

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