

Commission du logement
Secrétariat général du Grand Conseil
Monsieur Pierre VANEK, Président
Case postale 3970
1211 Genève 3

Genève, le 28 septembre 2017

P/3.3.6/VO156-17

Prise de position de l'APCG relative au PL 12093 modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (L 1 35) (Catégories de logements)

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les commissaires,

Nous faisons suite à l'audition de l'association des promoteurs constructeurs genevois (APCG) par votre commission, le lundi 25 septembre 2017, ce dont nous vous en remercions, et nous vous transmettons ci-dessous la synthèse de notre prise de position sur les PL 12093 (Catégories de logements).

L'Association des promoteurs constructeurs genevois (APCG) est une association professionnelle constituée 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 les privés dans le canton de Genève. Nos membres sont particulièrement actifs dans les grands projets sis en zone de développement.

Le PL 12093 apporte en substance, deux modifications à l'actuel art. 4A LGZD :

- une diminution de la part de PPE à prix contrôlés qui pourrait être construite en zone de développement puisque l'on passerait, en résumé, de 70% au libre choix du propriétaire (cela peut être du locatif ou de la PPE à prix contrôlés) et 30% de logements subventionnés lorsque l'on est en zone de fond villa (après 01.01.2007) ; respectivement de 50% au libre choix du propriétaire et 50% de logements subventionnés lorsque l'on est en zone de fond agricole ; à 33% de subventionnés, 33% de locatifs, et 33% au libre choix du propriétaire.
- L'introduction d'une part de 16.5% réservée à un type de constructeurs particuliers, que sont les Maîtres d'ouvrage d'utilité public, dits MOUP, soit aux coopératives d'habitation.

L'APCG s'oppose tant à la diminution de la part au libre choix du propriétaire, qu'à l'introduction d'une part obligatoire réservée aux Maîtres d'ouvrages d'utilité public pour les raisons suivantes :

1) Diminution de la part de PPE à prix contrôlés et de locatif sans subvention (LGZD Loc)

i) Flexibilité de la loi actuelle

Depuis l'entrée en vigueur de la loi actuelle, issue de l'accord sur le logement de 2006, la construction de logements n'a jamais été aussi dynamique. Avec 2'305 logements en 2016 contre 1'083 unités en 2008. Parallèlement, le taux de vacance n'a cessé de croître, alors que l'on constate un tassement de l'évolution démographique (cf. chiffres et graphique ci-dessous). Il faut également tenir compte de l'aboutissement de plusieurs grands projets qui ont mis et mettront sur le marché des milliers de logements : PAV – 10'000 logements ; Cherpines – 3'000 logements ; La Chapelle – 1'300 logements ; Communaux d'Ambilly – 2'200 logements ; Grand-Saconnex - 2'000 logements ; Les Grands Esserts - 800 logements ; etc.

L'une des explications de l'augmentation de la production de logements est que l'art. 4A LGZD a fixé des règles claires pour les propriétaires qui doivent libérer des terrains pour des projets de construction. La part importante à libre choix du propriétaire permet aux professionnels une certaine flexibilité pour convaincre les propriétaires de développer des projets, selon les particularités du foncier. Une diminution de la part à libre choix du propriétaire restreint les possibilités de négociation avec le risque d'avoir plus de mal à libérer des terrains, et un grippage de cet outil de production de logements qui aujourd'hui fonctionne.

Il faut rappeler toutefois que malgré la flexibilité que permet la loi actuelle, ce ne sont pas aujourd'hui 70% de PPE à prix contrôlés ou de LGZD Loc qui sortent. Actuellement, une énorme part de subventionnés se construit, car si nous prenons les chiffres de la production effective de logements, avec une moyenne sur 3 ans, l'on constate que l'on a construit :

55% de subventionnés - 35% de PPE - 10% de LGZD Loc

(chiffres OCSTAT)

La loi actuelle permet donc surtout de garder cette flexibilité, sans péjorer la construction de logements subventionnés.

La production de logements doit également être mise en perspective par rapport à d'autres indicateurs (chiffres OCSTAT) :

Production de logements

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1'083	1'230	1'560	1'018	1'850	1'288	1'588	2'047	2'305

Evolution du taux de vacance

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
0.20%	0.21%	0.23%	0.25%	0.33%	0.36%	0.39%	0.41%	0.45%	0.51%

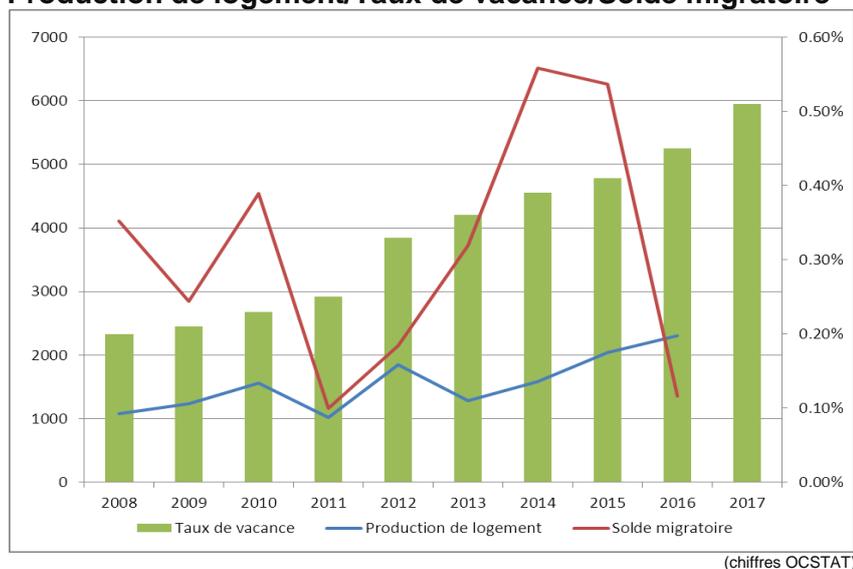
Démographie du Canton

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
453'439	457'628	463'919	466'918	470'512	476'006	482'545	490'578	493'706
	0.9%	1.4%	0.6%	0.8%	1.2%	1.4%	1.7%	0.6%

Solde migratoire

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
4'111	2'844	4'546	1'167	2'150	3'729	6'509	6'265	1'360
	-0.31%	0.60%	-0.74%	0.84%	0.73%	0.75%	-0.04%	-0.78%

Production de logement/Taux de vacance/Solde migratoire



ii) Péréquation et financement des infrastructures

Les communes ont aussi un rôle essentiel dans le développement des PLQ. Une restriction trop importante de la part dévolue aux PPE à prix contrôlés et aux LGZD Loc, catégories de logements qui permettent d'attirer des contributeurs dans les communes pour financer les besoins en infrastructures (écoles, crèches, etc.), risque d'accroître les méfiances et de conduire à une augmentation des oppositions aux projets de développement de la part des communes.

Les PPE à prix contrôlés et LGZD Loc sont aussi nécessaires pour financer la part de logements subventionnés dans les différents projets de développement. Une péréquation se fait dans la pratique entre les PPE/LGZD Loc et les logements subventionnés, ce qui permet d'abaisser artificiellement les prix à la sortie des logements subventionnés et donc, indirectement, de la subvention de l'Etat.

Une diminution de l'assiette des PPE/LGZD Loc mettrait ainsi à mal l'équilibre des plans financiers et augmenterait la pression sur les finances de l'Etat, alors que l'on nous annonce un projet budgétaire déficitaire de plus de CHF 250 millions et une diminution des recettes fiscales provenant des personnes physiques.

iii) Très forte demande de PPE à prix contrôlés et de LGZD Loc

Dans la pratique les professionnels constatent une demande très importante pour les PPE à prix contrôlés et les LGZD Loc qui nous est impossible de combler. Pour les PPE à prix contrôlés, il y a environ 12 dossiers déposés pour 1 appartement offert, alors que la demande de logements subventionnés est moindre.

Pour prendre un exemple, le projet « des Genêts » de 170 logements, 80 logements en PPE à prix contrôlés étaient offerts pour lesquels plus de 800 dossiers ont été déposés, sachant que l'entité se chargeant de la commercialisation a dû stopper la réception des dossiers à partir d'un certain nombre pour ne pas rendre trop de personnes frustrées. Le rapport offre/demande pour les PPE est donc dans la réalité supérieure à 10.

Il est d'ailleurs paradoxal de réduire la PPE à prix contrôlés, au moment même où une nouvelle loi entrée en vigueur garantit que ces logements PPE seront achetés exclusivement par des occupants et donc, par la classe moyenne.

Enfin, nous remarquons que dans la pratique, les taux hypothécaires, aujourd'hui historiquement bas, mènent à une situation inédite, avec des loyers pour du locatif non subventionné très bas. Pour exemple, le projet immobilier de Rieu, comprenant 5 immeubles de 122 logements, dont 89 logements subventionnés, 24 LGZD Loc. et 9 PPE.

Avec un taux hypothécaire de référence à 2%, le loyer moyen à la pièce du LGZD Loc s'élève à CHF 4'600 /pièce /an, soit un loyer mensuel de CHF 1'915 pour un 5 pièces.

2) Introduction d'une part obligatoire réservée aux MOUP/coopératives

i) Forte proportion de MOUP déjà présente dans les projets de construction

L'introduction d'une part de 16.5% réservée aux Maîtres d'ouvrage d'utilité public (MOUP) est contraire à l'esprit de la loi initiale. En effet, l'art. 4A LGZD a toujours visé à répartir les proportions de type de logements, indépendamment de qui les construisait.

D'autre part, dans la pratique, la part des MOUP est déjà considérable. Dans le nouveau quartier du PAV, c'est par exemple plus de 10'000 logements qui seront réalisés, avec 60% des terrains appartenant à l'Etat.

Dans bien des cas, même lorsque ce ne sont pas formellement des MOUP qui construisent, ce sont des entités privées paraétatiques, ou ayant un but statutaire à caractère social. Par exemple :

« Les Grands Esserts », 1'200 logements réalisés par la CPEG et la Fondation communale de Veyrier. La CPEG n'étant pas formellement un MOUP bien qu'elle gère la caisse de retraites des employés de l'Etat.

« La Chapelle » (phase 2), 680 logements réalisés par deux fondations privées dont le but social vise à aider certaines personnes pour l'une et mettre à disposition des logements à des prix modérés pour l'autre. Cela fait 340 logements subventionnés, dont 170 logements d'utilités publics (LUP) et le solde des PPE à prix contrôlés et LGZD Loc.

L'introduction d'une part obligatoire construite par les MOUP apparaît comme disproportionnée et n'est pas nécessaire. C'est même trompeur car il laisse croire que les MOUP ne sont pas assez présents. Une formalisation dans la loi d'une part obligatoire cédée aux MOUP s'apparente à une forme de « taxe à l'entrée » injustifiée, frappant des opérateurs privés qui ont travaillé parfois plusieurs années, à leurs frais et risques, pour pouvoir développer un périmètre, voir à une forme d'expropriation.

ii) Les coopératives sont des logements sociaux

Les coopératives d'habitation étant clairement visées dans le projet de loi en question, en tant que MOUP, rappelons qu'actuellement il y a déjà une forte volonté politique de favoriser les coopératives, via la FPLC et la dotation annuelle de CHF 35 millions du fond LUP. Réserver en plus une part obligatoire construite par les coopératives apparaît comme disproportionnée, d'autant plus que la loi actuelle ne restreint en rien les coopératives de construire, que ce soit des logements locatifs ou subventionnés.

La part de coopératives, introduite au détriment des PPE à prix contrôlés, n'est pourtant pas une variante de la part PPE, car elle n'a pas les mêmes caractéristiques. Les coopératives d'habitation sont une forme de logement social locatif, gourmandes en aides financières, et donc absolument pas à même de dégager une marge suffisante pour le financement des infrastructures nécessaires à un nouveau projet.

Dit autrement, les coopératives d'habitation sont des logements d'utilité publique qui ne peuvent financer les logements subventionnés à l'instar des PPE, dans la mesure où elles-mêmes sont directement mais aussi indirectement subventionnées. Seuls 5% de fonds propres sont exigés des banques pour le financement d'une coopérative. Cela n'est possible que grâce à un cautionnement de l'Etat, qui se porte garant, et la mise à disposition du terrain par l'Etat (via la FPLC). Le cautionnement de l'Etat renchérit le coût de la dette publique. C'est ainsi bien un subventionnement indirect.

D'autre part, actuellement pour accéder au logement subventionné, il faut avoir résidé à Genève au minimum deux années continues durant les cinq dernières années. La prochaine modification de la LFAIE (aujourd'hui en procédure de consultation) permettra aux étrangers originaires de pays non européens et domiciliés en Suisse d'acquérir une part sociale dans une coopérative d'habitation. Cela signifie que des personnes ne répondant pas aux conditions de la LGL - deux ans de résidence dans le Canton - pourront accéder aux coopératives d'habitation, subventionnées indirectement par le cautionnement de l'Etat. Une telle discrimination entre les conditions LGL et les coopératives d'habitation est pour le moins injuste.

Enfin, les MOUP, soit les coopératives, sont par définition des LUP. Introduire une part minimale de 16.5% dévolue aux coopératives équivaut dans les faits à avoir 50% de LUP. C'est un modèle qui ne peut pas tenir la route sur le moyen terme.

3) Revoir l'inventaire actuel de LUP

L'exposé des motifs met en évidence le besoin d'accentuer la production de logements d'utilité public (LUP) pour répondre à l'objectif de croissance du parc LUP fixé dans l'accord sur le logement de 2006 à 20% du parc total, et qui n'aurait atteint aujourd'hui que 10%.

Ce taux est, dans les faits, supérieur, car les 10% avancés ne tiennent pas compte des logements qui sortent du contrôle LGL et qui demeurent à des loyers très abordables. Ces logements ne sont pas comptabilisés dans l'inventaire de LUP, bien que dans les faits ils en remplissent les critères.

Il manque une volonté politique tendant à encourager les propriétaires privés, par exemple les propriétaires institutionnels tels que les caisses de retraite de l'Etat, de soumettre formellement leurs objets aux conditions LUP afin de les intégrer dans l'inventaire. Ceci permettrait d'augmenter rapidement ce type de logements, puisque ces objets existent déjà.

Il manque également une véritable étude dynamique sur la demande de logement, notamment de logements subventionnés. Un guichet unique devrait pouvoir quantifier cette demande, en y impliquant tous les acteurs du logement social.

4) Accession à la propriété

Un rapide exemple de calcul démontre que les conditions actuelles sont favorables à l'accession à la propriété.

Pour un 100 m² à CHF 6'000/m² (pour un projet sis en zone de fond agricole), le prix total (hors frais de notaire) s'élève à CHF 600'000.

Les conditions bancaires exigent 20% de fonds propres, dont 10% provenant hors du 2^{ème} pilier, soit CHF 60'000.

A ces CHF 60'000, il convient d'ajouter environ CHF 10'000 de frais d'enregistrement/mutation/notariés, ce qui fait pour un ménage souhaitant acquérir un logement, un total de CHF 70'000 à déboursier.

Les conditions actuelles sont ainsi particulièrement favorables à l'accession à la propriété et c'est l'occasion de promouvoir de façon significative l'accession à la PPE à Genève.

L'APCG s'oppose donc tant à la diminution de la part au libre choix du propriétaire, qu'à l'introduction d'une part obligatoire réservée aux Maîtres d'ouvrages d'utilité public et estime que l'actuel art. 4A LGZD doit être maintenu.

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.



Thierry BARBIER-MUELLER
Président



Thomas MADER
Vice-Président



Philippe ANGELOZZI
Secrétaire général