenser les différents inconvénients relevés ci-dessus.

De manière générale, les promoteurs se montrent plutôt satisfaits des conditions offertes, tout en se souciant de leur impact pour l'économie genevoise. Certains doutent d'ailleurs que le système perdure tel qu'il est actuellement. Quant aux investisseurs qui ont la charge

de leur immeuble à long terme, ils se préoccupent de la dégressivité des subventions eu égard au ralentissement économique. Les locataires auront-ils toujours les moyens d'assumer les augmentations de loyer? Les caisses de pension invoquent également le fait qu'elles sont de toute façon exonérées et que le rendement net autorisé est moins élevé lorsqu'on dispose d'un grand pourcentage de fonds propres. Elles se plaignent en outre de la marge du promoteur-vendeur qui réduit leur rendement et qui, selon elles, peuvent se monter jusqu'à 16% de l'immeuble. Paradoxalement, le nombre d'institutions de prévoyance, propriétaires d'immeubles subventionnés ne cesse d'augmenter.

Dans sa logique, le système est favorable aux promoteurs, puisque son objectif est de produire des nouveaux logements. Dans une perspective à court terme, ce système présente en effet de nombreux attraits. Sa grande complexité donne en outre un avantage à ceux qui le connaissent bien. Les promoteurs interrogés sont très à l'aise avec les mécanismes institués par la LGL. Dans les circonstances économiques actuelles, ils commencent toutefois à rencontrer des difficultés à trouver des acquéreurs, alors que dans le passé, ils parvenaient généralement à tirer une marge intéressante de leurs activités, les projets "trouvant preneur automatiquement".

Par ailleurs, il est inquiétant de constater le manque d'intérêt des investisseurs étranger au canton en raison de complexité du système et, ce malgré l'intérêt des avantages consentis par la LGL.

Les interviews effectuées font nettement ressortir le souci des promoteurs et investisseurs genevois de prendre un minimum de risques. Actuellement, le promoteur ne se lance que s'il est sûr de trouver un investisseur. Le fait de devoir louer des attiques, des surfaces commerciales ou des parkings en loyer libre a été plusieurs fois cité comme un des principaux inconvénients de l'investissement HLM. Actuellement, les attiques sont également subventionnés.

Un autre constat se dégage de nos interviews. Il est important de mettre en parallèle la LGL et les autres contraintes légales qui affectent la construction à Genève, notamment les restrictions liées à la loi générale sur les zones de développement (LGZD) et à la loi sur les démolitions, transformations, rénovations des maisons d'habitation (LDTR). Il faut également rappeler la longueur des procédures d'autorisation, il y a quelques années. Les avantages offerts par la LGL ont certainement servi à compenser une partie de ces inconvénients. Les intérêts des capitaux engagés avant que l'immeuble ne soit construit sont en général admis par l'OFL: selon un promoteur interrogé, "la lenteur dans la délivrance des autorisations de construire du Département des travaux publics, c'est l'Etat qui la paie...". A partir du moment où un immeuble situé en zone de développement est déjà strictement contrôlé par l'Etat, les contraintes supplémentaires imposées par la LGL sont amplement compensées par les avantages qu'elle offre.

4. Les coûts de construction des immeubles subventionnés

Dans cette quatrième partie, nous examinons les coûts de construction des immeubles subventionnés. Nous nous fondons sur les principaux résultats d'un mandat confié à l'Institut pour l'Economie de la Construction à Lausanne (IEC), dont le rapport figure en **annexe B**. Nous nous basons également sur les informations que nous avons obtenues dans le cadre de nos interviews auprès de propriétaires d'immeubles subventionnés et de responsables de la politique du logement.

4.1 Brève présentation du but et de la méthode employée

A. Le but

Il s'agissait de savoir si la LGL et son application permettaient de réaliser des économies dans le cadre des coûts de construction proprement dits (rationalisations, économies d'échelle, etc.). Les immeubles subventionnés genevois sont-ils plus ou moins chers que des immeubles non subventionnés ou des immeubles subventionnés dans d'autres cantons?

La question est d'importance, car des coûts de construction trop élevés peuvent remettre en cause la politique, en particulier si une part importante de la subvention est annihilée par un "surcoût" de construction. Il est vrai que le propriétaire a un intérêt direct à éviter tout coût inutile. Toutefois, la garantie de pouvoir trouver des locataires grâce à l'importante réduction des loyers, ainsi que l'exonération accordée, peuvent induire un comportement moins économique, ce qui explique d'ailleurs le contrôle effectué par l'Etat. Il y a donc un risque d'accorder des subventions pour compenser des coûts de construction trop élevés.

L'Institut IEC a comparé les coûts de construction de quinze immeubles construits entre 1992 et 1994, à savoir:

- trois immeubles HLM à Genève (GE1, GE2, GE3),
- un immeuble HCM à Genève (GE4),
- un immeuble mixte (HCM, HLM et loyers libres) à Genève (GE5),
- un immeuble non subventionné à Genève (GE6),
- trois immeubles subventionnés dans le canton de Bâle-Ville (BA1, BA2, BA3),
- trois immeubles subventionnés dans le canton de Vaud (VD1, VD2, VD3),
- trois immeubles subventionnés dans le canton de Neuchâtel (NE1, NE2, NE3).

Afin d'être comparables, ces immeubles ont été tous paramétrés selon la norme de la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) 416 et selon le Code des frais par éléments

édité par le Centre suisse d'études pour la rationalisation de la construction. Leurs coûts d'après les décomptes obtenus pour chaque immeuble ont été transposés au niveau de différents macro-éléments définis par le Code.

B. Des immeubles choisis proches de la moyenne

Pour sélectionner les immeubles, une liste d'immeubles a été demandée à chaque canton de référence. Cette liste contenait l'ensemble des immeubles subventionnés construits ces dernières années, ainsi que leurs différentes spécifications. Les critères de sélection utilisés ont été les suivants:

1. Coût au m³ proche de la moyenne des immeubles de la même catégorie selon les dossiers des services du logement concernés (+/-10% de la moyenne).
2. Nbre d'appartements min: 12 - max: 50 (exception: immeuble mixte genevois GE5).
3. Pas de rénovations.
4. Pas de surfaces commerciales dans l'immeuble.
5. Immeubles construits entre 1992 et 1994.

Vu sa petite taille, l'échantillon n'est bien entendu pas représentatif. Des immeubles moyens ont été choisis dans une perspective exploratoire. Les dossiers ont pu être obtenus par l'intermédiaire des services cantonaux du logement, à l'exception de la plupart des dossiers genevois. Nous avons reçu ces derniers par l'intermédiaire du propriétaire de l'immeuble. Parmi les quinze immeubles examinés, on dénombre un immeuble non subventionné et un immeuble mixte. Pour mettre en évidence les différences entre immeubles subventionnés ou non-subventionnés, notre mandataire a comparé les résultats obtenus pour les immeubles sélectionnés avec ceux d'autres immeubles non subventionnés figurant dans sa base de données.

C. Les aspects considérés

Le coût moyen d'un immeuble peut être ventilé de la manière suivante:

Tableau 20: répartition moyenne des coûts d'un immeuble

16%	Terrain
2%	Travaux préparatoires
BATIMENT 70%	Fondations (6%)
	Parois extérieures (13%)
	Toitures (5%)
	Gros-oeuvre intérieur (11%)
	Installations (12%)
	Aménagements intérieurs (14%)
	Honoraires d'ouvrage (9%)
1%	Equipements et mobiliers
2%	Travaux extérieurs
7%	Frais secondaires
1%	Honoraires autres
1%	Comptes d'attente

En gris foncé, les éléments pris en compte par IEC

L'analyse a été centrée sur les coûts de construction du bâtiment et particulièrement sur les éléments suivants:

- le prix au m2 par surface de plancher,
- le prix au m2 par surface de plancher des installations techniques,
- le prix au m2 par surface de plancher des aménagements intérieurs,
- le prix au m2 par surface de plancher des honoraires.

Les autres éléments ont été écartés, car ils étaient difficiles à appréhender sur la base des décomptes obtenus et à transposer au niveau de différents macro-éléments définis par le Code des frais par éléments. Selon IEC, ces éléments ont cependant eu peu d'influence sur les coûts par m2 de surface de plancher, les techniques de construction utilisées dans tous les ouvrages étant très conventionnelles. Le rapport IEC en **annexe B** présente plus en détail la méthode utilisée.

4.2 Des coûts élevés

A. Résultats

Les coûts de construction, globalement considérés, se situent dans une fourchette serrée. Les coûts plus favorables des dossiers neuchâtelois peuvent refléter en partie le niveau légèrement plus bas des prix de construction dans cette région. Ainsi, le niveau des salaires par exemple versés à Neuchâtel et dans le canton de Vaud se situe dans la moyenne suisse, alors que les salaires genevois sont supérieurs.

Tableau 21: comparaison des coûts de construction moyens et par région

Can- ton	Immeubles	Surface de plancher Fr/m2	Rapport sous-sol/ étage (1)	Installations techniques Fr/m2	Aménagem. intérieur Fr/m2	Honoraires d'ouvrages Fr/m2
GE-1	subventionné HLM	1'809	0,44	268	356	325
GE-2	subventionné HLM	1'505	0,28	270	291	210
GE-3	subventionné HLM	1'561	0,36	267	253	285
GE-4	subventionné HCM	1'613	0,48	242	348	211
GE-5	mixte HLM-HCM-ZE	1'477	0,93	284	309	235
GE-6	non-subventionné ZE	1'856	0,43	303	381	242
	Moyenne GE	1'637	0,49	272	323	251
VD-1	subventionné	1'371	0,98	230	251	166
VD-2	subventionné	1'340	0,62	261	276	160
VD-3	subventionné	1'843	0,11	330	415	194
	Moyenne VD	1'518	0,57	274	314	173
NE-1	subventionné	1'315	0,57	154	264	166
NE-2	subventionné	1'215	0,47	211	182	172
NE-3	subventionné	1'515	0,65	208	173	209
	Moyenne NE	1'348	0,56	191	206	182
BA-1	subventionné	1'499	0,21	256	421	193
BA-2	subventionné	1'719	0,24	267	429	206
BA-3	subventionné	1'517	0,29	284	332	180
	Moyenne BA	1'578	0,25	269	394	193

1) Cet indice montre le rapport entre le nombre de m2 en sous-sol (parking et caves) pour 1m2 de logements. Les m2 en sous-sol sont bien entendu moins chers que les m2 de logement, sans toutefois qu'on puisse clairement définir le prix de revient effectif de chaque surface. Par contre on peut en conclure que plus le rapport est bas, plus le coût des surfaces de logement diminue. Ainsi, le coût moyen des immeubles bâlois doit être quelque peu relativisé, car aucun des immeubles sélectionnés ne dispose d'un parking en sous-sol.

B. Des honoraires particulièrement élevés à Genève

Les honoraires (cumulés) sont nettement plus élevés à Genève qu'ailleurs et atteignent en moyenne presque le niveau des coûts des installations techniques ou de l'aménagement intérieur. Ceci est aussi vrai pour les immeubles neuchâtelois, mais à un niveau de coûts plus faible. Cette particularité genevoise s'explique notamment par le fait que les maîtres d'ouvrage et les architectes mandatent régulièrement des ingénieurs spécialistes auxquels ils confient des mandats plus complets. De plus à Genève, il faut ajouter dans certains cas des honoraires de promotion. Un tarif établi par l'Association des promoteurs constructeurs genevois et agréé par l'OFL admet des honoraires de promotion variant entre 2,3% et 3% du prix de revient de l'immeuble (1990). Sont exclues de ces honoraires, toutes les prestations relatives à l'acquisition du terrain, à la mise en valeur et à la vente de l'immeuble, ainsi qu'à sa gérance. Dans les plans financiers consultés, les honoraires, lorsqu'ils sont prévus, représentent entre 1 et 1,2% du prix de revient de l'immeuble.

L'analyse détaillée d'IEC montre par ailleurs que les coûts varient essentiellement en fonction du coût des installations techniques, de l'aménagement intérieur et des honoraires et, dans une moindre mesure, du coût du gros-oeuvre et des prix de construction dans les régions. IEC constate que la qualité et l'organisation spatiale n'ont aucune influence sur les coûts de la construction. Le degré de corrélation entre le prix de la surface de plancher et les indicateurs de confort est quasi nul.

Les prix du terrain n'ont pas été analysés par IEC. Cependant, les chiffres disponibles montrent que la part du terrain par rapport à l'investissement global à Genève est similaire à la moyenne des trois autres cantons. A Genève, la part du prix du terrain représente en moyenne 16,3% du prix total pour les treize dossiers disponibles comprenant des données sur le prix des terrains (immeubles retenus et présélectionnés). Pour les neuf immeubles situés dans les cantons de Bâle, Neuchâtel et Vaud, la part du terrain représente en moyenne 16% de l'investissement global.

C. Les immeubles subventionnés ne sont pas moins chers

En prenant en considération les résultats de la banque de donnée du mandataire ainsi que les informations accessibles sur de nombreuses autres constructions, notamment en Suisse alémanique, il apparaît que le fait d'être subventionné ou pas n'a aucune influence sur le coût de construction. Les coûts sont élevés pour l'ensemble des immeubles. Ceci montre, pour le canton de Genève comme pour les autres cantons retenus, qu'aussi bien la réglementation en la matière que la construction de logements obéissent avant tout aux règles et aux habitudes du marché immobilier, ce qui laisse peu de marge de manoeuvre, s'il n'y a pas une forte volonté des autorités politiques et des acteurs en présence. Dans certains

cantons et notamment à Neuchâtel, les dossiers des immeubles à subventionner sont soumis à une commission indépendante.

D. Des différences minimales quant au confort ou à la qualité d'aménagement

Les immeubles subventionnés et non subventionnés ne se distinguent pas du point de vue du confort spatial et technique, ni sur le plan de la qualité de l'aménagement. Ceci est confirmé par les promoteurs et les investisseurs interrogés qui jugent minimales ces différences. Selon eux, la principale différence pour les immeubles construits récemment réside dans le choix de leur emplacement. Entre un HLM et un HCM, il n'y a pratiquement aucune différence, si ce n'est le taux de subvention.

4.3 Comment expliquer ces coûts?

A. Pas un objectif politique

Il convient préalablement de constater que la LGL n'a pas pour objectif principal d'abaisser les coûts de construction des immeubles subventionnés. Seul son règlement d'application (I/5/1,5) contient une norme allant dans ce sens. L'art. 3 al.3 indique en effet que "la préférence doit être donnée aux immeubles dont la conception s'inspire des principes de la rationalisation et d'économie alliée à des possibilités d'édification rapide". Cependant la législation ne prévoit aucun instrument pour promouvoir des constructions économiques.

Par contre, selon l'art. 1 de la LGL, l'Etat s'efforce d'améliorer la qualité de l'habitat dans les limites et selon les critères fixés par la présente loi. L'art. 25 lit b) de la LGL prévoit que les immeubles encouragés doivent comporter un équipement confortable et répondre par leur conception et leurs caractéristiques aux besoins de la population. Le règlement d'application impose notamment différentes conditions qui renchérissent les coûts de construction, telles que des locaux pour poussettes et pour bicyclettes, de nombreuses armoires de rangement, un W-C indépendant avec lavabo à partir de quatre pièces, etc.

B. Un mécanisme de subventionnement qui n'incite pas à construire bon marché

La plupart des promoteurs interrogés nous ont signalé spontanément les défauts du mécanisme actuel de subventionnement qui aboutit à la situation paradoxale que "plus on construit cher, plus on obtient de subventions".

Le chapitre 3.1 montre comment les dossiers d'immeubles sont adoptés. Le chef du département, avec l'aide de la Direction générale du logement, définit préalablement des conditions maximum, notamment quant au coût de construction au m³ et au prix à la pièce. Or,

ces conditions sont relativement larges. Elles constituent en outre des valeurs-limites indicatives auxquelles il peut être dérogé en fonction des caractéristiques des dossiers. Dans la plupart des cas, elles ne sont pas publiées, ce qui, dans la pratique, n'empêche pas la grande majorité des dossiers de se situer dès le départ dans les limites supérieures.

En règle générale, plus le coût à la pièce est cher, plus la subvention pour atteindre le loyer souhaitable sera élevée, comme nous l'indiquons dans le chapitre 3.2. Selon les indications des fonctionnaires interrogés, il est politiquement impossible de refuser un dossier.

C. Des outils d'appréciation perfectibles

Dans les plans financiers, un grand nombre d'informations est demandé par l'OFL sur les facteurs qui déterminent directement le subventionnement, soit la valeur du terrain ou les frais financiers par exemple, alors que le coût de construction proprement dit, qui représente en moyenne 70% du prix final de l'immeuble, est négligé et mal évalué selon l'Institut IEC.

Pour apprécier si l'immeuble peut être subventionné, le coût au m³ et le coût à la pièce sont les principaux indicateurs utilisés par l'OFL. Il convient de remarquer que le mode de calcul est spécifique à la politique genevoise du logement. Ces indicateurs ne peuvent donc pas être comparés sur un plan national ou international.

Ces indicateurs sont passablement critiqués à l'heure actuelle dans les milieux de la construction et également par notre mandataire. Ainsi, le prix au m³ peut induire le réflexe de construire des volumes importants en hauteur ou des surfaces plus grandes au m², ce qui en diminuera le prix au m³. Le prix à la pièce peut générer quant à lui la tendance à multiplier les petites pièces. Les deux indicateurs sont nécessaires mais, de l'avis des spécialistes, il convient également tenir compte du prix par m² de surface locative. Les indicateurs utilisés actuellement ne sont de toute façon pas suffisamment subtils pour permettre, d'une part, de comprendre l'origine des différences de coût et d'autre part pour pouvoir intervenir efficacement lors des négociations avec les promoteurs.

Par ailleurs, malgré la longue expérience de l'OFL, il reste difficile de déterminer si le promoteur a exagéré ses coûts ou non. L'Office indique lui-même qu'il n'a pas les moyens de comparer des projets particuliers.

D. Une tentative de contrôle: les forfaits "fin de chantier"

Il y a quelques années et en fonction de l'évolution des coûts des constructions et du déroulement du chantier, toute augmentation pouvait se discuter. Depuis quelques années, l'OFL recourt au forfait "fin de chantier" qui a l'avantage d'éviter des dépassements de budget et

ne nécessite plus de contrôle de l'ensemble des factures par l'administration. Par contre, il s'agit d'être beaucoup plus prudent lors de la négociation des dossiers avec les promoteurs.

Pour les derniers dossiers, les forfaits "fin de chantier" représentent, plus de 60% des cas. Avec la baisse des coûts de construction, une grande partie des propriétaires trouve cette solution plus intéressante. Dans certains cas limites (prix du dossier trop élevé ou trop bas), l'OFL impose lui-même cette solution. Ces dernières années, malgré la baisse des coûts de construction (de Fr. 500.- à Fr. 450.- au m³, selon les responsables interrogés), il y a rarement eu des baisses par rapport aux plans initiaux. Le tableau ci-dessous montre que, pour les dossiers HLM sélectionnés, il est fréquent que le prix au m³ fixé dans l'accord de principe ne soit pas tenu.

Tableau 22: évolution des prix au m³ calculés selon la méthode de l'OFL

Immeubles genevois HLM sélectionnés (coût au m³)
HLM GE 1: (575.- m ³ / 535.- selon l'accord de principe)
HLM GE 2: (554.- m ³ / 524.- selon l'accord de principe)
HLM GE 3: (530.- m ³ / 530.- selon l'accord de principe)
HLM GE 5: (552.- m ³ / 532.- selon l'accord de principe)

E. L'OFL ne tient pas vraiment le couteau par le manche

En conclusion, il apparaît que l'influence de l'OFL sur les coûts de constructions est faible. Ce constat est partagé par la grande majorité des promoteurs interrogés qui évoquent également les coûteuses normes de construction. Les responsables de l'OFL reconnaissent eux-mêmes avoir peu ou pas d'influence sur les coûts de construction. C'est le marché qui dicte la loi, malgré le contrôle que pourrait avoir l'Etat en relation avec les avantages importants qu'il accorde aux propriétaires. Certains interlocuteurs nous ont déclaré être gênés par la marge donnée à l'arbitraire. La législation, ses objectifs et le contexte politique rendent cependant difficile un contrôle effectif.

Dans le fond, aucune des parties en présence n'est réellement poussée à construire bon marché tant qu'elle est certaine de pouvoir trouver des locataires pour les immeubles construits. Selon certains promoteurs, on a pu constater il y a quelques années une tendance à vouloir construire des HLM toujours plus luxueux. Cette tendance est cependant en train de changer à Genève, puisque certains HCM ont de plus en plus de difficultés à trouver des locataires, malgré leurs loyers abaissés. Il est probable que l'importance du subventionnement pratiqué à Genève a retardé la prise de conscience de la nécessité de construire meilleur marché et, notamment, de construire avec des standards de confort et de qualité moins élevés.

F. Une nouvelle expérience suivie avec beaucoup d'attention

La principale caisse de pension publique du canton (la CIA) construit actuellement deux immeubles non subventionnés dans le cadre d'une expérience pilote pour la construction de logements sociaux. L'objectif est d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix pour un programme donné et de fournir des logements sociaux sans avoir recours aux subventions cantonales. Il s'agit en particulier d'éviter les augmentations successives de loyer en raison de la diminution des aides de l'Etat, tout en atteignant un rendement locatif net de 5% par année.

Grâce notamment à un minimum d'équipements pour rendre le logement habitable et de nouvelles modalités contractuelles, le but est d'atteindre un loyer à la pièce situé entre Fr. 3'000.- et Fr. 3'500.- sans la subvention. Le prix moyen à la pièce des logements HLM construits actuellement est de Fr. 3'840.- pour le locataire, prix auquel il faut ajouter Fr. 1'370.- de subvention étatique.

L'avantage pour les locataires est bien entendu de ne pas devoir subir des hausses de loyers dues à la dégressivité de la subvention. Cette expérience en voie d'achèvement est suivie avec beaucoup d'attention dans les milieux de la construction. Sa réussite est susceptible de mettre totalement en cause la pratique suivie jusqu'à maintenant par l'OFL en matière de contrôle des coûts de construction.

5. Les effets sur les logements construits et le niveau des loyers

La politique sociale du logement engendre une multitude d'effets différents. Dans cette cinquième partie nous analysons plus particulièrement les effets sur le nombre de logements et sur le niveau des loyers. Nous nous basons notamment sur des comparaisons avec d'autres cantons en prenant en compte les résultats du rapport IPSO qui figure en **annexe C**.

5.1 Les logements subventionnés

A. 14% de l'ensemble des logements construits

Le rapport de gestion du Conseil d'Etat recense pour l'ensemble du canton en 1995 27'245 logements subventionnés, soit environ 14% de l'ensemble des logements. 20'968 logements sont des HLM, soit 77%. Les HBM représentent 15% et les HCM 8% de l'ensemble du parc de logements subventionnés.

Les cinq communes genevoises les plus concernées d'un point de vue quantitatif par les logements subventionnés cantonaux (1994) sont présentées dans le tableau ci-dessous:

Tableau 23: classement des communes selon le nombre et la proportion de logements subventionnés

Nombre total de HBM / HLM	Proportion de logements subventionnés par rapport à la population
1) Genève: 8468	1) Puplinge: 52,6%
2) Vernier: 5844	2) Vernier: 35,9%
3) Onex: 1907	3) Bernex: 31,8%
4) Lancy: 1720	4) Onex: 31,5%
5) Carouge: 1568	5) Chêne-Bourg: 25%

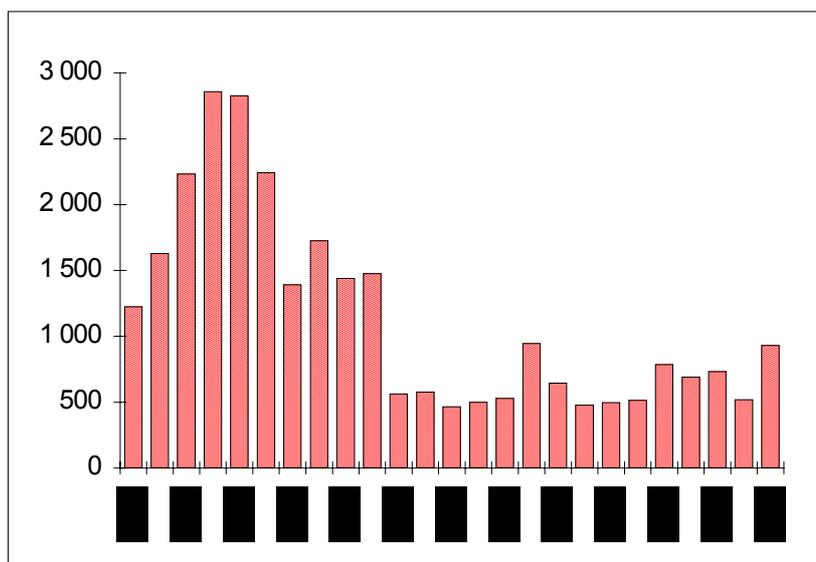
Certaines grandes communes sont également actives dans le domaine du logement social. Ainsi, la Gérance immobilière de la Ville de Genève gérait 5448 logements à fin 1995, tous propriété de la ville. Leur loyer est calculé de façon à couvrir les charges et à obtenir un rendement équitable (un peu plus de 5%). Il s'agit essentiellement de logements à caractère social pour lesquels une aide personnalisée peut être accordée. Près de 60% des locataires bénéficient de cette aide personnalisée pour un montant total annuel d'environ 10 millions de francs.

B. Une assez grande stabilité depuis 1980

Le nombre de logements construits avec l'aide publique est relativement stable depuis le début des années 1980. Pour expliquer cette stabilité, l'hypothèse suivante peut être émise: lorsque la conjoncture est bonne, le Conseil d'Etat a tendance à imposer la construction de logements subventionnés comme condition à la délivrance de l'autorisation de construire. En cas de mauvaise conjoncture, la stabilité de ces chiffres peut être mise en relation avec les capacités du secteur genevois de la construction. Les propriétaires prennent moins de

risques en construisant des logements subventionnés dont les loyers abaissés correspondent mieux aux besoins de la population.

Tableau 24: évolution du nombre de logements construits avec aide publique



C. Peu de grands appartements subventionnés

En moyenne générale, le nombre de personnes par logement subventionné est de 2,5, ce qui est plus élevé que la moyenne genevoise (2,1). D'autre part, il y a en moyenne environ 3,8 pièces par logement. La grande majorité des logements subventionnés sont des appartements de 4 pièces (36%), de 5 pièces (23%) et de 3 pièces (20%). C'est aussi le cas de la ville de Lausanne, où il y a très peu d'appartements subventionnés de plus de 5 pièces.

D. Des logements subventionnés vacants!

La base de données de l'OLS montre que 2% des logements construits avant 1996 avec l'aide de l'Etat sont vacants. Ce taux est plus élevé que le taux général dans le canton (1,5%). Il s'agit de logements dont le loyer est plus élevé que la moyenne, souvent des HCM. Ces logements présentent une plus forte proportion de petits logements (28% comprenant moins de 2 pièces vs. 16% pour l'ensemble du parc). Les loyers de l'ensemble des logements vacants sont 15% plus élevés que la moyenne du parc de logements subventionnés. Il y a une plus forte proportion de HCM (16% vs. 8% pour l'ensemble du parc).

Dans ces cas, la subvention de l'Etat sert à compenser une partie du manque à gagner du propriétaire, sans profiter aux locataires.

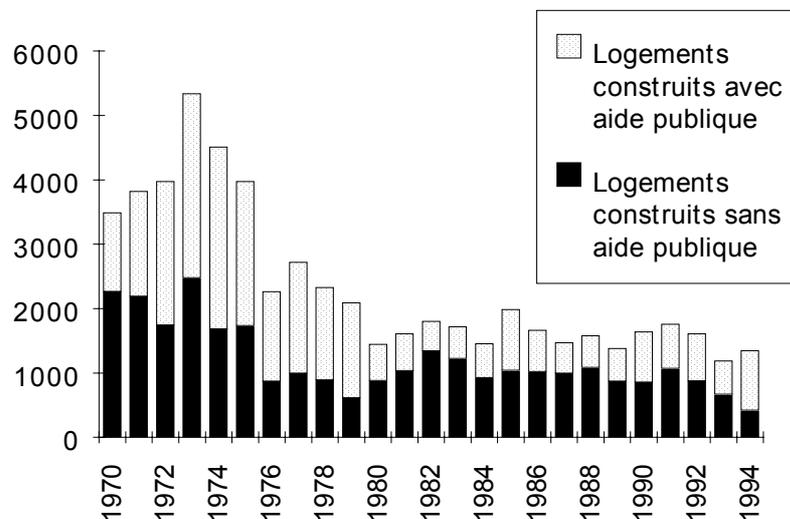
5.2 Nombre total de logements construits

De l'avis quasi général, le système a fonctionné convenablement dans un premier temps. Ensuite, selon les critiques contre l'encouragement à la construction de logements subventionnés, des effets pervers sont apparus au cours des années. Les investisseurs immobiliers ont eu peu à peu tendance à considérer l'aide étatique comme allant de soi. Les subventions ont créé des effets opposés à ceux souhaités, ce qui pourrait expliquer en partie le fort ralentissement de la construction de logements non subventionnés observé au cours des années 1980²¹.

A. On ne construit quasiment plus de logements à loyer libre

Le graphique ci-dessous montre que le nombre de logements non subventionnés construits depuis 1982 a décliné. Depuis cette date, l'aide du canton a permis de stabiliser le nombre total de logements construits. Nos contacts avec l'OFL nous ont permis de constater cependant que l'on ne construit quasiment plus de logements non subventionnés à louer dans la zone de développement. Ceux qui sont mis sur le marché sont essentiellement des propriétés par étage. Actuellement, le système n'encourage pas les investisseurs à construire des locatifs à loyer libre, vu la concurrence que leur font les nouveaux logements subventionnés au loyer réduit et dont les barèmes d'entrée autorisent des locataires bénéficiant de revenus élevés.

Tableau 25: évolution du nombre de logements construits

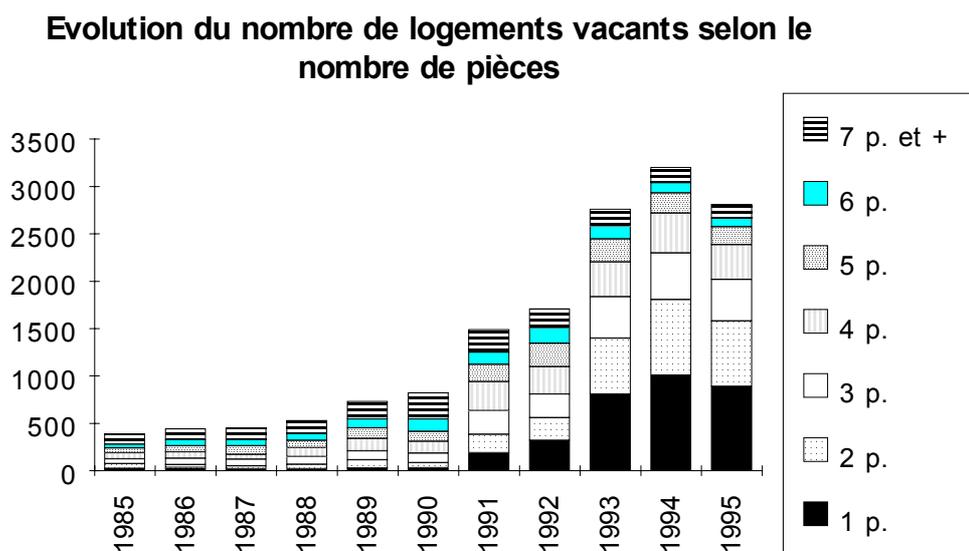


²¹ Voir Union de Banques Suisses (1995), "Genève à la croisée des chemins, p.200.

B. Une mauvaise adaptation aux besoins du marché

Le nombre de logements vacants a connu une nette progression depuis 1990. Ainsi, à partir de 1993, les logements vacants dépassent nettement les logements neufs mis sur le marché en une année. Le taux actuel de logements vacants (1,5%) souvent considéré comme le taux minimum nécessaire pour assurer un bon fonctionnement du marché²². L'art. 8A de la loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation juge qu'il y a pénurie de logements lorsque le taux de logements vacants considérés par catégorie est inférieur à 2% du parc immobilier de la même catégorie (L/5/9). Le graphique 2 ci-dessous présente l'évolution du nombre de logements vacants depuis 1985 en fonction du nombre de pièces.

Tableau 26: évolution du nombre de logements vacants par pièce



Actuellement, le taux de vacance concerne principalement les petits appartements (studios et deux pièces) pour lesquels le taux atteint 3,7% selon les statistiques de l'OCSTAT de juin 1996. Il y a eu un véritable retournement de situation en ce qui concerne les logements d'une et de deux pièces: en dix ans, on est passé d'un état de déficit chronique à la surabondance. Proportionnellement, le taux de vacance des logements de plus de 6 pièces est resté relativement stable.

Selon IPSO, l'adaptation aux besoins du marché n'est pas optimale lorsque le taux de logements subventionnés construits augmente sensiblement et acquiert une position domi-

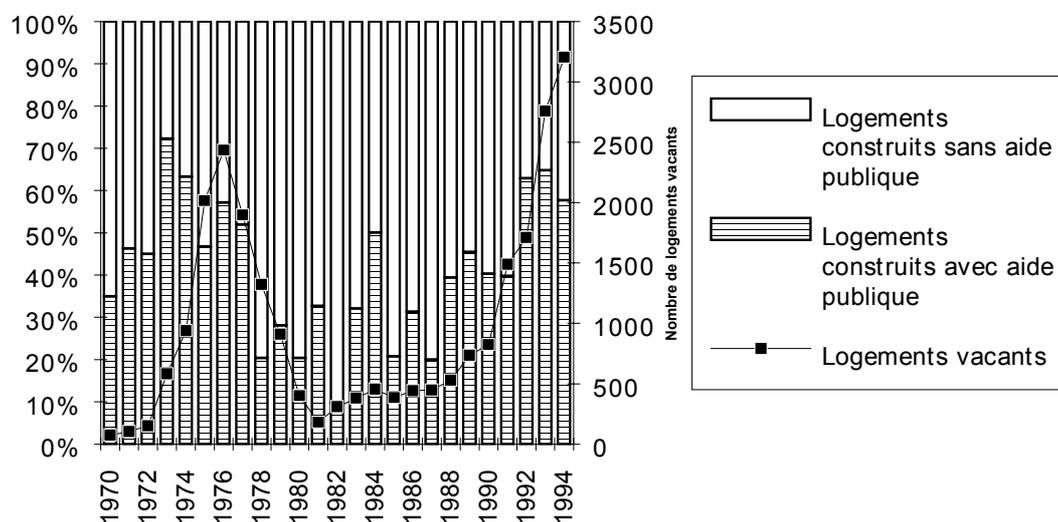
²² Voir GURTNER P., Marché et politique du logement, constat et futurs défis, Vie économique 10/95, p. 16. Il convient de tenir compte également de la cherté des loyers proposés pour des logements vacants.

nante. L'évolution récente du pourcentage d'appartements de moins de deux pièces subventionnés à Genève montre que la menace d'une inadéquation entre l'offre et la demande existe. Dans un marché où le taux de vacance des logements de petite taille est déjà important, nous avons constaté un apport important des nouveaux petits logements subventionnés en 1994 et 1995. Cette situation dénote l'effet retard qui affectent les décisions des investisseurs concernés. De manière générale, étant donné les délais de construction, le marché immobilier, même non subventionné, a tendance à ne s'adapter que lentement à la demande.

C. Un effet anticyclique

Quelles sont les hypothèses qui influencent la décision de construire des logements subventionnés ou pas: l'augmentation de la population, le nombre de logements vacants ou le taux hypothécaire? Le facteur principal est le taux de logements vacants, comme le montre le graphique ci-dessous, basé sur le nombre de logements ayant obtenu une autorisation de construire et non pas sur les logements construits. En effet, plusieurs années séparent l'autorisation de construire de la réalisation de l'immeuble.

Tableau 27: pourcentage du nombre de logements autorisés (avec ou sans aide publique) et logements vacants



Cet état de fait peut conduire à une situation paradoxale: c'est précisément lorsque le marché immobilier est détendu, que les logements subventionnés autorisés sont majoritaires et vice-versa. Le graphique ci-dessus appuie cette hypothèse en tous les cas à partir de 1975. L'aide étatique a donc un effet de compensation des aléas de la conjoncture économique pour les maîtres d'ouvrage, comme d'ailleurs pour les ménages qui voient leurs revenus baisser. Il illustre très clairement le fort accroissement de la proportion des logements autorisés construits avec aide publique depuis 1978. Ces derniers passent de quelque 20% à

près de 60% en une quinzaine d'années, comparativement aux logements ne bénéficiant pas d'aide publique.

L'explication du lien net entre le nombre de logements vacants et le nombre de logements autorisés à construire avec ou sans aide étatique semble être la suivante: plus l'investisseur a de craintes que ses nouveaux logements ne trouvent pas preneur (notamment en raison du nombre de logements vacants, de la baisse des moyens financiers des ménages ou d'un taux hypothécaire élevé), plus il a tendance à recourir à une aide publique. La subvention rend en effet les logements neufs très concurrentiels puisqu'elle abaisse en moyenne de 32% le loyer des HLM. Comme les barèmes d'entrée sont élevés et que les locataires potentiels sont très nombreux, le marché pour des logements neufs non subventionnés est très restreint, en particulier en cas de mauvaise conjoncture.

Cette situation montre qu'en cas de mauvaise conjoncture, c'est bien plus l'abaissement des loyers qui motive les propriétaires à construire que l'exonération fiscale.

5.3 Aurait-on construit de toute façon?

Il s'agit de savoir ce qu'auraient fait les investisseurs si ces mesures n'avaient pas existé ou ce qu'ils feraient si elles étaient abrogées.

A. Oui, mais différemment

Les interviews que nous avons effectuées montrent qu'une bonne partie des promoteurs se lancent dans la construction d'immeubles parce que c'est leur métier de promoteur ou parce qu'ils souhaitent faire vivre leur entreprise active dans le secteur de la construction. Ces personnes sont en général moins influencées dans leur décision par le rendement escompté de leur investissement que par la possibilité de donner du travail à leur entreprise. Les promoteurs signalent qu'ils auraient aussi construit sans aide étatique. Actuellement encore ils construiraient à supposer que le système disparaisse. Certains auraient recours à l'aide fédérale. Ils disent même qu'ils construiraient meilleur marché en fonction des possibilités des locataires ("on a toujours construit, on construirait autrement", mais "puisque les lois HLM existent, on ne va pas s'en priver"). Certains jugent que la prise de conscience de la nécessité de construire meilleur marché aurait d'ailleurs été plus rapide sans le système.

Actuellement, ils auraient plutôt tendance à construire des immeubles en propriété par étage et à utiliser l'aide fédérale. Pour des locatifs, les investisseurs semblent toutefois sceptiques. La concurrence avec les logements subventionnés déjà sur le marché serait à leur avis trop difficile.

B. Oui, mais dans une moindre mesure

Si la grande majorité des promoteurs interrogés affirment qu'ils auraient construit sans l'aide publique, ils auraient cependant moins construit. Ils sont en effet unanimes à affirmer que cette aide a permis de mettre davantage de logements sur le marché. L'aide est en particulier très appréciée en cas de mauvaise conjoncture et pour parvenir à louer des logements dans des immeubles mal situés.

C. Des chiffres montrent également les effets de la LGL

Le canton de Genève consacre chaque année environ 60 millions de francs à fonds perdus pour encourager la construction de logements et octroie des exonérations fiscales estimées à 50 millions de francs. Ces aides permettent de construire indirectement environ 1150 logements par année. Si les subventions et le manque à gagner provenant des exonérations sont additionnés, chaque million de francs génère ainsi quelque dix logements.

D. Une mauvaise adaptation entre l'offre et la demande

Quatre clignotants montrent une mauvaise adaptation entre l'offre et la demande de logements subventionnés pour les HLM et les HCM:

1. L'existence d'un nombre important de logements vacants malgré la subvention (près de 2%, en éliminant les logements mis sur le marché cette année).
2. Les barèmes d'entrée élevés qui ont dû être adoptés récemment, notamment pour faciliter le recherche par les régies de locataires solvables et garantir une certaine rentabilité aux propriétaires.
3. Malgré ces barèmes élevés, l'existence de certaines exceptions aux barèmes d'entrée pour de nouveaux locataires.
4. La nécessité de déroger pour certains nouveaux logements de moins de quatre pièces au principe selon lequel ils doivent être proposés en priorité aux candidats dont le revenu déterminant ne dépasse pas 75% du barème d'entrée.

La clientèle à laquelle ces logements sont destinés n'a pas l'air intéressée. Trois raisons sont imaginables: 1) elle est déjà bien logée, 2) elle a des revenus trop élevés, 3) les logements sont trop chers, malgré la subvention étatique.

5.4 Le niveau des loyers pendant le subventionnement

A. Des HLM et des HCM de loyers semblables, voire plus chers que des logements à loyer libre

L'OCSTAT a publié en mai 1996 les résultats de son enquête annuelle sur les loyers à Genève qui se fonde sur un échantillon représentatif (taux de sondage 1/8) de près de 16'000 logements répartis dans 7'000 immeubles et dans 16 communes. Les logements subventionnés forment près de 20% de l'échantillon. Les charges et les surtaxes éventuelles ne sont pas comprises.

Tableau 28: loyer moyen par logement en fonction du nombre de pièces

Nbre de pièces Type de logement	1 p.	2 p.	3 p.	4 p.	5 p.	6 p.	7 p. et +	Total
Sans subvention	600	649	806	1037	1328	1765	2434	973
HBM	256	306	430	566	710	-	-	452
HLM	487	572	797	1050	1271	1533	1568	1003
HCM	394	783	1002	1316	1652	2189	-	1325

Source: Niveau des loyers à Genève, mai 1996, OCSTAT

A première vue, il est étonnant de constater que les loyers HLM (3-5 pièces) sont similaires et les loyers HCM plus élevés que les logements ne bénéficiant pas de subventions. Seuls les petits et les grands appartements HLM sont légèrement meilleur marché que les logements à loyer libre. Cet état de fait est dû principalement à **l'année de construction de l'immeuble**. Comme le montre le tableau ci-dessous, lorsqu'on compare des immeubles de la même époque, les subventions permettent de réduire fortement le loyer.

Les subventions tiennent peu compte de la situation du marché. Alors que les petits logements à Genève apparaissent bon marché en comparaison avec les moyennes suisses, la part de subvention dont ils bénéficient semble élevée. Comme prévu, les loyers HBM sont nettement meilleur marché.

B. Des subventions visant essentiellement à rendre accessibles des logements récents

Les loyers des logements dépendent fortement de leur époque de construction. Le tableau ci-dessous montre l'impact des subventions en fonction de l'année de construction en prenant l'exemple moyen d'un appartement de quatre pièces. Il montre que les subventions cantonales qui concernent, dans la majorité des cas, des immeubles de moins de vingt ans contribuent grandement à abaisser les loyers (d'environ un tiers). Malgré la dégressivité de la subvention, les logements construits entre 1981 et 1990 sont meilleur marché que les logements les plus récents. A noter que les immeubles subventionnés construits antérieurement à 1971 sont avant tout des HBM ou des logements appartenant à des communes.

Tableau 29: loyer par logement de 4 pièces en fonction de l'année de construction

Année de construction	Sans subvention	Subventionnés	Différence
Avant 1947	1047	790	24,55%
1947 - 60	816	570	30,15%
1961 - 70	932	669	28,22%
1971 - 80	1201	981	18,32%
1981 - 90	1521	1069	29,72%
1991 - 95	1933	1245	35,59%

Source: Niveau des loyers à Genève, mai 1996, OCSTAT

La forte différence de loyer entre logements récents subventionnés et non subventionnés peut expliquer la tendance des investisseurs à construire de moins en moins de logements sans aide publique, en particulier lorsque les logements connaissent un taux de vacance élevé.

C. Les loyers à Genève: proches de la moyenne des grandes villes suisses

En comparaison avec les cinq plus grandes villes suisse, les loyers genevois apparaissent élevés pour les logements de plus de trois pièces. Les logements d'une et de deux pièces sont par contre meilleur marché. Cet aspect semble caractéristique du marché genevois. La récente étude Wuest & Partner qui ne porte que sur les annonces de logements vacants dans une centaine de journaux indique que les loyers des logements vacants ont diminué en trois ans de 25% à Genève²³, de manière bien plus massive que dans les autres villes suisses. Cette évolution fait que les loyers genevois apparaissent actuellement avantageux au niveau national, à l'exception des grands appartements.

Tableau 30: loyer mensuel moyen par ville

	1+2 p.	3 p.	4 p.	5 p.	6 p.
Genève	588	720	997	1325	1771
Bâle	529	718	867	1155	1756
Berne	600	750	897	1190	1653
Lausanne	564	715	913	1158	1474
Zurich	702	930	1055	1294	1783
Confédération (85 villes retenues)	593	758	910	1135	1501

²³ Voir Wuest & Partner, Monitoring 1996, Torgasse 4, 8001 Zurich. Cette enquête n'est pas représentative de l'ensemble des logements, car beaucoup ne passent pas par les annonces de journaux pour être reloués.

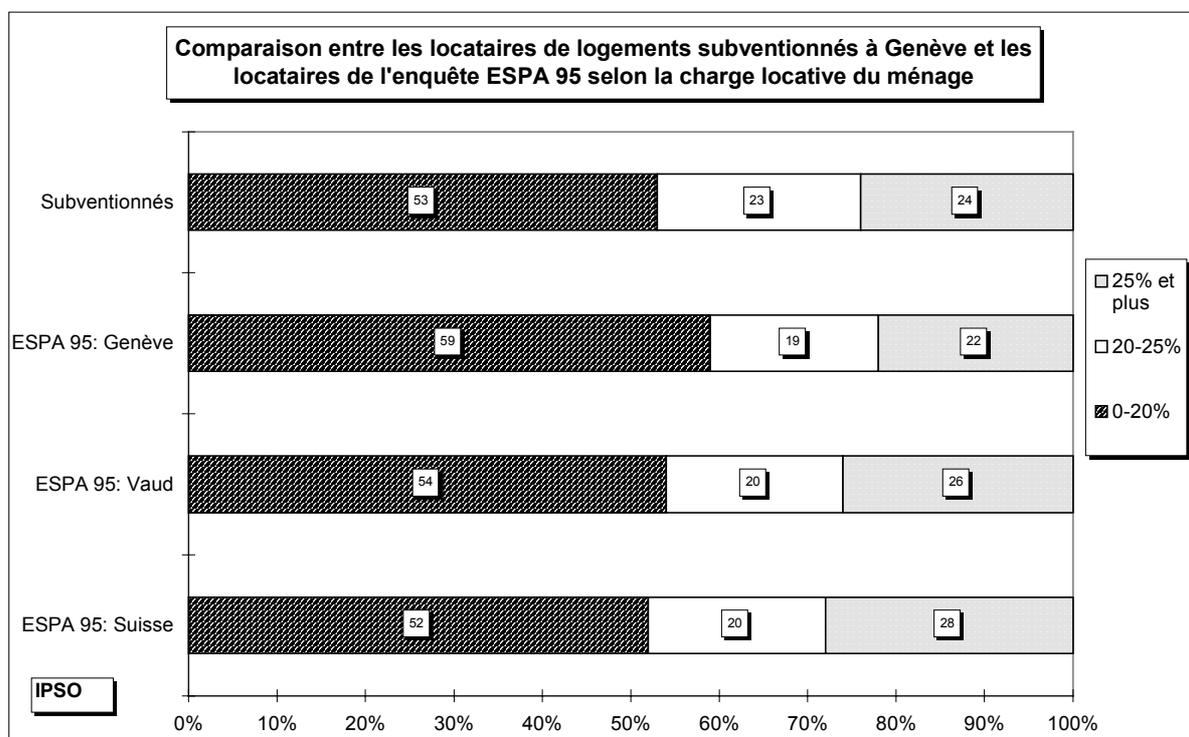
Source: Office fédéral de la statistique, L'indice des loyers, printemps 1993, Berne, 1993 (nombre de pièces selon la pratique genevoise).

D. Des Genevois qui consacrent une part moindre de leur revenu à leur loyer

L'Enquête suisse sur la population active (ESPA) permet de calculer le niveau de la charge locative puisque les deux types de données sont collectés. Il faut cependant regarder ces résultats avec prudence car les informations données par les personnes interrogées peuvent faire l'objet d'une sous- ou surévaluation.

La proportion de personnes ayant une charge locative inférieure à 20% dans la population des logements subventionnés est très proche de celle constatée en général dans le canton de Vaud ou au niveau national. Plus étonnant encore, cette proportion est plus faible que celle qui est obtenue pour le canton de Genève. Le loyer représenterait ainsi une charge plus importante pour les ménages de locataires subventionnés. Notons, pour relativiser ce résultat, que le calcul de la charge locative n'a pu être réalisé que pour ~75% des répondants de l'enquête ESPA.

Tableau 31: charges locatives comparées



5.5 Les loyers après le subventionnement

L'immeuble subventionné sort du contrôle étatique en général après 20 ans: c'est une spécificité de la politique genevoise d'encouragement à la construction de logements. L'idée sous-jacente est qu'au bout d'une vingtaine d'années, le coût des logements est nettement moins élevé que les nouveaux logements mis sur le marché, ce qui a été démontré au chapitre précédent. Nous avons voulu savoir si ces mesures d'encouragement ont un effet modérateur, durable ou temporaire sur les loyers après la fin du contrôle lié à ces mesures.

A. Selon les propriétaires interrogés

La plupart des promoteurs interrogés qui gèrent des immeubles subventionnés déclarent procéder à des augmentations de 20 à 30% à la fin du contrôle. Ils indiquent que ces augmentations sont insuffisantes pour réactualiser les fonds propres, mais qu'il leur est pratiquement difficile de procéder à une augmentation plus marquée. Pour que les locataires acceptent plus facilement la hausse de leur loyer, la pratique est en général de procéder à des rénovations juste avant la fin de la sortie du contrôle, en épuisant ainsi les réserves d'entretien.

Pour certains locataires déjà surtaxés, la sortie du contrôle de l'immeuble peut conduire à des baisses effectives de loyer, lorsque l'augmentation est inférieure au montant de la surtaxe. Les promoteurs ne sont en effet pas censés connaître le montant de la surtaxe.

B. Selon l'OCSTAT

Nous avons demandé à l'OCSTAT d'effectuer un dépouillement complémentaire de l'enquête "Niveau des loyers" en introduisant les logements ayant quitté le contrôle de l'Etat, pour savoir comment leur loyer avaient évolué. L'analyse effectuée compare les niveaux moyens des loyers de trois catégories de logements: les logements sortis du régime de subventionnement entre 1986 et 1996, les logements à loyer libre et les logements subventionnés. Les données sont ventilées par nombre de pièces et par année de construction. Le rapport figure en **annexe D**.

L'OCSTAT montre que les loyers des logements à loyer libre sortis du régime subventionné sont en moyenne meilleur marché que les logements à loyer libre d'époque de construction correspondante. Ils sont toutefois - logiquement - plus chers que les logements subventionnés. Remarquons aussi que les logements récents (construits entre 1981 et 1990) sortis du régime subventionné atteignent pratiquement le niveau des loyers libres.

En conclusion, nous pouvons affirmer, sur la base de ces données, que les encouragements étatiques diminuent réellement le niveau des loyers pendant le contrôle lié au subventionnement. En revanche, les loyers des logements sortis du subventionnement ont actuellement rapidement tendance à rattraper le niveau des logements en loyer libre. Les chiffres

montrent que les augmentations à la fin du contrôle de 20 à 30% évoquées par les propriétaires interrogés sont parfaitement plausibles.

6. Conclusions

Nos conclusions reposent sur l'analyse de la mise en oeuvre et des effets de la LGL examinée sous l'angle de l'encouragement à la construction de logements. Elles portent sur la situation présente, dans un contexte économique très précis.

6.1 Cinq questions - cinq réponses

Les développements présentés dans ce rapport permettent de donner les réponses suivantes aux cinq questions principales de l'évaluation.

Q.1 Les encouragements étatiques contribuent-ils à augmenter le nombre de logements mis sur le marché?

Les logements subventionnés par le canton représentent environ 14 % de l'ensemble des logements genevois. Sur les quelque 65'000 logements construits ces 25 dernières années, plus de la moitié ont été construits avec une aide publique ou par des collectivités publiques. Cette proportion augmente depuis une quinzaine d'années, compensant le recul observé dans la construction de logements libres. Pour encourager la construction de logements, le canton de Genève consacre chaque année environ 60 millions de francs à fonds perdus et attribue des exonérations fiscales estimées à 50 millions de francs. Ces aides permettent de construire indirectement environ 1150 logements par année.

La politique sociale du logement joue un rôle anticyclique en atténuant les aléas conjoncturels. L'analyse montre en effet que le taux de logements vacants constitue le facteur principal qui influence le marché du logement subventionné. Plus l'investisseur craint que ses nouveaux logements ne trouvent preneur, plus il est enclin à recourir à une aide publique. La subvention réduit en effet substantiellement le loyer initial d'un HLM neuf, ce qui permet de rendre ce dernier concurrentiel par rapport aux immeubles déjà sur le marché et également, de tenir compte de la baisse des revenus des ménages en temps de crise.

Si la grande majorité des promoteurs interrogés indiquent qu'ils auraient construit sans l'aide étatique, ils sont unanimes à affirmer que l'aide au logement a permis de mettre davantage de logements sur le marché. L'aide est en particulier très appréciée en cas de mauvaise conjoncture et également pour parvenir à louer des logements dans des immeubles mal situés. En cas de bonne conjoncture, notamment dans les années 1980, le promoteur a été parfois contraint de produire des logements subventionnés pour obtenir une autorisation de construire.

Nous sommes d'avis que grâce à l'importance des moyens financiers disponibles, les encouragements étatiques contribuent à augmenter le nombre de logements mis sur le marché. Les avantages offerts par la loi générale sur le logement compensent largement les désagréments pour les propriétaires liés au contrôle étatique et aux autres législations genevoises concernant la construction. La CEPP estime cependant qu'en cas de mauvaise conjoncture, c'est bien plus l'abaissement des loyers que l'exonération fiscale qui motive les propriétaires.

Grâce à cette politique et à l'évolution de la situation économique, le taux de logements vacants a progressé pour atteindre en juin 1996 environ 1,5%, malgré l'augmentation de la population au cours des dernières années. L'analyse des logements vacants montre toutefois que l'adéquation de l'offre et de la demande exprimée en fonction du nombre de pièces est faible (3,7% de studios et de 2 pièces vacants). Si les taux de logements vacants continuaient à progresser, ils feraient perdre la raison d'être d'une politique sociale du logement poursuivant des buts quantitatifs à court terme.

<p>Q.2 Les encouragements étatiques contribuent-ils à abaisser le niveau des loyers pendant et après la fin du contrôle lié à ces mesures?</p>

En moyenne et sans tenir compte de l'exonération fiscale, chaque logement subventionné bénéficie d'une réduction de Fr. 700.- par pièce et par année. Cette réduction est plus importante pour les immeubles récents, en raison de la dégressivité de la subvention et des coûts de construction élevés. Selon les chiffres disponibles, la subvention par rapport au coût total du loyer atteint actuellement en moyenne 32% pour un HLM (~ Fr. 1'700.- par pièce et par année) et 16% pour un HCM (~ Fr. 900.-).

Malgré cette importante réduction, les loyers des HLM (3-5 pièces) sont similaires et les loyers HCM plus élevés que les loyers de logements libres. C'est principalement l'année de construction qui explique ce niveau élevé, car les immeubles subventionnés sont en général plus récents que les immeubles à loyer libre. Pour un HLM de 5 pièces, il convient de compter sur un loyer mensuel sans les charges d'environ Fr. 1'250.- (de Fr. 1'500.- s'il est récent). La base de données de l'Office du logement social montre que 2% des logements subventionnés construits avant 1996 sont vacants. Ce taux qui est plus élevé que le taux général confirme qu'en dépit des subventions qui abaissent fortement le loyer au cours des premières années, ce dernier reste élevé.

L'analyse montre que la réduction des loyers par les subventions vise bien davantage à trouver des locataires pour des immeubles récents qu'à mettre sur le marché des logements bon marché.

Une fois sortis du contrôle étatique, soit en général après vingt ans pour un immeuble HLM et de dix ans pour un HCM, les loyers ont rapidement tendance à rattraper le niveau des loyers des immeubles qui n'ont pas été subventionnés. Selon les propriétaires interrogés, les hausses de loyer sont de l'ordre de 20 à 30%.

Notre commission estime que seuls les HBM peuvent véritablement être considérés comme des logements sociaux, ainsi que certains anciens HLM bénéficiant de loyers peu élevés. Pour une petite partie des locataires, des allocations personnelles permettent de compenser les loyers élevés qui ont été constatés. Par ailleurs, nous estimons que les mauvaises perspectives économiques menacent la politique sociale du logement en raison de la dégressivité de l'aide étatique: à l'avenir, les locataires pourront-ils continuer à assumer les augmentations régulières de leur loyer (en moyenne environ 3% par an)?

<p>Q.3 Les encouragements étatiques permettent-ils d'abaisser les coûts de construction des logements?</p>

Les études faites montrent que ce n'est pas le cas. Les coûts de construction des immeubles subventionnés genevois sont élevés qu'ils soient calculés au m² de plancher, au m³ ou à la pièce. Nous avons également constaté que, dans la grande majorité des cas, il n'y a pratiquement plus de différence entre HLM, HCM et immeubles à loyer libre, tant pour ce qui est de la qualité de construction que des standards d'aménagement et de confort. Plusieurs raisons expliquent cette situation:

- La quasi-certitude pour le promoteur de pouvoir trouver des locataires en raison de l'importante réduction initiale des loyers. La plupart des promoteurs interrogés indiquent d'ailleurs que, sans subvention, ils construiraient différemment et moins cher, probablement selon des standards de qualité et de confort moins élevés.
- Une absence de volonté politique ferme alliée à l'inexistence d'un objectif légal clair d'économie en matière de coût de construction. Cette situation est liée en partie à un souci politique de relance en faveur du secteur de la construction, ainsi qu'à une volonté de ne pas différencier le standing des logements en fonction du revenu du locataire.
- Le mécanisme de subventionnement qui aboutit à la situation paradoxale que plus on construit cher, plus on obtient de subventions.
- Un contrôle des coûts qui, faute de moyens d'investigation suffisants et d'indicateurs complets, ne parvient qu'à éliminer les cas de surcoût les plus manifestes. Les instruments disponibles ne sont pas suffisamment subtils pour permettre de comprendre l'origine des différences des coûts entre les projets et pouvoir intervenir efficacement lors des négociations avec les promoteurs.

Même s'il est compensé partiellement par la subvention, un coût de construction élevé rend un logement subventionné inaccessible pour une frange de locataires ayant de faibles moyens. Par ailleurs, ce coût est répercuté progressivement sur le loyer du bénéficiaire, en raison de la dégressivité de l'aide étatique; plus la subvention est importante pour réduire les coûts, plus la répercussion de sa diminution sera lourde pour le locataire.

Sans qu'on puisse la déterminer de manière précise, une part importante de la subvention est annihilée par un "surcoût" de construction. Dans près d'un quart des dossiers examinés, le coût à la pièce est supérieur à Fr. 5'800.- (la valeur-limite indicative actuelle est de Fr. 5'100.- la pièce). Pour ces cas notamment, la question se pose de savoir si la politique du logement est utilisée pour mettre sur le marché des logements qui n'auraient pas été concurrentiels sans réduction des loyers.

La CEPP juge que les coûts de construction trop élevés de la majorité des logements subventionnés construits récemment annihilent une grande partie des avantages de la politique du logement. Une réelle volonté des autorités politiques et des acteurs en présence est susceptible de modérer les prix de construction des immeubles subventionnés.

Q.4 Quelles sont les caractéristiques des bénéficiaires des logements subventionnés?

Le ménage habitant un logement HLM appartient en règle générale à la classe moyenne. Il dispose d'un revenu annuel brut d'environ Fr. 70'000.-. Il paie Fr. 12'300.- de loyer par année sans les charges, ce qui représente un peu moins de 18% de son revenu. Le ménage HCM dispose d'un revenu supérieur à la moyenne, environ Fr. 87'000.-. Il paie Fr. 17'500.- de loyer par année sans les charges, ce qui représente environ 20% de son revenu.

De manière générale, les bénéficiaires de logements HLM et HCM sont des familles relativement jeunes et ayant un bon niveau d'instruction. Les locataires interrogés ne font pas de l'argument "loyer modéré" un critère déterminant, tant pour le choix du logement que pour l'appréciation globale de leurs conditions d'habitation. Le logement subventionné semble ainsi leur permettre d'accéder à un certain standard d'habitation (grandeur, situation et aménagement de l'appartement, emplacement de l'immeuble), sans que le coût du loyer devienne une charge trop importante pour le budget du ménage. Il est étonnant de constater que les caractéristiques de ces ménages ne sont pas fondamentalement différentes du reste de la population genevoise. Notons cependant que plus de 15% des ménages (~4'000) disposent d'un revenu brut excédant Fr. 100'000.-.

Nous avons identifié plusieurs milliers de logements bénéficiant de dérogations spéciales (les "codes 8"). Parmi leurs locataires, une bonne partie déroge aux critères relatifs au

revenu autorisé, au nombre de pièces par personne et au montant de la surtaxe. Ainsi quelque 700 locataires excèdent le barème de sortie. Ces locataires paient un loyer mensuel inférieur à la moyenne (Fr. 760.- vs. Fr. 980.-) tout en disposant d'un revenu brut annuel bien supérieur (Fr. 108'400.- vs. Fr. 66'400.-).

Le ménage moyen HBM, qui a le plus besoin d'un logement subventionné, dispose d'un revenu d'environ Fr. 38'500.- et paie près de Fr. 5'500.- de loyer par année sans les charges, soit environ 14% de son revenu. Le locataire HBM est relativement âgé et est en général de nationalité suisse. Les HBM sont habités plutôt par des personnes seules ou des familles monoparentales.

La quasi-totalité des locataires ne connaît pas la part de son loyer prise en charge par l'Etat. Près de la moitié des bénéficiaires sont d'accord avec les affirmations selon lesquelles "la politique de logement social favorise des personnes qui n'ont pas forcément besoin de cette aide" et "les logements HLM ne sont pas vraiment des logements sociaux". Près de 20 % des personnes interrogées avouent spontanément que l'aide de l'Etat ne leur est pas indispensable, bien qu'elles en ignorent le montant.

Les résultats obtenus conduisent notre commission à conclure qu'une part importante de l'aide étatique est mal ajustée. Il n'est pas certain que toutes les personnes qui en ont besoin en bénéficient et que les bénéficiaires actuels en aient tous réellement besoin. L'aide à la construction de logements apparaît actuellement bien davantage utilisée comme un instrument de relance économique et de soutien au secteur de la construction que de politique sociale.

<p>Q.5 Comment les autorités fixent-elles les conditions que doivent remplir les immeubles pour être subventionnés, ainsi que la part des loyers prise en charge par l'Etat?</p>

Bien que très détaillée, la Loi générale sur le logement délègue un pouvoir considérable au Conseil d'Etat et plus particulièrement au Département de l'intérieur, environnement et affaires régionales ainsi qu'aux services du logement. Parallèlement, les conditions fixées par la LGL pour qu'un immeuble puisse être admis au bénéfice de cette législation sont plutôt imprécises.

Nous n'avons pas observé un effort particulier des autorités pour définir notamment ce qu'est, selon les termes de l'art. 25 de la loi, un immeuble dont les loyers sont compatibles avec la "destination de logements d'utilité publique" et dont la conception et les caractéristiques répondent aux "besoins de la population". Ce flou explique certainement le coût élevé des immeubles construits ces dernières années. Tant que l'on ne définit pas plus clairement ces critères, les autorités exécutives décident elles-mêmes, en toute légalité, si

elles souhaitent faire de la politique du logement une politique sociale ou une politique de relance économique. Les enjeux et les risques liés à cette dichotomie sont décrits dans le rapport sur l'audit global de l'Etat de Genève²⁴.

Certes, les autorités définissent préalablement différentes conditions que doivent remplir les requérants pour obtenir l'aide (prix du terrain et frais financiers, coût au m³ et à la pièce, loyer initial souhaitable pour le locataire, taux de rendement net, etc.). Ainsi, la part du loyer prise en charge par l'Etat résulte de la différence entre le loyer souhaitable (actuellement environ Fr. 3'800.- par pièce pour un HLM) et le coût réel de la pièce. Paradoxalement, la situation financière de l'Etat constitue l'un des critères pour fixer le loyer souhaitable pour le locataire. Ce loyer est élevé, car la tendance actuelle est de ne pas grever le budget, tout en permettant de subventionner un plus grand nombre de logements en profitant de la baisse des coûts de construction et du taux hypothécaire.

Ces conditions constituent des "*valeurs-limites indicatives*" susceptibles de dérogations selon les caractéristiques du dossier. En général, elles ne sont d'ailleurs pas publiées. Certaines sont plus strictes que d'autres, en particulier les rendements nets autorisés en fonction des fonds propres. Quelques conditions sont très difficiles à contrôler, vu le manque de moyens administratifs et d'instruments de mesure. Il est donc difficile de déterminer comment les conditions et leur application ont évolué dans le temps et en fonction de la conjoncture économique. La politique du logement est en effet une mécanique extrêmement complexe qu'il convient d'adapter à l'évolution de la situation économique.

L'Office financier du logement procède à un traitement très individualisé de chaque dossier dès que les valeurs-limites indicatives sont dépassées. Dans un curieux souci d'égalité de traitement entre les requérants, il cherche à comprendre les circonstances qui justifient les écarts constatés (frais financiers dus au fait qu'un dossier est resté bloqué très longtemps par la procédure d'autorisation, prêt hypothécaire déjà contracté avec un taux d'intérêt élevé fixe, raisons inhérentes à l'immeuble projeté, etc.). Tous ces points font l'objet de négociations avec le requérant. Si le résultat n'est toujours pas satisfaisant, le dossier peut quand même être admis, lorsque, selon l'appréciation des autorités, le projet ne verrait pas le jour sans ce soutien. Selon les fonctionnaires interrogés, il n'est politiquement pas possible de refuser le subventionnement et l'exonération pour un immeuble.

Si les subventions sont octroyées de manière individualisée, nous avons constaté que les exonérations sont accordées quasiment d'office, une fois le dossier accepté, sans prendre en compte ni la situation du requérant ni la situation conjoncturelle. Des exonérations ont donc été accordées, sans que l'on se pose la question de savoir si elles étaient nécessaires pour lancer un chantier ou non.

²⁴ Voir Arthur Andersen, Audit global de l'Etat de Genève, Organisation du logement, Analyse détaillée no 39, (1996), p.49.

Corollaire de l'importante marge de manoeuvre du Conseil d'Etat, l'opacité de sa pratique nuit aux rapports avec le Grand Conseil et avec les propriétaires qui, comme nous l'avons constaté, se posent souvent des questions relatives à l'égalité de traitement.

En ce qui concerne l'attribution des logements, nous avons constaté de nombreuses dérogations. Ces dérogations permettent par exemple de limiter notablement le montant de la surtaxe pour certains logements réservés à l'avance par le propriétaire ou de remplir plus rapidement des logements qui ont de la peine à trouver preneur en admettant des locataires excédant le barème d'entrée. Ainsi, l'Etat vient au secours de propriétaires qui ont mal anticipé l'évolution du marché du logement ou dont les projets de construction ont mis trop de temps à se concrétiser. Ces dérogations ne vont ni dans l'intérêt de la construction d'immeubles adaptés aux besoins de la population, ni dans l'esprit de fournir des logements aux personnes qui en ont le plus besoin.

En autorisant le Conseil d'Etat à déroger aux conditions prévues et en ne fixant pas d'indicateurs précis, la LGL lui donne un chèque en blanc. Ce système laisse la porte ouverte à des arrangements qui n'ont parfois plus rien à voir avec une politique sociale du logement.

6.2 Appréciation: les plus et les moins

Sous forme de mots-clés, voici en résumé les principaux avantages et inconvénients de la politique sociale du logement que nous retenons.

A. Les aspects positifs

- Augmente le nombre de logements sur le marché et limite ainsi les pressions à la hausse sur l'ensemble des loyers
- Diminue notablement les loyers des logements subventionnés
- Evite des abus en contrôlant les loyers
- Met sur le marché des logements de standard élevé en matière de qualité et de confort
- Donne du travail au secteur de la construction, surtout en période de mauvaise conjoncture
- Compense pour les promoteurs les inconvénients de la LDTR et la LGZD
- Pousse les locataires qui dépassent les barèmes à quitter leur logement en raison des surtaxes élevées
- Permet une meilleure adéquation entre le nombre de pièces et le nombre de personnes habitant le logement

B. Les aspects négatifs

- Contribue à mettre sur le marché des logements dont les coûts de construction élevés réduisent l'impact des subventions et des exonérations
- Offre des exonérations sans qu'elles soient forcément nécessaires (effet "arrosoir")
- Décourage les investisseurs à construire des locatifs à loyer libre en période de basse conjoncture, vu la concurrence avec les logements subventionnés
- Fournit, à l'exception des HBM, des logements qui sont hors de portée des ménages à bas revenus (loyers qui restent élevés, barèmes élevés, attribution qui favorise des ménages ayant des revenus sûrs)
- Est mal ajustée aux besoins des locataires en favorisant ceux qui sont proches du barème d'entrée (effet "arrosoir")
- Engendre des dérogations socialement injustifiées privilégiant certains bénéficiaires de logements subventionnés
- Génère des problèmes sociaux et fiscaux pour les communes et des problèmes humains en poussant certains locataires à déménager en raison de la surtaxe et des normes d'occupation maximales des logements
- Est difficile à adapter en cas d'évolution économique défavorable (effet de la dégressivité des aides pour les locataires, longue durée du subventionnement)
- Représente une politique coûteuse pour le budget de l'Etat (subventions et exonérations)
- Coûte cher pour son application en raison du triple contrôle sur les immeubles, les propriétaires et les locataires et de la nécessité de s'adapter à toutes les données de la vie économique, sociale et familiale.

6.3 Synthèse: des objectifs trop ambitieux

A. Deux objectifs sur trois...

Comme nous l'avons vu, la politique sociale du logement poursuit depuis une quarantaine d'années trois objectifs principaux, à savoir:

1. Promouvoir la construction de nouveaux logements
2. Fournir des logements à loyer abordable pour des locataires ayant de faibles revenus ou appartenant à la classe moyenne
3. Fournir des logements ayant des standards de qualité et de confort comparables au marché libre

Nous sommes d'avis que la politique a permis d'atteindre le premier objectif comme le montre l'évolution du nombre de logements vacants. Elle est parvenue à compenser les inconvénients pour les propriétaires résultant du contrôle étatique et, de manière plus générale, des autres législations genevoises restreignant la construction (notamment la LGZD et la LDTR).

Le deuxième objectif n'est pas atteint, en tous les cas pour les logements récents, en raison de leur coût de construction. Il a fallu recourir à d'autres dispositions pour essayer d'atteindre cet objectif, en particulier à l'allocation personnelle de logement. Signalons, par ailleurs, le problème des loyers qui augmentent en raison de la dégressivité de l'aide étatique, dans un contexte de stagnation économique peu favorable à la progression des revenus.

Le troisième objectif est atteint. Cependant, entraînant des coûts de construction élevés, il exclut des logements subventionnés les locataires à bas revenus (à l'exception des locataires HBM).

B. D'importantes adaptations nécessaires

La CEPP arrive à la conclusion, que la politique sociale du logement a certainement été utile pendant de nombreuses années. Elle a peut-être même été nécessaire sur un plan politique pour atteindre un consensus social dans des périodes caractérisées par une pénurie de logements et une forte spéculation immobilière. Depuis quelques années, notamment en raison du changement radical du contexte économique qui semble perdurer, la politique souffre de l'ambition de ses trois principaux objectifs. D'importantes adaptations se révèlent nécessaires. La CEPP a la conviction que les moyens mis à la disposition de la politique du logement peuvent être mieux utilisés qu'ils ne le sont actuellement. C'est dans cette conviction qu'elle établit les propositions qui suivent.

7. Propositions

Selon l'art. 29 al. 2 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, les rapports de la CEPP contiennent "des recommandations et des propositions, ainsi que les mesures correctives déjà prises ou à prendre". Dans cette septième partie du rapport, nous présentons donc ces mesures, ainsi que nos recommandations. S'inscrivant dans le contexte économique actuel, elles visent essentiellement à atténuer les quatre principales faiblesses de la LGL que nous avons constatées, à savoir:

1. La politique sociale du logement contribue à mettre sur le marché des logements dont les coûts de construction élevés réduisent l'impact des subventions et des exonérations.
2. En raison de leur loyer et de barèmes élevés, la plupart des immeubles subventionnés récents ne sont pas accessibles à des locataires situés au bas de l'échelle des salaires (la part de subvention à la pièce qui a baissé est insuffisante pour compenser les loyers élevés).
3. Il y a une dispersion de l'aide étatique. Certains locataires bénéficient de la subvention alors qu'ils n'en ont pas forcément besoin. Certains propriétaires bénéficient d'une exonération alors qu'elle n'est pas indispensable pour les inciter à construire.
4. La politique sociale du logement engendre des dérogations socialement injustifiées privilégiant certains bénéficiaires de logements subventionnés.

7.1 Mesures correctives déjà adoptées ou à prendre

A. Mesures correctives déjà adoptées

Concernant les mesures correctives déjà adoptées, il convient notamment de rappeler les trois mesures suivantes:

- Les allocations personnelles de logement instituées effectivement depuis 1982, afin de compenser les loyers élevés des logements subventionnés pour certains locataires.
- La modification du 15 mai 1992 des barèmes de la LGL, exigeant un effort accru du locataire disposant de moyens financiers confortables par rapport à son loyer.

- La loi du 13 octobre 1995 qui a créé une nouvelle catégorie de logements: les habitations mixtes (HM) favorisant la mixité des revenus dans un même immeuble et renforçant les allocations personnelles pour les locataires à faible revenu.

B. Des projets en discussion ou en phase d'expérimentation

- Depuis 1993, un modèle proposé par le Syndicat interprofessionnel de travailleurs et de travailleuses et repris par le Rassemblement pour une politique sociale du logement est en discussion. Il part des faiblesses du modèle LGL (coûts élevés pour la collectivité, loyers élevés à la sortie du contrôle, contraintes pour le choix des locataires, incitations au déménagement induite par la récente révision des barèmes). Le modèle proposé prévoit les mesures suivantes:
 - réalisation d'opérations par les pouvoirs publics et par des organismes à but non lucratif,
 - utilisation de terrains en possession ou acquis par des collectivités publiques,
 - calcul du loyer en fonction du revenu des locataires,
 - plan d'exploitation à long terme permettant d'escompter un certain remboursement à terme des subventions initiales,
 - mixité des revenus des locataires,
 - mesures d'accompagnement pour diminuer le prix de revient du logement,
 - appui de l'Etat pour trouver des sources de financement favorables.Une parcelle de terrain a déjà été réservée pour un premier projet pilote.
- Des réflexions ont lieu également afin de rendre le système plus attractif pour les propriétaires en permettant d'indexer partiellement leurs fonds propres au coût de la vie.
- L'aide à la rénovation peut permettre de fournir des logements de meilleure qualité tout en conservant des loyers modérés. Elle a été récemment facilitée par une révision de la LDTR. Des subventions ont été prévues. L'aide à la rénovation fait encore l'objet de réflexions au sein des services spécialisés.
- Finalement, il convient de mentionner l'expérience pilote de la caisse de pension CIA en matière de réduction des coûts de construction (voir chapitre 4.3).

7.2 Les quatorze recommandations de notre commission

De manière générale, nos recommandations au Conseil d'Etat encouragent la mise à disposition de logements neufs ou rénovés accessibles à des personnes moins favorisées tout en utilisant mieux les moyens mis à disposition de la politique sociale du logement.

L'effort principal doit porter sur la réduction des coûts de construction. Nos recommandations comportent les quatre volets suivants:

- A. Maîtriser les coûts de construction
- B. Revoir le mode d'octroi de l'exonération fiscale
- C. Eviter les dérogations et mieux informer
- D. Etablir un concept permettant de mieux cibler la politique sociale du logement

A. Maîtriser les coûts de construction

Recommandation 1

La CEPP recommande au Conseil d'Etat de favoriser les projets d'immeubles les plus économiques en les mettant en concurrence. Une commission indépendante, formée de professionnels et de non professionnels de la construction, fixe à l'avance les maxima en matière de prix ainsi que les standards minima de qualité et de confort pour pouvoir bénéficier d'une subvention.

Recommandation 2

La CEPP recommande au Conseil d'Etat d'éviter de compenser des coûts de construction élevés par des subventions plus importantes et de pénaliser les constructions économiques. Il faut au contraire encourager les promoteurs construisant bon marché. Une fois l'immeuble construit, la subvention prévue n'est accordée qu'à la condition stricte qu'il respecte les coûts et les standards projetés.

Recommandation 3

La CEPP recommande au Conseil d'Etat d'introduire de nouvelles méthodes d'évaluation du coût des immeubles basées sur le prix au m² de plancher.

Recommandation 4

La CEPP recommande au Conseil d'Etat d'établir une pleine transparence quant aux standards utilisés en matière de coût, de qualité et de confort des immeubles subventionnés. D'autre part, les dossiers des immeubles à subventionner doivent être accessibles aux intéressés, de manière à pouvoir établir des comparaisons et à stimuler la recherche de solutions économiques et rationnelles.

Recommandation 5

La CEPP recommande au Conseil d'Etat d'associer plus tôt l'Office financier du logement à l'élaboration du projet lors de la procédure d'autorisation et de compléter sa mission en lui donnant la tâche de favoriser des économies d'échelle parmi les projets d'immeubles qui lui sont proposés.

B. Revoir le mode d'attribution de l'exonération fiscale

Recommandation 6

La CEPP recommande au Conseil d'Etat de se conformer à l'art. 15 de la LGL en déterminant dans chaque cas si l'exonération est accordée, et, le cas échéant, sa quotité. L'optique est de n'octroyer une exonération que lorsque le propriétaire prouve qu'elle est indispensable pour réduire le prix des loyers. Il est souhaitable d'établir des critères précis.

Recommandation 7

La CEPP recommande au Conseil d'Etat de s'assurer de la légalité et de l'opportunité de la répercussion sur les loyers des montants acquittés par le propriétaire d'un immeuble subventionné en raison de l'impôt fédéral direct.

Recommandation 8

La CEPP recommande au Conseil d'Etat d'établir à quel point le propriétaire d'un immeuble subventionné est imposé, avant de l'autoriser à compenser la diminution de son exonération en augmentant les loyers des locataires.

Recommandation 9

La CEPP recommande au Conseil d'Etat de déterminer rapidement les conséquences de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs qui n'admet plus l'exonération fiscale des propriétaires d'immeubles subventionnés à partir du 1er janvier 2001. Il convient notamment de répondre aux questions suivantes:

- Les propriétaires qui bénéficient actuellement des exonérations fiscales pourront-ils continuer à jouir de cet avantage?
- Les locataires devront-ils, le cas échéant, subir des hausses de loyer pour compenser la suppression de l'exonération?
- Faut-il d'ores et déjà changer la pratique, voire adapter les conditions d'exonération pour les dossiers en cours de négociation?

C. Eviter les dérogations et mieux informer

Recommandation 10

La CEPP recommande au Conseil d'Etat de n'édicter des mesures dérogatoires en faveur de certains locataires que dans des cas exceptionnels, conformément au texte de l'art 31A al.3 de la LGL. Il s'agit également d'énumérer limitativement dans le règlement d'application les différentes situations autorisant des dérogations selon la LGL.

Recommandation 11

La CEPP recommande au Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité des exceptions prévues par les articles 13 et 20 du règlement d'application en faveur du personnel des entreprises qui ont participé financièrement à la construction de l'immeuble, des bénéficiaires de fonds de prévoyance et des coopératives d'habitation.

Recommandation 12

La CEPP recommande au Conseil d'Etat d'examiner la légalité et l'opportunité des pratiques dérogatoires, lors de l'attribution des logements neufs aux locataires dont le revenu déterminant dépasse 75% du barème d'entrée.

Recommandation 13

La CEPP recommande au Conseil d'Etat d'informer l'ensemble des bénéficiaires de logements subventionnés sur la part de leur loyer prise en charge par l'Etat.

D. Etablir un concept permettant de mieux cibler la politique sociale du logement

Recommandation 14

La CEPP recommande au Conseil d'Etat d'établir un concept permettant de mieux cibler la politique sociale du logement. Le concept doit répondre notamment aux cinq questions suivantes:

1. A quelles catégories de la population cette politique est-elle destinée et à qui elle ne l'est pas?
2. Dans quelle mesure les standards de qualité et de confort doivent-ils être différents entre les HBM, HLM et les immeubles en loyer libre?
3. La politique sociale du logement qui engage l'Etat sur une longue durée doit-elle jouer un rôle conjoncturel en soutenant le secteur genevois de la construction, voire en évitant que certains acteurs de la construction ne tombent en faillite?
4. Faut-il compenser la suppression de l'exonération fiscale prévue pour 2001 en raison de la loi fédérale sur l'harmonisation fiscale?
5. Faut-il, comme le permet la LGL, affecter davantage de moyens dans la rénovation de logements, pour autant que leurs loyers finaux restent inférieur à ceux des nouveaux logements subventionnés?

Annexe 1: le modèle genevois en bref

De manière générale, la politique sociale du logement poursuit depuis une quarantaine d'années trois objectifs principaux, à savoir:

1. Promouvoir la construction de nouveaux logements.
2. Fournir des logements abordables à des locataires ayant de faibles revenus ou appartenant à la classe moyenne.
3. Fournir des logements ayant des standards de qualité et de confort comparables au marché libre.

Différentes formes d'encouragement à la construction de logements sont prévues par la Loi générale sur le logement (LGL): cautionnements et prêts à intérêts réduits, mise à disposition de terrains, construction par l'Etat lui-même ou par une fondation de droit public, aide à l'équipement de terrains à bâtir, allocations de logement attribuées directement au locataire, etc.. Mais, c'est une forme d'aide combinée qui constitue la principale mesure de la politique cantonale du logement (aide à l'exploitation): des subventions et des exonérations fiscales sont octroyées à fonds perdus aux propriétaires afin d'abaisser les loyers.

Ce système implique à la fois un contrôle des immeubles subventionnés dont le projet doit être approuvé par l'Office financier du logement, ainsi qu'un contrôle des bénéficiaires de logements effectué par l'Office du logement social. Les deux offices sont regroupés au sein de la Direction générale du logement.

Les subventions sont versées chaque année et de manière dégressive pendant toute la durée du contrôle étatique qui varie entre 10 et 35 ans selon la catégorie de l'immeuble. La loi distingue en effet les immeubles d'habitations bon marché (HBM), à loyer modéré (HLM), pour la classe moyenne (HCM) et les habitations mixtes (HM). Pour le locataire, les subventions abaissent en moyenne les loyers initiaux d'environ 30% pour les HLM et d'environ 15% pour les HCM. En ce qui concerne les HBM dont les propriétaires sont des fondations de droit public, les abaissements peuvent être de l'ordre de 40%. Ces abaissements sont cependant très variables en fonction des immeubles.

Bien qu'elles ne fassent pas l'objet de la présente évaluation, il convient de rappeler les allocations personnelles. Ces dernières sont destinées aux locataires d'immeubles, subventionnés ou non, dont le loyer représente une charge manifestement trop lourde eu égard à leur revenu et si un échange avec un logement moins onéreux ne peut se réaliser sans inconvénients majeurs.

Annexe 2: aide à la pierre, aide à la personne et aides combinées

Il existe différentes formes d'encouragement à la construction de logements sociaux que l'on distingue traditionnellement entre aides à la pierre, aides à la personne et aides combinées. Le tableau suivant donne des exemples pour ces différents types d'aide.

Types d'aide	Exemples et date de la législation (approx.)
Aides à la pierre (<i>en général liées à d'autres aides</i>) Aide au propriétaire sur la base de son projet par: <ul style="list-style-type: none"> ▪ des cautions, ▪ une mise à disposition de terrains, ▪ des prêts avantageux, ▪ des avances remboursables. 	Canton GE - 1977 Canton GE (rare) - 1977 Canton GE (rare) - 1977 Confédération - 1974
Aides à la personne (<i>non examinées par la CEPP</i>) Aide au locataire en fonction de son revenu par: <ul style="list-style-type: none"> ▪ des allocations personnelles pour des locataires dans des immeubles subventionnés, ▪ des allocations personnelles pour des locataires dans des immeubles non subventionnés, ▪ des déductions fiscales pour les locataires dont le loyer est élevé par rapport au revenu (bonus fiscal). 	Canton GE - 1981 Canton GE - 1989 Canton VD - 1986
Aides combinées <ul style="list-style-type: none"> ▪ avantages fiscaux aux propriétaires et conditions d'entrée pour le locataire, ▪ avantages fiscaux aux propriétaires, subventions et conditions d'entrée pour le locataire, ▪ construction par une fondation de droit public, subventions et conditions d'entrée pour le locataire, ▪ mise à disposition de terrains et surveillance des loyers, ▪ construction par la collectivité ou une fondation de droit public et loyer fixé selon l'aide à la personne, ▪ avantages fiscaux aux propriétaires et loyer fixé selon l'aide à la personne. 	Canton GE - 1955 Canton GE - 1977 (HLM, HCM) Canton GE - 1977 (HBM) Ville de Lausanne - 1969 Ville de Genève - 1989 Canton GE - 1995 (HM)

Pour le canton de Genève, c'est le modèle HLM "avantages fiscaux aux propriétaires, subventions **et** conditions d'entrée pour le locataire" qui est le modèle en vigueur le plus important et le plus fréquent. Comme le montre le tableau ci-dessus, le territoire genevois est un véritable laboratoire en matière de logement. Depuis l'entrée en vigueur de la LGL en 1977, on ne compte pas moins de vingt lois modificatives comme le constate Arthur Andersen SA dans son rapport. De nouveaux modèles sont en préparation (voir chapitre 7.1). Les autorités se montrent d'ailleurs très ouvertes à de nouvelles expériences en matière de logement.

D'autres mesures étatiques influencent le logement. Il convient de rappeler en particulier:

- le contrôle étatique des loyers des logements non subventionnés, ainsi que la fixation du prix du terrain et du prix de vente de l'immeuble dans certaines zones, les coefficients d'utilisation du sol (LGZD),
- les nombreuses contraintes légales imposées pour la construction d'immeubles (protection de l'environnement, énergie, sécurité du bâtiment, etc.).
- le droit fédéral du bail.

Annexe 3: quelques mots sur le modèle fédéral

A. Une aide en général remboursable

Le système genevois de subventionnement à fonds perdus se distingue de l'aide fédérale au logement qui est axée en priorité sur le cautionnement et l'octroi d'avances remboursables afin de diminuer les loyers initiaux. Cette aide se fonde sur la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété. Les avances sont remboursées en principe dans les 25 à 30 ans suivants (y compris les intérêts et les intérêts cumulés). Elles sont donc peu onéreuses pour le contribuable. D'autre part, la Confédération octroie des prêts directs et des participations à des maîtres d'ouvrage et à des organisations faïtières s'occupant de la construction de logements d'utilité publique.

Pour le locataire, le système se traduit pendant les premières années par un loyer d'environ 40% inférieur aux prix du marché. Le loyer est renchéri de 6% tous les deux ans pour pouvoir rembourser l'ensemble des avances et leurs intérêts au bout de 25 à 30 ans. Cette augmentation a été temporairement réduite à 3% parallèlement à une allongement de la durée de remboursement en raison de la mauvaise conjoncture actuelle.

Le modèle repose en effet sur le constat que les loyers initiaux sont en général plus élevés dans les immeubles neufs et sur l'hypothèse que le locataire bénéficie d'une amélioration de son revenu au fil des années. Les revenus nominaux doivent progresser d'une manière au moins égale aux loyers abaissés à la base. Or, la conjoncture actuelle remet ce modèle en question. De nombreux locataires de logements bénéficiant de l'aide fédérale ont tendance à les quitter lorsque les augmentations successives de leur loyer les rendent moins concurrentiels. Le modèle est présenté plus en détail dans la première partie du rapport d'IPSO "analyse comparative des données statistiques" en **annexe C**.

B. Une aide reprise, voire complétée dans un grand nombre de cantons

L'aide fédérale au logement connaît aussi des aides à la personne à fonds perdus (abaissements supplémentaires). Elles sont octroyées à des locataires à faibles revenus ou à des personnes âgées, à des invalides ou à des personnes ayant besoin de soins. Elles représentent entre 0,6% à 1,8% du prix de revient du logement. Concrètement, elles permettent des abaissements de loyer entre 8 et 25%. Le coût de ces abaissements correspond pour l'ensemble de la Confédération au coût à fonds perdus de la politique du logement à Genève, si on inclut le manque à gagner lié aux exonérations fiscales.

De nombreux cantons et communes ont adopté l'aide fédérale et la complètent par des aides supplémentaires, souvent à fonds perdus comme le montre le rapport IPSO en **annexe C**. A Genève, la coordination avec l'aide fédérale ayant été longtemps mal assurée et les aides cantonales étant plus généreuses et moins contraignantes, le canton a très peu bénéficié des moyens fédéraux.

La mise en oeuvre de l'ensemble des aides fédérales au logement est prise en charge par l'Office fédéral du logement à Granges. L'Office compte 53 postes de travail pour un coût total de fonctionnement d'environ 5,4 millions de francs selon le budget 1997. Le nombre de logements vacants ayant fortement augmenté depuis 1991 (1,4% de logements vacants en 1995 au niveau fédéral), l'OFL a réduit le volume d'encouragement et contingenté l'aide fédérale en faveur des appartements locatifs.

Annexe 4: estimation du manque à gagner lié aux exonérations

Estimation du manque à gagner fiscal pour l'Etat de Genève en relation avec l'exonération fiscale prévue par la LGL. Il s'agit de vérifier le montant de 50 millions de francs avancé par le Conseil d'Etat, dans sa déclaration au Grand Conseil concernant la politique du canton de Genève en faveur du logement du 18 août 1991.

Nombre de logements HLM, HCM (décompte utilisé pour rapport de gestion 8/1996)	23104
Nombre de logements n'appartenant pas à des propriétaires de toute façon exonérés (estimation CEPP: caisses de pension 30%, collectivités publiques 10%)	13862
Estimation de la valeur moyenne des logements (entre 0 et 20 ans d'âge, en moyenne 3,8 pièces par logement selon la base de donnée de l'OLS)	Fr. 350'000.-
<i>Valeur totale des logements exonérés par la LGL</i>	<i>Fr. 4'851'840'000.-</i>
Estimation du rendement net moyen pour le propriétaire	6%
<i>Rendement net annuel total (hypothèse: non prise en compte des déductions pour les frais financiers qui, pour être déductibles selon les art. 21e et 39.1b de la loi sur les contributions publiques, sont obligatoirement imposables pour le bailleur de fonds).</i>	<i>Fr. 291'110'480.-</i>
Taux d'imposition total (impôts sur le revenu et la fortune et impôt immobilier complémentaire / impôts cantonaux et communaux) estimation générale	30%
<i>Exonération, s'il n'y avait pas de dégressivité</i>	<i>Fr. 87'331'120.-</i>
Prise en compte de la dégressivité de l'exonération	60%
<i>Estimation du manque à gagner lié aux exonérations LGL</i>	<i>Fr. 52'399'872.-</i>

Conclusion: les calculs effectués montrent que l'estimation du Conseil d'Etat est plausible. Mais, il est indispensable de faire vérifier ces chiffres par l'Administration fiscale cantonale, en particulier en ce qui concerne le taux d'imposition.

Annexe 5: les personnes interrogées

Canton

M. Claude Haegi, Conseiller d'Etat, Département de l'intérieur, environnement et affaires régionales
Mme Karine Bellinazzo-Spahni, directrice de l'Office du logement social
Mme Ariane Fortin, cheffe du service financier de l'Office financier du logement
M. Pierre Ischi, directeur général de la Direction générale du logement
M. Claude Page, directeur ad intérim de l'Office financier du logement
M. Jean-Philippe Wullschleger, chef du service technique de l'Office financier du logement

Promoteurs-Investisseurs

M. Stéphane Barbier Müller, Société Privée de Gérance
MM. Michel Blanc et Yves Rapin, Service immobilier, Rentenanstalt, Lausanne
Mme Laure Broliet, Régie Broliet et M. Jacques Bugna, architecte
M. Jean Degaudenzi, Degaudenzi et Cie
M. Olivier Dumur, Régie Naef
MM. Marc-Henri Friedli et John Lateo, CIA Caisse de prévoyance
M. Edouard Galley, COGERIM
M. Jean Nussbaumer, IRIL SA, Renens (par l'intermédiaire de M. G. Rosset, régisseur)
M. Yves Perrin, Groupe Karl Steiner SA
M. Gérard Roduit, Fédération des syndicats patronaux

Banque

M. Pierre-André Bertholet, Banque cantonale de Genève

Observateurs externes

M. Mario Cavaleri, Coopérative d'habitation de Genève, ancien directeur de l'Office financier du logement
M. Pierre Hiltpold, architecte président de l'Association des communes genevoises, président de la Fondation HLM de Carouge
M. Jacques Ribaux, Office fédéral du logement, Granges
M. Fritz Nigg, Association Suisse pour l'Habitat, Zurich (téléphone)

Groupes d'intérêt (table ronde)

M. Thierry Barbier-Mueller, Association des promoteurs constructeurs genevois
M. Gabriel Barillier, Fédération genevoise des métiers du bâtiment
M. Yan Doret, Syndicat industrie et bâtiment
M. Pierre Félicité-Ivanès, Chambre genevoise immobilière
M. David Lachat, Rassemblement pour une politique sociale du logement

Nous remercions l'ensemble de nos interlocuteurs qui ont participé à l'évaluation lors des interviews individuelles ou des entretiens de groupe, et en particulier les représentants de la Direction générale du logement, de l'Office financier du logement et de l'Office du logement social.

Annexe 6: les bases de données consultées

Pour connaître les caractéristiques des bénéficiaires de logements subventionnés, nous avons eu accès à la base de données de l'Office du logement social. Pour connaître les immeubles subventionnés et leur propriétaire, nous avons eu recours à une base de données tenue par l'Office financier du logement. Nous avons constaté des différences quant au nombre total de logements répertoriés, notamment par rapport au décompte utilisé pour indiquer l'évolution du nombre de logements subventionnés dans le rapport de gestion du Conseil d'Etat. Les responsables interrogés n'ont pas pu expliquer l'origine des différences constatées entre les décomptes, comme le montre le tableau ci-dessous.

Nombre total de logements selon les bases de données consultées

Type de logements	liste OFL, 9.96	liste OLS, 6.96	Décompte utilisé pour le rapport de gestion (8.96) <i>chiffres officiels</i>
HBM	2065	3713	4170
HCM	2227	2066	2221
HLM	20175	19002	20883
Total	24467	24781	27274

Annexe 7: législation applicable

Législation cantonale

Constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847: **Art. 10A** (du 11 mai 1989)

1. Le droit au logement est garanti
2. L'Etat et les communes encouragent par des mesures appropriées la réalisation de logements - en location ou en propriété - répondant aux **besoins reconnus** de la population.
3. A cette fin, dans les limites du droit fédéral, ils mènent une politique sociale du logement, notamment par:
 - a) la lutte contre la spéculation foncière;
 - b) la construction et le subventionnement de logements avec priorité aux habitations à bas loyers;
 - c) une politique active d'acquisition de terrains;
 - d) l'octroi de droits de superficie à des organes désireux de construire des logements sociaux et ne poursuivant pas de but lucratif;
 - e) l'encouragement à la recherche de solutions économiques de construction;
 - f) des mesures propres à la remise sur le marché des logements laissés vides dans un but spéculatif;
 - g) des mesures propres à éviter que des personnes soient sans logement, notamment en cas d'évacuation forcée;
 - h) une politique active de concertation en cas de conflit en matière de logement.

Loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (L 5.1)

Règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 24 août 1992 (L 5 1,5)

Législation fédérale

Art. 34 sexies de la Constitution fédérale

LF encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements du 4 oct.1974 (RS 843)

LF concernant l'encouragement à la construction de logement du 19 mars 1965 (RS 842)

AF ouvrant des crédits de programme pour la construction de logements du 3 oct. 1991 (FF 1991 I 161 et FF 1991 IV 206)

AF relatif à de nouvelles mesures visant à encourager la construction de logements du 11 mars 1971 (RS 842.01)

O relative à la LF encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements du 30 nov. 1981 (RS 843.1)

O du DFEP relative aux limites de revenus et de fortune pour les abaissements supplémentaires relatifs à la construction de logements du 20 oct. 1989 (RS 843.123.3)

O du DFEP concernant la surface nette habitable, le nombre et la dimension des pièces (programme)

l'aménagement de la cuisine et l'équipement sanitaire du 12 mai 1989 (RS 843.142.3)

O du DFEP concernant le coût de construction des nouveaux logements (RS 843. 143.1)

O concernant l'aide fédérale destinée à encourager la construction de logements du 22 fév. 1966 (RS 842.1)

O de l'Office fédéral du logement concernant les limites de revenus et de fortunes autorisées pour l'abaissement des loyers du 13 fév.1990 (RS 842.21)

O de l'Office fédéral du logement concernant les limites du coût de revient autorisées pour l'abaissement des loyers du 18 fév. 1976 (RS 842.22)

O. du DFEP concernant la fixation des loyers de logements objets de l'aide fédérale du 21 déc. 1988 (RS 842.23)

O d'exécution III (Aide pour l'équipement) du 16 sept. 1970 (RS 842.3)

Annexe 8: bibliographie

1. Genève

1.1 Rapports

Arthur Andersen, Audit global de l'Etat de Genève, Organisation du logement, Analyse détaillée no 39, (1996)

Conseil d'Etat, Déclaration au Grand Conseil concernant la politique du canton de Genève en faveur du logement (constatations et perspectives) du 18 août 1991 (RD 155).

Conseil d'Etat, Bilan et projets du Conseil d'Etat du 31 janvier 1996, le Conseil d'Etat présente sa vision de la Genève du XXIème siècle, FAO, 2 février 1996.

Caisse de prévoyance du personnel enseignant de l'instruction publique et des fonctionnaires de l'administration du canton de Genève (CIA), Construction et financement du logement social à Genève, Analyse et propositions, rapport final, 1993.

Caisse de prévoyance du personnel enseignant de l'instruction publique et des fonctionnaires de l'administration du canton de Genève (CIA), Financement et construction du logement social: présentation des projets, conception, réalisation, Socomhas Editeur, Genève, avril 1996.

Rassemblement pour une politique sociale du logement, Comment construire et financer les logements sociaux, case postale 710, 17.03.93, 1211 Genève.

Syndicat Interprofessionnel de travailleuses et de travailleurs (1989), qualité et coût de construction dans le logement social, compte rendu du séminaire organisé le 27 mai 1989, bulletin d'information, case postale 3287, 1211 Genève 3

Union de Banques Suisses Genève (1995), "Genève à la croisée des chemins, Union de Banques Suisses, 8 rue du Rhône, 1211 Genève 2.

1.2 Monographies et articles

CHAMPOD P.-A. (1987), Politique sociale du logement, l'exemple genevois, CSP éditions, Genève.

GRANGE Y., ISCHI L. (1988), Analyse financière des immeubles neufs de logements subventionnés ou soumis au contrôle de l'Etat de Genève, Mémoire de licence en sciences commerciales et industrielles, Université de Genève.

STEPCZYNSKI M. (1991), Le logement à Genève.

2. Confédération

2.1 Rapports

Bundesamt für Konjunkturfragen, Teuerung bei Inlandgütern. Vorabstudie über Wohnungsmiete und Mieterschutzbestimmungen. Studie Nr. 14, Bern 1991

Commission d'étude "loyer libre" (1993), Rapport, Rapport de travail sur le logement, cahier 28, 3003 Berne

Conseil fédéral, message du 17 septembre 1973 concernant la LF encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (FF 1973 II 663)

Conseil fédéral, message sur l'AF ouvrant des crédits de programme pour la construction de logements du 3 oct. 1991 (FF 1991 I 161)

Office d'études socio-économiques de la ville de Lausanne (1996), logements à loyers libres et à loyers subventionnés, bulletin statistique 1/1996.

Office fédéral des assurances sociales (1994), évaluation des biens immobiliers dans les institutions de prévoyance, aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche 2/94, Berne, 1994

Office fédéral du logement (1986), Evaluation du logement - système d'évaluation du logement (SEL), Bulletin du logement, volume 35, Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne,

Office fédéral du logement (1989), Relations entre investisseurs privés et institutionnels sur le marché immobilier urbain, Office central fédéral des imprimés et du matériel, Berne

Office fédéral du logement (1991), Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission betreffend wohnungspolitische Massnahmen des Bundes. Arbeitsberichte Wohnungswesen Heft 22, Bern, 13. Juni 1991

Office fédéral du logement (1991), Bericht der Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes. Arbeitsberichte Wohnungswesen Heft 23, Bern 5. Juli 1991.

Office fédéral du logement (1992), programme de recherche 1992-1995 de la Commission fédérale de recherche pour le logement, Berne 1992.

Office fédéral du logement (1993), Abaisser les coûts dans la construction de logements, rapport de travail sur le logement, cahier 27, Berne, juin 1993.

Office fédéral du logement (1996), L'habitat en Suisse, Bulletin du logement, volume 63, Berne, mars 1996

Office fédéral de la statistique (1991), L'indice des loyers, printemps 1991, Berne, 1991.

Office fédéral de la statistique (1993), L'indice des loyers, printemps 1993, Berne, 1993.

2.2 Monographies et articles

ANGELINI T., GURTNER P., Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in der Schweiz. Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 5, Bern, Office fédéral du logement, 1978.

AREND M., Datendossier zur Wohnversorgung und Wohnsituation älterer Menschen in der Schweiz, Zürich, février 1996

AREND M., KELLERHALLS SPITZ A., MÄCHLER T., Benachteiligte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt / Probleme und Massnahmen, Nr. 45, Bern, Office fédéral du logement, 1990.

BASSAND M., Politique et logement, Lausanne, Presses polytechniques universitaires, 1984

FARAGO P., HAGER A., PANCHAUD C., Comportement des investisseurs sur le marché immobilier du logement, Bulletin du logement, Vol 54, Berne, 1994

GERHEUSER F., Vor- und Nachteile der Subjekt- und Objekt-Hilfe, geeignete Verfahren für eine angemessene Wohnverbesserung von Haushalten, Bern, Office fédéral du logement, 1986.

GERHEUSER F., Städtische Liegenschaftsmärkte im Spannungsfeld privater und institutioneller Anleger, Entwicklungen auf dem Liegenschaftsmarkt für Anlageobjekte, insbesondere für Altbauten 1989, Forschungsauftrag BRP, Arbeitsberichte Wohnungswesen Nr 19, Bern, Office fédéral du logement, 1989.

GURTNER P., Die Ressortforschung im Bereich des Wohnungswesens, nicht publ., Office fédéral du logement, 1990.

GURTNER P., Marché et politique du logement, constat et futurs défis, Vie économique 10/95.

HORNUNG D., GABATHULER C., Überprüfung der "Perspektiven des Wohnungsbedarfs 1995". Arbeitsberichte Wohnungswesen Nr. 21, Bern, Office fédéral du logement, 1991

HANSER C., KÜSTER J., FARAGO P., Les aides fédérales pour la construction de logements locatifs, exécution et effets de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), Bulletin du logement, vol. 59, Office fédéral du logement, 1995.

HUMBEL A., ECKS J., BALTENSPERGER D. (1993), Abaisser les coûts dans la construction de logements, Office fédéral du logement, rapport de travail sur le logement, Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne

LAMBELET J-C., Droit au logement ou économie de marché?, une analyse de l'immobilier en Suisse, 1991, Lausanne, Payot (BRP-SIG 3.20.59)

POLTIER E., Energie, transports, logements, 1983, Lausanne, Presses Polytechniques Romandes

SCHIPS B./MÜLLER E., Der schweizerische Wohnungsmarkt, Ist-Zustand und alternative Lösungsvorschläge. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Konjunkturfragen, Bern 1991

WASER H., Koordinierte Wohnbauförderung, die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, 1983, Aktionsgemeinschaft für eine wirksame Wohnbauhilfe (0404913)

3. Autres pays

L'Observatoire européen du logement social (1994), le logement social dans l'Union européenne: quelles politiques publiques à l'horizon 2000? rapport introductif au séminaire CECODHAS du 19 mai 1994, 14, rue Lord Byron, 75008 Paris.

L'Observatoire européen du logement social (1996), Publications 94-96, CECODHAS, 14, rue Lord Byron, 75008 Paris.



Qui sommes-nous et à quoi servons-nous?

Notre mission

Mettre en évidence et apprécier les *effets* des lois cantonales, puis proposer des solutions visant à rendre l'action de l'Etat plus efficace. En deux mots, voici la raison d'être de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP). Elle a été instituée le 19 janvier 1995 par la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D/1/4).

Qui choisit les thèmes d'évaluation?

La commission travaille sur mandat du Conseil d'Etat ou de la Commission des finances du Grand Conseil. En outre, elle peut engager de son propre chef des projets après en avoir discuté avec le Conseil d'Etat. Trois thèmes sont traités actuellement: le logement social, la formation professionnelle et la fiscalité. Les premiers rapports sont prévus pour début 1997.

Deux mots sur notre organisation

La CEPP est composée de seize membres choisis par le Conseil d'Etat parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale du canton et faisant autorité dans le domaine de la gestion économique et politique. Elle est présidée par J.-D. Delley et assistée par un secrétaire permanent qualifié dans le domaine de l'audit et de l'évaluation. Ses organes de travail sont le plénum (organe de décision), le bureau (organe de préparation) et les groupes de travail qui pilotent les évaluations. La commission dispose d'un budget pour la rémunération des mandats pris en charge par ses membres ou par des experts externes.

Des méthodes reconnues

Les évaluations menées par la CEPP comportent trois phases principales, à savoir l'esquisse de projet, l'étude de faisabilité et l'évaluation elle-même. Les principaux outils utilisés sont les interviews approfondies, les auditions de fonctionnaires, les entretiens de groupes, les sondages auprès de la population, ainsi que les analyses de documents administratifs, de statistiques et d'ouvrages de référence. Un poids particulier est accordé aux comparaisons intercantionales.

La nécessité de coordonner

La législation genevoise récente renforce les organes de contrôle, d'analyse et d'évaluation en leur conférant davantage d'indépendance et de pouvoirs d'investigation. Avant et pendant toute évaluation, la CEPP s'assure de ne pas faire double-emploi avec d'autres projets en cours. Schématiquement, les tâches attribuées se répartissent de la manière suivante:

Inspection cantonale des finances

Contrôle financier,
contrôle de gestion

Consultants externes

Etudes d'organisation,
promotion de la qualité

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

Analyse de la mise en
oeuvre et des effets des
politiques publiques

Conseil économique et social

Réflexions prospectives
sur l'activité et le rôle
de l'Etat

Sans transparence, pas de raison d'être

Sauf exception, les rapports finaux sont publiés. En outre, la CEPP publie les résultats de ses évaluations dans son rapport d'activité annuel.

Situation des personnes interrogées

Toutes les informations transmises à la CEPP sont traitées confidentiellement, de manière à ce que les personnes qui les fournissent ne puissent pas être identifiées. Les membres de la commission sont eux-mêmes soumis au secret de fonction, même après la fin de leur mandat.

En ce qui concerne les services évalués, la CEPP peut exiger la communication de tout dossier, document ou renseignement en leur possession. Elle adresse préalablement au Conseil d'Etat la liste des collaborateurs auditionnés en demandant, le cas échéant, qu'ils soient déliés du secret de fonction. Une fois interrogés, les fonctionnaires reçoivent le procès-verbal de l'audition et ont la possibilité d'y apporter des observations.