



association des
promoteurs
constructeurs
genevois

Secrétariat général du Grand Conseil
Commission des travaux
M. François LEFORT, Président
Case postale 3970
1211 Genève 3

Genève, le 18 décembre 2018
P/3.3.6/PA-18

Prise de position de l'APCG relative au PL 12360

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les commissaires,

Faisant suite à l'audition de l'Association des promoteurs constructeurs genevois (APCG) par votre commission du mardi 11 décembre 2018, vous trouverez ci-dessous la synthèse de notre prise de position sur le PL 12360 de bouclage du crédit d'investissement de 300'000'000 F ouvert par l'article 4 de la loi 10008 pour la construction de logements d'utilité publique (LUP).

L'APCG est une association professionnelle née en 1989 et composée à ce jour d'une quarantaine de membres exerçant en tant que promoteurs, développeurs et/ou constructeurs immobiliers. L'association représente une part prépondérante des projets de construction menés par le secteur privé dans le canton de Genève. Nos membres sont particulièrement actifs dans les grands projets sis en zone de développement ce qui leur confère une expérience et expertise reconnues en la matière.

A titre préalable, nous précisons qu'au vu des questions qui nous sont adressées, nous ne nous déterminerons pas tant sur l'opportunité d'approuver ou non le PL 12360, à savoir le bouclage du crédit d'investissement de 300'000'00 F pour la construction de LUP, que sur le bilan général du fonds LUP mis en œuvre par la Loi pour la construction de logements d'utilité publique du 24 mai 2007 (LUP - I 4 06) et détaillé dans l'exposé des motifs du PL 12360.

Question 1 : notre point de vue par rapport à la mise en place du fonds LUP ?

Résumé historique de la loi LUP

L'exposé des motifs du projet de loi initial LUP du 1^{er} mars 2007 (PL 10008) expliquait que le but visé par la loi était de mettre en œuvre les termes de l'accord sur le logement du 1^{er} décembre 2006 passé entre les partenaires historiques de la politique du logement¹, soit la constitution d'ici à 10 ans d'un parc de logements d'utilité publique à hauteur de 15% du parc locatif du canton², avec pour objectif à long terme 20%, et en offrant à l'Etat les moyens financiers nécessaires pour y parvenir³.

Selon la volonté du législateur de la loi initiale, deux possibilités complémentaires étaient offertes à l'Etat pour atteindre l'objectif des 15% de LUP : 1) par la construction de logements ; 2) par l'acquisition de logements⁴.

La modification législative du 14 mai 2009 (issue d'un contre-projet du Conseil d'Etat faisant suite au dépôt de l'initiative populaire (IN 133) de l'ASLOCA « *Pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque nationale Suisse* » a conduit à d'importantes modifications de la loi initiale, avec notamment l'objectif de 15% de LUP passant à 20%⁵ et l'institution d'un fonds LUP alimenté par la part cantonale au bénéfice de la Banque nationale suisse et visant à donner des moyens aux objectifs de cette politique publique par l'attribution de ressources financières d'un montant annuel de 35'000'000 F⁶.

Une autre modification majeure est intervenue à cette même occasion, avec l'adoption d'un art. 4 al. 6 LUP introduisant un quota minimum de 70% de l'utilisation du fonds LUP pour l'acquisition de terrains et la construction de logements neufs, privilégiant ainsi de manière importante cette stratégie pour l'atteinte des objectifs par rapport à la stratégie d'acquisition d'immeubles de logements existants : « *Les ressources financières du Fonds sont affectées à concurrence de 70% au moins à l'acquisition de terrains constructibles et la réalisation de logements d'utilité publique neufs* ».

Les travaux parlementaires de l'époque montrent qu'il n'y a jamais eu de réels débats de fond sur la question précise de l'opportunité d'introduire ce quota minimum de 70% pour l'acquisition de terrains et la construction de logements neufs (contre 30% pour l'achat d'immeubles existants), pour la raison principale que cette nouvelle exigence émanait d'une liste de revendications des initiants (ASLOCA) devant obligatoirement figurer dans le contre-projet de loi du Conseil d'Etat en échange du retrait de leur Initiative⁷.

¹ que sont : le Conseil d'Etat genevois, l'Association des communes genevoise (ACG), l'Association des promoteurs constructeurs genevois (APCG), la Chambre de commerce et d'industrie de Genève (CCIG), la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), la Fédération des métiers du bâtiment (FMB), les Fondations immobilières de droit public (FIDP), l'Intercaisses, le Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL).

² Cet objectif est passé à 20% suite à la révision de la loi du 14 juillet 2009

³ <https://www.ge.ch/logement/pdf/accord-logement-presse.pdf>

⁴ L'art. 1 al. 1 aLUP concrétise cet objectif principal - « *Dans un délai de 10 ans dès l'entrée en vigueur de la loi, l'Etat constitue un parc de logements d'utilité publique de 15% du parc locatif du canton par la construction et l'acquisition de logements.* »

⁵ Art. 1 al. 1 LUP actuel

⁶ Art. 2A de la Loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL - I 4 05) et art. 4 LUP

⁷ Rapport de la commission et projet de loi 10460, MGC 2008-2009/VIII A 9605

Analyse du bilan général

A la lecture de l'exposé de motifs du PL 12360 présentant le bilan général des dépenses du fonds LUP, il peut être constaté que le fonds a été utilisé - si l'on se réfère au récapitulatif des dépenses depuis 2007 (tableau en p. 4) – à environ 72% pour l'achat de terrains constructibles et la construction de logements neufs, contre seulement 25% pour l'achat de logements existants, ce en conformité avec l'art. 4 al. 6 LUP.

La Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC) est en tête puisqu'elle a utilisé à elle seule 30% du fonds pour l'acquisition de terrains (50 parcelles), suivi par l'Etat, 22% (34 parcelles), les Fondations immobilières de droit public (FIDP), 15% et enfin les communes, 5%.

Cette tendance s'accroît si l'on prend l'état des dépenses du fonds propre affecté LUP de 2010 à 2016 par destination (tableau en p. 5), avec 89% du fonds utilisé en faveur de la politique d'acquisition de terrains et la construction de logements neufs et seulement 9% pour l'achat de logements existants.

Depuis la création de la LUP en 2007, soit en 10 ans, les 215'000'000 F utilisés pour la stratégie d'acquisition de terrains et de constructions de logements ont abouti à la création de 1'115 LUP, alors que les 80'000'000 F utilisés pour la stratégie d'acquisition d'immeubles existants ont permis la création de 2'201 LUP, la plupart provenant du rachat d'immeubles en 2008 de l'ex-Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève (environ 1'600 logements).

La modification légale du 14 juillet 2009 favorisant la stratégie d'acquisition de terrains et de construction de logements neufs par l'introduction de l'art. 4 al. 6 LUP et le quota minimum de 70% en faveur de cette politique, a selon nous conduit à une forme de thésaurisation des terrains par des entités publiques, ce au détriment de l'objectif initial de la création dans le délai de 10 ans d'un parc de logements d'utilité publique de 20% du parc locatif global. En considérant un prix de revient moyen de 400'000 F par logement (valeur foncière incluse), on peut estimer que les 215'000'000 F dépensés auraient permis d'acquérir plus de 2'500 logements avec un taux d'endettement classique de 80%.

C'est pour cette raison que nous estimons que la stratégie actuelle d'acquisition de terrains et de construction de logements neufs devrait être revue afin de favoriser l'acquisition de programmes de LUP neufs développés et livrés clés en main par des entités privées. Nous développerons dans les questions 3 et 4 les conditions pratiques et financières permettant cette acquisition par des entités publiques de programmes neufs de LUP.

En effet, le travail de développement immobilier est complexe et nécessite un savoir-faire que nos membres ont acquis de longue date. Cette tâche spécifique devrait être dévolue aux professionnels qui ont une contrainte vitale, en termes de temporalité, à devoir sortir rapidement des projets de terre.

L'art. 4A LGZD garantit la construction minimale obligatoire de LUP allant d'une fourchette de 15% à 25% selon la zone de fond initiale (villa ou agricole). Cette proportion minimale de LUP n'a pas besoin d'être impérativement développée par des entités publiques, ces dernières pouvant parfaitement acquérir ces logements nouvellement construits.

Nous considérons ainsi que l'objectif de 20% de LUP pourrait être plus facilement atteint en privilégiant la stratégie d'acquisition de programmes LUP construits clés en main par des entités privées, si le quota de 70% ne l'entravait pas.

D'autre part, nous suggérons que la conversion en LUP des HLM arrivant au terme de la période de contrôle de 20 ans, moyennant un engagement pour un contrôle supplémentaire d'un minimum de 50 ans, représente un potentiel de LUP important.

Dans le prolongement de la réflexion, nous pouvons également nous interroger, d'un point de vue de la bonne utilisation des deniers publics, sur le mode de calcul et de fixation de la rente de superficie les entités publiques qui puisent dans le fonds LUP, achètent des terrains en zone villa en moyenne à CHF 1'500 F/m² (achat du terrain + valeur de remplacement de la villa) et les remettent en droit de superficie à environ 688 F/m². En d'autres termes, le coût réel de l'acquisition est-il pris en compte dans la fixation de la rente ? Et si tel n'est pas le cas, qui paye la différence ?

Finalement, nous relevons que l'acquisition de terrain par les entités publiques devrait s'orienter en priorité en zone de fond agricole dans laquelle la majorité des grands projets sont prévus, permettant de maximiser la réalisation de LUP par le truchement d'une valeur foncière basse par rapport à la zone de fond villa.

Question 2 : possédons-nous des logements qui correspondent à la définition d'un LUP mais qui n'entrent pas, à ce jour, dans la catégorie de LUP ?

Pour précision, les promoteurs immobiliers n'ont pas vocation à détenir un parc immobilier comme le seraient par exemple les propriétaires institutionnels (caisses de pension, assurances, etc.) ou encore les fondations immobilières de droit public. Leur rôle consiste à acquérir et valoriser des terrains, développer des projets immobiliers pour les remettre clé en main à des investisseurs publics ou privés.

Conformément à l'art. 1 al. 2 LUP, la règle est que les LUP doivent être détenus par l'Etat, les fondations de droit public, les communes ou encore les organismes sans but lucratif tels que les coopératives d'habitation. L'art. 1 al. 3 LUP, permet toutefois à d'autres entités de détenir des LUP pour autant qu'elles s'engagent contractuellement à cette fin, pour 50 ans au moins.

Nous constatons que nos mandants et nos membres sont de plus en plus intéressés à pouvoir investir dans des LUP afin de pouvoir bénéficier des rendements stables qu'offre ce type de logements sur le moyen-long terme (plus de 50 ans). Cette demande d'investisseurs institutionnels peut contribuer à la consolidation du socle souhaité de LUP sans avoir à mettre à contribution les deniers publics.

D'autre part, une conversion et comptabilisation systématique des logements répondant aux critères de LUP, mais non inventoriés en tant que tels, nous apparaît comme une stratégie efficace et peu coûteuse pour la collectivité publique pour augmenter et pérenniser le parc de LUP. Certains logements du canton font effectivement l'objet de loyers modestes et stables et il n'est pas impossible que certains propriétaires soient disposés à les convertir en LUP (application d'un taux d'effort et d'occupation et contrôle de 50 ans au moins si le propriétaire est une entité privée selon les art. 1 al. 3 et 3 al. 2 LUP). Des propriétaires institutionnels tels que la CPEG, la Rente immobilière ou les coopératives d'habitation sont ici particulièrement visés. Il faut pour cela une attitude proactive de l'Etat qui sollicite et propose cette possibilité aux propriétaires concernés.

Enfin, certains logements devraient obligatoirement être convertis en LUP. Il apparaît aujourd'hui difficilement compréhensible que les communes, en tant que maître d'ouvrage d'utilité publique, puissent posséder des logements qui soient autres que des LUP.

Question 3 : sommes-nous intéressés à l'attribution des fonds LUP ?

L'idée visant à permettre à d'autres entités d'accéder au fonds LUP, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, nous apparaît comme intéressante dans le but d'atteindre l'objectif des 20% de LUP. Cette impossibilité pour d'autres entités d'accéder au fonds LUP relève d'ailleurs d'une certaine incohérence dans la mesure où l'art 1 al. 3 LUP prévoit que des logements d'utilité publique peuvent également être détenus par toute autre entité si celle-ci s'engage contractuellement à cette fin, pour 50 ans au moins.

Les promoteurs constructeurs ou des entités privées s'engageant sur 50 ans devraient donc pouvoir accéder au fonds LUP pour l'acquisition de terrains et la construction de LUP, ce conformément aux exigences de l'art. 4A LGZD, et de soit les garder, si ces entités répondent aux conditions de l'art. 1 al. 3 LUP, soit de les remettre aux entités prévues à l'art. 1 al. 2 et 3 LUP (l'Etat, fondation de droit public, commune, autre entité sans but lucratif s'étant engagé contractuellement pendant au moins 50 ans. Dans la seconde alternative, les promoteurs constructeurs privés pourraient avoir accès au fonds LUP pour acquérir une parcelle, avec l'obligation de transmettre les LUP, à concurrence de la quote-part prévue par l'art. 4A LGZD, au plus tard à l'achèvement des travaux aux entités en droit de les détenir, avec un remboursement des montants mis à disposition par le fonds pour leur construction.

Question 4 : modifications qui pourraient être apportées à la loi ?

L'APCG propose de revoir le quota inscrit dans l'art. 4 al. 6 obligeant qu'un minimum de 70% de l'utilisation du fonds pour l'achat et la construction d'immeubles.

Afin de favoriser la stratégie d'achat d'immeubles et atteindre plus rapidement l'objectif de 20% de LUP, il conviendrait de donner un signal fort et d'inverser par exemple les proportions, soit de limiter l'acquisition de terrains à 30% afin d'éviter la thésaurisation des terrains par les entités publiques.

La loi LUP pourrait être modifiée comme suit :

Art. 4 Fonds propre affecté pour la ~~construction~~ l'acquisition de logements d'utilité publique

⁶ *Les ressources financières du Fonds sont affectées à concurrence de 70% au moins à l'acquisition de ~~terrains constructibles et la réalisation de~~ logements d'utilité publique existants.*

⁷ *Le solde des ressources financières du Fonds peut être affecté à l'acquisition ~~d'immeubles de logements existants de terrains constructibles et la réalisation de~~ logements d'utilité publiques.*

La possibilité pour le Conseil d'Etat, prévue à l'al. 8 du même article, de s'écarter temporairement de ces proportions serait maintenue.

Afin que les autres entités puissent également accéder au fonds LUP dans le but poursuivi par la loi, il conviendrait de modifier l'art. 4 LUP en introduisant un al. 4^{bis} et 4^{ter} ayant les teneurs suivantes :

^{4bis (nouveau)} *Les autres entités répondant aux critères de l'art. 1 al. 3 peuvent utiliser les ressources financières du Fonds pour acquérir des terrains et construire des logements.*



4ter (nouveau) Les autres entités ne répondant pas aux critères de l'art. 1 al. 3 peuvent également utiliser les ressources financières du Fonds pour acquérir des terrains et construire des logements pour autant que ceux-ci soient remis, au plus tard à l'achèvement des travaux et moyennant une rétribution équitable, à l'Etat, une fondation de droit public, une commune, un organisme sans but lucratif au sens de l'art. 1 al. 2 ou encore à une entité s'étant engagé contractuellement pendant au moins 50 ans au sens de l'art. 1 al. 3 de la présente loi.

Nous restons à votre disposition pour tout complément d'information et nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les commissaires, à nos sentiments distingués.

Thomas MADER
Président

Romain LAVIZZARI
Vice-président

Philippe ANGELOZZI
Secrétaire général