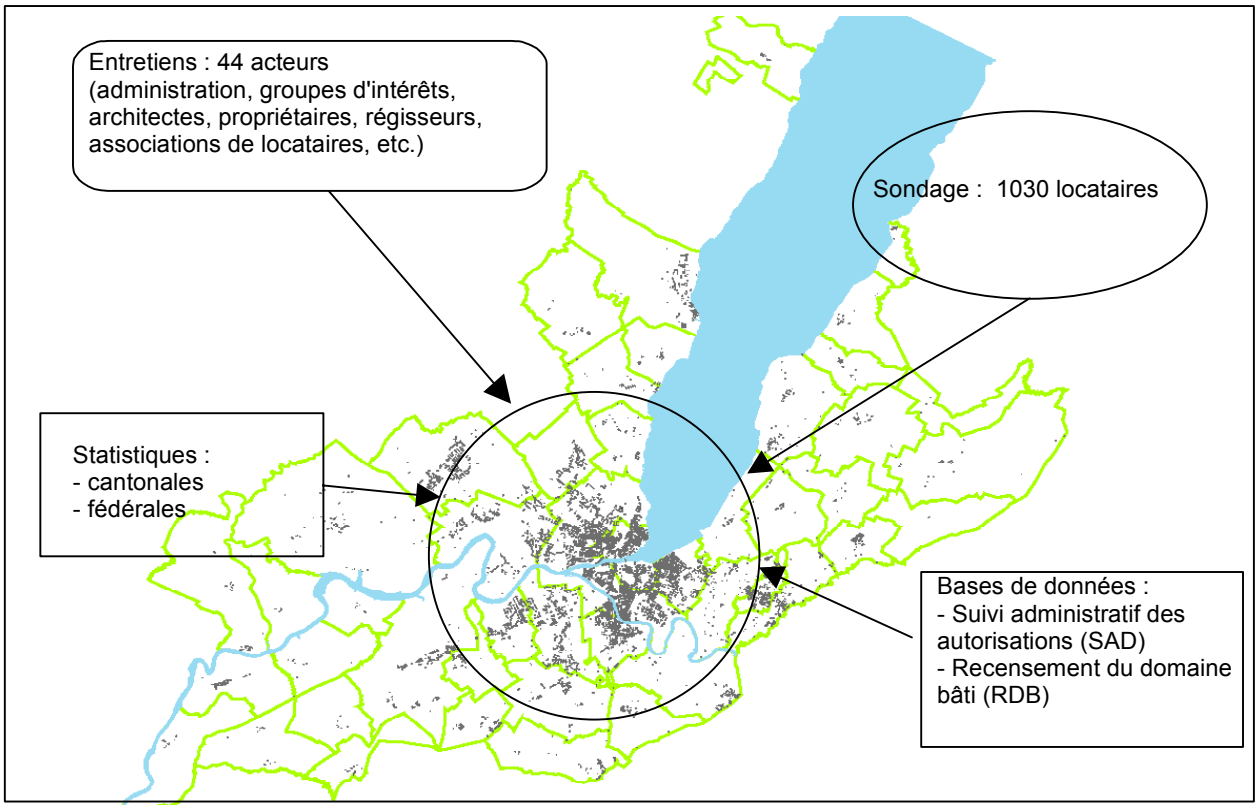
**Commission externe d'évaluation des politiques publiques**

Tél. 022 327 55 16
E-mail: cepp@etat.ge.ch
http://www.geneve.ch/cepp
Case postale 3937, 1211 Genève 3

# Politique cantonale en matière de rénovation de logements

## Evaluation de l'impact de la loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation (LDTR)




**Genève, le 9 décembre 2003**

# L'essentiel en bref

La loi sur les démolitions, transformations et rénovations (LDTR) est entrée en vigueur en 1983. Elle vise en particulier à éviter le dépeuplement du centre-ville au profit de surfaces de bureaux ou commerces, ainsi que plus généralement à réglementer les travaux sur les immeubles existants (transformations et rénovations) de manière à minimiser l'impact sur les loyers. L'évaluation se concentre uniquement sur ces aspects, mais la loi comprend aussi des dispositions sur les congés-vente, les changements d'affectations, l'expropriation et les démolitions.

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

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

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

***Une loi transgressée***

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

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

***Un frein à la rénovation ?***

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

***Des hausses de loyers en perspective***

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

***Une aide largement utilisée***

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

***Des inégalités de traitement entre propriétaires et entre locataires***

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

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

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

***Le paradoxe genevois***

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

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

**Table des matières**


**1. Introduction** **9**
1.1 Motifs de la Commission 9
1.2 Questions d'évaluation 9
1.3 Composition du groupe de travail 10
1.4 Résumé de la méthode 10

**2. La politique cantonale en matière de rénovation de logement** **12**
2.1 Historique de la LDTR 12
2.2 Objectifs de la politique 14
2.3 La mise en oeuvre de la LDTR 16

**3. L'impact de la LDTR** **19**
3.1 Impact sur les locataires 19
3.2 Impact sur les propriétaires 32
3.3 Impact sur la collectivité 44

**4. Conclusions** **56**
4.1 La LDTR permet-elle de maintenir des logements en ville? 56
4.2 La LDTR permet-elle de limiter les coûts des projets de rénovation, de manière à garantir des loyers abordables? 56
4.3 Le parc immobilier genevois est-il moins rénové qu'ailleurs ? 57
4.4 Quel est l'impact du loyer maximum sur la stratégie des propriétaires? 58
4.5 Quelle est l'évolution des loyers après rénovation ? 58
4.6 Quelle est la part des aides étatiques dans les travaux de rénovation? 59

**5. Recommandations** **61**
5.1 Concernant le contenu de la loi 61
5.2 Concernant la mise en œuvre de la loi 62

**6. Annexes** **63**
6.1 La méthode au complet 63
6.2 Note statistique sur les investissements 68
6.3 Comparaison intercantonale 69
6.4 Structure de propriété 75
6.5 Lecture des graphiques "boxplot" 78
6.6 L'utilisation de la médiane 79
6.7 Définitions des zones 1 à 5 selon la LaLAT 79
6.8 Liste des personnes interrogées 79

**7. Bibliographie** **80**

**Tableaux**

Tableau 1: Exemple théorique de 3 situations ..... 17
Tableau 2 : Evolution du nombre d'autorisations LDTR, 1999 à 2002 ..... 18
Tableau 3 : Progression des états locatifs pour 2000 et 2001 des projets globaux ..... 25
Tableau 4: Délai d'obtention de l'autorisation des projets postérieurs à janvier 1996 ..... 34
Tableau 5 : Utilisation du "bonus à la rénovation" 1996-1999 ..... 37
Tableau 6 : Rendement moyen des projets globaux 2000 et 2001, selon nombre de logements et de pièces ..... 40
Tableau 7 : Rendement sur travaux versus Rentabilité sur immeuble ..... 41
Tableau 8 : Type de travaux dans les projets globaux autorisés en 2000 et 2001 ..... 45
Tableau 9 : Types de travaux selon la statistique des dépenses (en millier de francs) ..... 45
Tableau 10 : Evolution du nombre de logements par commune ..... 48
Tableau 11 : Evolution du nombre d'habitants par commune ..... 49
Tableau 12 : Evolution de la population dans les villes suisses ..... 49
Tableau 13 : Evolution des logements dans les villes suisses ..... 49
Tableau 14 : Indices d'influence de la LDTR ..... 54
Tableau 15 : Critères d'évaluation et indicateurs ..... 67
Tableau 16 : Projets de transformation en 2001 selon statistiques OFS ..... 68
Tableau 17 : Répartition générale de la propriété ..... 76
Tableau 18 : Répartition de la propriété pour les propriétaires de type collectif ..... 77
Tableau 19 : Répartition de la propriété pour les particuliers ..... 77

**Figures**

Figure 1 : Théorie d'action de la LDTR ..... 15
Figure 2 : Nombre de locataires selon l'année de la dernière augmentation et le type d'immeuble (n=266) ..... 21
Figure 3 : Changement de loyer en raison de travaux ..... 22
Figure 4 : Augmentation médiane du loyer déclarée par les locataires en raison des travaux ..... 23
Figure 5 : Etat locatif moyen par pièce avant et après rénovation, en 2000 et 2001 ..... 24
Figure 6 : Loyers mensuels moyens par pièce ..... 26
Figure 7 : Niveau des loyers mensuels par pièce après rénovation, en 1998 et 2002 ..... 27
Figure 8 : Information donnée aux locataires ..... 28
Figure 9 : Discussion de l'ampleur des travaux avec régie/propriétaire ..... 28
Figure 10 : Durée d'habitation ..... 29
Figure 11 : Distribution des projets selon le délai ..... 34
Figure 12 : Variabilité dans les délais selon la procédure ..... 35
Figure 13 : Délais selon le type de procédure et l'année d'autorisation ..... 36
Figure 14 : Distribution du taux de rentabilité des projets globaux 2000-2001 ..... 40
Figure 15 : Dépenses en transformations, agrandissements, rénovations et assainissements ..... 47
Figure 16 : Bâtiments de plus de deux logements à Genève (ville) en 2003 ..... 48
Figure 17 : Etat du parc suisse de bâtiments à usage d'habitation 2000 ..... 51
Figure 18 : Taux de rénovation et nombre de bâtiments à usage d'habitation, 1990 et 2000 ..... 52
Figure 19 : "Intensité" de rénovation à deux périodes différentes ..... 53
Figure 20 : Part des bâtiments rénovés en 1990 et en 2000 ..... 54

**Annexe séparée (disponible auprès du secrétariat de la commission)**:

- Sondage auprès des locataires genevois sur la perception des travaux de rénovation, avril 2003, Institut Erasm sur mandat de la CEPP.

**Abréviations**:

| | |
|---|---|
| APA | Autorisation de construire en procédure accélérée (rénovation partielle) |
| CEPP | Commission externe d'évaluation des politiques publiques |
| DAEL | Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement |
| DD | Autorisation de construire par demande définitive (rénovation lourde) |
| LCI | Loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (L 5 05) |
| LDTR | Loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (L 5 20) |
| LGL | Loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (I 4 05) |
| LGZD | Loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (L 1 35) |
| MER | Méthode d'évaluation rapide des coûts de remise en état des bâtiments d'habitation |
| OCL | Office cantonal du logement |
| OCSTAT | Office cantonal de la statistique |
| OFS | Office fédéral de la statistique |
| PC | Police des constructions (DAEL) |
| PLQ | Plan localisé de quartier |
| PUS | Plan d'utilisation du sol |
| RDB | Recensement du domaine bâti (base de donnée du DAEL) |
| SAD | Suivi administratif des autorisations (base de donnée du DAEL) |

**Remerciements:**

La Commission tient à remercier toutes les personnes interrogées lors des entretiens et du sondage, sans qui ce travail n'aurait pas été possible. Elle tient également à souligner les efforts consentis par le service juridique de la Police des constructions (DAEL), notamment ceux de MM. Blaise Crouzier et Michel Bürgisser pour leur aide apportée au traitement des données administratives. La Commission a également profité de l'excellence et de la disponibilité de l'Office cantonal de la statistique, et remercie en particulier Mme Carol Daverio, Mme Monique Robert, M. Paolo de Faveri, M. Roland Rietschin, M. Dominique Frei. La commission a également bénéficié de l'aimable collaboration de M. François Mumenthaler et M. Michel Terrond du Service de géomatique. La commission remercie également M. Jean-Marc Zambaz et Mme Marianne Gerber de l'Office fédéral de la statistique. Enfin la commission remercie ses mandataires pour l'excellent travail qui lui a été adressé: Mme Anya Ensmann, M. Massimo Sardi et M. Markus Pichler de l'institut Erasm, pour le sondage et les entretiens, M. Claudio Bologna, bureau d'étude Eco'Diagnostic, pour le traitement et l'analyse des données statistiques et administratives.

# 1. Introduction

## 1.1 Motifs de la Commission

Depuis plusieurs années, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) s'intéresse aux effets de la LDTR. Un premier projet d'évaluation, élaboré en 1998, avait été suspendu de manière à pouvoir intégrer les effets des diverses modifications de loi qui venaient d'entrer en vigueur à l'époque. Le projet a été formellement repris fin 2001 et les contours de l'évaluation ont été définis dans l'étude de faisabilité du 28 mars 2002. La commission a dès lors engagé les travaux d'évaluation, avec l'encouragement du Conseil d'Etat.

Plusieurs raisons expliquent l'intérêt de la CEPP en la matière :

- La nécessité de mieux connaître l'impact d'une législation qui vise plusieurs objectifs: le maintien de logements au centre-ville, la protection des locataires par le maintien de loyers abordables même après rénovation, le maintien de la qualité du parc de logements et la préservation de l'emploi dans le secteur du bâtiment, et un but constant depuis 1983, "préserver l'habitat et les conditions de vie existants[2]" (art.1 al.1 LDTR).
- L'appréciation très controversée des effets de la LDTR et les nombreuses critiques émanant tant de l'administration en charge de l'application de cette loi que des professionnels de l'immobilier.
- Les nombreuses révisions subies par la loi et les débats au Grand Conseil laissent supposer l'existence d'un éventuel problème de fond qu'il s'agit de mieux comprendre.

## 1.2 Questions d'évaluation

Les questions retenues portent avant tout sur l'impact de la LDTR, tant sur les personnes concernées que sur le parc de logements.

| | |
|---|---|
| I. | La LDTR permet-elle de maintenir des logements en ville? |
| II. | La LDTR permet-elle de limiter le coût des projets de rénovation, de manière à garantir des loyers abordables? |
| III. | Le parc immobilier genevois est-il moins rénové qu'ailleurs ? |
| IV. | Quel est l'impact du loyer maximum sur la stratégie des propriétaires? |
| V. | Quelle est l'évolution des loyers après rénovation ? |
| VI. | Quelle est la part des aides étatiques dans les travaux de rénovation? |

Un certain nombre de questions complémentaires ont été également abordées lors des entretiens et du sondage réalisés dans le cadre de cette évaluation: quels sont les facteurs qui déterminent une rénovation, la part des rénovations qui se fait en dehors du contrôle étatique, les besoins et la satisfaction des locataires, etc. ?

En délimitant le champ de l'évaluation, la commission a volontairement écarté certains aspects de la LDTR: il s'agit des changements d'affectation des appartements (art.7 et 8),

[2] Dans les zones de construction 1 à 4.

de la vente d'appartements (art.39), et des mesures d'encouragement à la rénovation (bonus: art.15 et suivants[3]). L'évaluation ne porte également pas sur les cas de démolitions et d'expropriation.

### 1.3 Composition du groupe de travail

Le groupe de travail était composé de Mmes et MM. Antoinette Salamin (responsable du groupe), Katia Horber-Papazian, Bernard Schneider et Alain Schoenenberger, auxquels se sont joints deux nouveaux membres au moment du renouvellement de la Commission en juin 2003: MM. Philippe Favarger et David Lachat. Le groupe a été soutenu dans son travail par M. Christophe Kellerhals, Secrétaire permanent, ainsi que par Mme Fabienne Guex Déturche, stagiaire au secrétariat de la Commission. Les travaux préparatoires de 2001 ont été menés par Mmes et MM. Françoise Buffat, Sabine Estier et Pierre Milleret, soutenus dans leur travail par M. Emmanuel Sangra, ancien Secrétaire permanent.

### 1.4 Résumé de la méthode

Les tableaux ci-dessous exposent brièvement les cinq sources d'informations utilisées dans cette évaluation. Une description plus complète de la méthode se trouve dans l'annexe 6.1, p.63.

**1. Des entretiens avec les représentants des parties prenantes**

| | |
|---|---|
| *Objectifs* | Comparer les informations en provenance des sources quantitatives, répertorier les principaux problèmes qui affectent la mise en œuvre de la législation, comprendre les enjeux pour les locataires et pour les professionnels de l'immobilier (impact de la LDTR sur leurs pratiques en termes de coûts des travaux, rendement, etc.). |
| *Moyens* | 44 entretiens: 7 dans l'administration cantonale, 7 auprès de groupes de défenses d'intérêts, 30 professionnels de l'immobilier: architectes, régisseurs, propriétaires (particuliers, assurances, caisses de pension, communes, etc.). |

**2. Un sondage auprès des locataires**

| | |
|---|---|
| *Objectifs* | Connaître le niveau des loyers pendant et après le contrôle étatique, les besoins et la satisfaction des locataires, comparer ces résultats avec ceux obtenus de locataires d'appartements non-rénovés. |
| *Moyens* | Sondage téléphonique[4] auprès de 1030 locataires. Quatre catégories de locataires ont été interrogées en fonction de la situation de leurs logements: (1) 303 locataires de logements rénovés et encore sous contrôle étatique, (2) 322 locataires de logements rénovés dont le loyer n'est plus sous contrôle étatique, (3) 200 locataires de logements dont la demande d'autorisation de rénover n'a pas été accordée, (4) 205 locataires de logements ne faisant l'objet d'aucune demande d'autorisation, alors que la date de construction de l'immeuble permet de |

[3] Un rapport sur l'utilisation de ce bonus était attendu au moment de la conception de cette évaluation. La commission avait donc décidé de ne pas approfondir cette question. A notre connaissance, aucun rapport n'a été remis sur ce sujet à ce jour.

[4] Sardi, M., Ensmann A. (2003) Sondage auprès de locataires genevois sur la perception des travaux de rénovation. Mandat de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques. Genève: Institut érasm.

| | |
|---|---|
| | déduire qu'une rénovation est nécessaire (>30 ans). |

**3. Une extraction des données administratives**

| | |
|---|---|
| *Objectifs* | Décrire le volume, le type de requêtes en autorisation de construire et évaluer l'impact de la LDTR sur les opérations de rénovation. |
| *Moyens* | Exploitation de deux fichiers:<br>(1) la base de données générale des autorisations de construire (SAD): nombre et type de demandes d'autorisations LDTR, dates de dépôts des requêtes et des autorisations (données informatisées dès 1996);<br>(2) la base de données du recensement du domaine bâti (RDB) qui recense toutes les autorisations de rénovation soumises à la LDTR délivrées dès 2000 pour des **projets globaux,** c'est-à-dire concernant au moins tous les logements d'une entrée d'immeuble. Les données enregistrées concernent le type de rénovation, les caractéristiques physiques du projet avant et après rénovations (nombre de logements, de pièces, surface dédiée aux logements, etc.), ainsi que des données financières (coût des travaux, états locatifs avant et après rénovations). |

**4. Une analyse des statistiques officielles**

| | |
|---|---|
| *Objectifs* | Identifier et récolter une série d'indicateurs statistiques: nombre de projets de rénovation, dépenses dans les travaux de transformation et rénovation, évolution des loyers, etc. |
| *Moyens* | Quatre bases de données en provenance de l'OCSTAT et de l'OFS ont été analysées:<br>(1) Fusion de la base de donnée SAD (DAEL) avec le fichier statistique sur le mouvement de la construction (OCSTAT)<br>(2) Le niveau des loyers à Genève (OCSTAT)<br>(3) Statistique suisse de la construction et des logements (OFS)<br>(4) Recensement fédéral des bâtiments et des logements (OFS) |

**5. Une comparaison juridique**

| | |
|---|---|
| *Objectifs* | Comparer les dispositions de la LDTR avec la législation d'autres cantons suisses, établir le degré de sévérité des différentes législations. |
| *Moyens* | Recueil et analyse des législations cantonales en matière de transformations et rénovations (inventaire effectué par l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg). |

# 2. La politique cantonale en matière de rénovation de logement

## 2.1 Historique de la LDTR

Dans son intitulé actuel, la LDTR date de 1983 mais elle trouve ses origines dans une législation des années soixante (cf. ci-dessous). De 1983 à 2003, la LDTR a subi deux révisions importantes: celles de 1989 et de 1996. Elle a été l'objet de multiples projets d'amendements, concrétisés à au moins 11 reprises par des modifications du texte original. L'évolution de la LDTR a également suscité quatre initiatives et trois référendums.

**1962: Les prémisses: maintenir des logements au centre-ville**

La problématique des démolitions et transformations des maisons d'habitation est relativement ancienne à Genève. En 1961 déjà, le Conseil d'Etat adopte un règlement à ce sujet, motivé pour l'essentiel par une forte pénurie de logements et par le souci de ne pas voir disparaître l'habitat bon marché, vu le rythme des démolitions d'immeubles au centre-ville. Ce règlement a été annulé par une décision du Tribunal fédéral. Le Grand Conseil adopte alors la "Loi restreignant les démolitions et transformations de maisons d'habitation en raison de la pénurie de logements" (L 5 9) du 17 octobre 1962. Cette loi n'est toutefois pas appliquée aux transformations de logements en bureaux, ni à celles destinées à créer des logements de luxe. De plus elle s'applique en cas de pénurie, situation définie par le Conseil d'Etat chaque année (DTP 1992:9).

**1983: Naissance de la LDTR: maintenir des logements abordables**

Après dix ans d'affrontements sociaux, politiques et juridiques, le corps électoral genevois adopte le 26 juin 1983, à la suite d'une initiative socialiste non formulée en 1977 et de nombreux débats parlementaires, la "Loi sur les démolitions, transformations et rénovations des maisons d'habitation (LDTR)".

L'objectif de cette loi est d'empêcher les rénovations de luxe pour permettre aux habitants de rester dans leur logement à des conditions supportables en cas de transformations[5]. Les dispositions sur les transformations sont renforcées par l'introduction d'un article restreignant les changements d'affectations. Un principe d'intérêt général est également ajouté, introduisant la notion de limitation du loyer en fonction du besoin prépondérant de la population[6]. La LDTR provoque dans les années qui suivent une multitude de recours donnant lieu à une importante jurisprudence.

**1985: Maintenir des logements locatifs**

La tension remonte avec les premiers congés-ventes. Le Rassemblement en faveur d'une politique sociale du logement lance une initiative pour interdire cette pratique, initiative

---

[5] Voir DEPARTEMENT DES TRAVAUX PUBLICS (1992), Les rénovations d'immeubles d'habitation à Genève, cahier de l'aménagement no 1, Genève.

[6] Art.6 al.4: "les logements doivent répondre, quant à leur genre, leur loyer ou leur prix à un besoin prépondérant de la population".

largement acceptée en votation. Un nouvel article est inséré et soumet la vente d'appartements locatifs à autorisation. Ainsi, après avoir empêché les démolitions abusives, puis contrôlé strictement les transformations d'immeubles, la LDTR vise désormais aussi à maintenir un parc de logements locatifs.

**1989: 1ère révision: précision des critères utilisés, lutte contre le "saucissonnage" des projets**

Une troisième initiative est lancée, pour préciser notamment le type de travaux de transformation qui sont assujettis à la LDTR, les changements d'affectations, ainsi que la durée du contrôle des loyers qui en découle. Le texte de l'initiative, après quelques remaniements, est adopté par le Grand Conseil le 22 juin 1989, sans consultation populaire après le retrait de l'initiative. Il permet à l'Etat de regrouper dans la même autorisation plusieurs projets déposés pour le même immeuble (problème du "saucissonnage"), et précise les critères utilisés pour fixer le prix des loyers lors des autorisations de rénover.

**1992: Lutte contre les logements vides**

Suite à l'initiative populaire "contre les logements vides et la spéculation", un nouveau volet est ajouté à la loi le 27 septembre 1992, intitulé "Mesures visant à lutter contre la pénurie de logements locatifs", prévoyant une procédure d'expropriation des logements inoccupés. Ces mesures permettent la relocation forcée de logements restés vides sans motifs suffisants.

Neuf mois plus tard, en juin 1993, une modification du texte est adoptée, précisant les taux de rendement, d'amortissement et les frais d'entretiens utilisés dans le calcul du rendement admissible des capitaux investis dans les travaux de rénovation.

**1996: 2ème révision: assouplissement et bonus à la rénovation**

Arrivent les années de récession. En 1995, le nouveau Conseil d'Etat, dit "monocolore", propose une révision de la LDTR. L'industrie du bâtiment est à cette période dans une situation dramatique. Les associations syndicales et patronales du bâtiment se mettent alors d'accord pour suggérer un contre-projet. A leur instigation, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil un projet de loi proposant notamment la création d'un bonus à la rénovation. L'idée est de générer rapidement une source importante d'emplois grâce aux travaux d'entretien et de rénovation du parc immobilier genevois. Le bonus à la rénovation (10 millions renouvelables d'année en année) est adopté le 25 janvier 1996.

**1999: Durcissement: le montant du prix-plafond est inscrit dans la loi, l'Etat peut imposer des travaux ou changer l'affectation de locaux commerciaux**

La gauche et les écologistes présentent un nouveau projet de loi (PL 7752) en décembre 1997, dont l'essentiel du contenu est adopté par le parlement le 25 mars 1999, après de vives discussions. La notion de besoin prépondérant y est définie et le montant du prix-plafond en cas de rénovation est inscrit dans la loi[7]. Le Conseil d'Etat peut adapter ce montant tous les deux ans. Autre modification majeure: l'Etat, notamment sur demande d'un locataire, peut ordonner au propriétaire l'exécution de travaux d'entretien (art 42A). Enfin,

[7] Par "besoin prépondérant de la population", il faut entendre des loyers accessibles à la majorité de la population, c'est-à-dire impliquant un taux d'effort ne dépassant pas 18% du revenu médian de la population (art. 6, al. 6). En 1984, le Tribunal administratif a admis une fourchette de 1'800 à 2'400 francs la pièce. Il a actualisé ce montant en 1993, définissant une fourchette de 2'800 à 3'225 francs la pièce. En janvier 1999, le législateur a repris ces montants sans les modifier.

en cas de pénurie, l'Etat peut exiger que certains locaux commerciaux vides depuis plus de deux ans soient affectés au logement. Les milieux immobiliers déposent alors un recours au Tribunal fédéral sur l'obligation d'exécuter des travaux de rénovation (art.42A), recours qui sera rejeté, et contestent la loi en référendum. Le 26 septembre 1999, cette nouvelle version de la LDTR est toutefois approuvée par 54% des citoyens en votation populaire.

En novembre 2000, le Grand Conseil vote le projet de loi 8188 qui limite strictement les conditions auxquelles un changement d'affectation peut être autorisé, ceci pour éviter de diminuer le taux d'habitat au centre ville (art.8 al.2). Une nouvelle disposition est votée en mars 2001: en cas de vente aux enchères d'un immeuble, les appartements mis en propriété par étages doivent être vendus en bloc et ne peuvent être laissés en PPE. Cette disposition sera annulée par le Tribunal Fédéral.

Adopté par le Grand Conseil le 2 mai 2002, un article précise que les barèmes des loyers rénovés sous régime de la LGL (HLM, etc.) priment sur les barèmes de la LDTR. Les rénovations faites dans les logements subventionnés peuvent donc subir de plus fortes augmentations de loyers que dans les loyers libres. Cet article est retiré en novembre suite à un référendum lancé par les milieux de défense des locataires.

**2003: assouplissement, l'acquisition d'un logement locatif par son locataire est à nouveau possible, la menace des congés-ventes réapparaît**

En 2003, un référendum est déposé par l'ASLOCA et le Rassemblement pour une politique sociale du logement contre les nouvelles dispositions introduites dans l'art.39 LDTR, assimilé selon les référendaires à un retour des "congés-ventes". Le référendum a abouti, mais il n'y a pas encore eu de votations sur ce sujet et la question demeure pendante.

Par ailleurs, une initiative a été lancée (IN 120) par le Comité pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitants dans le but de modifier la Constitution genevoise sur plusieurs points, notamment le référendum obligatoire pour tout ce qui touche l'une des lois de protection des locataires, ainsi que l'inscription du prix-plafond en cas de rénovation, qui est mentionné dans la LDTR, dans la Constitution. Cette initiative a abouti et une décision sur sa prise en considération par le Grand Conseil est fixée en juillet 2004. Un éventuel contre projet pourrait être proposé en juillet 2005.

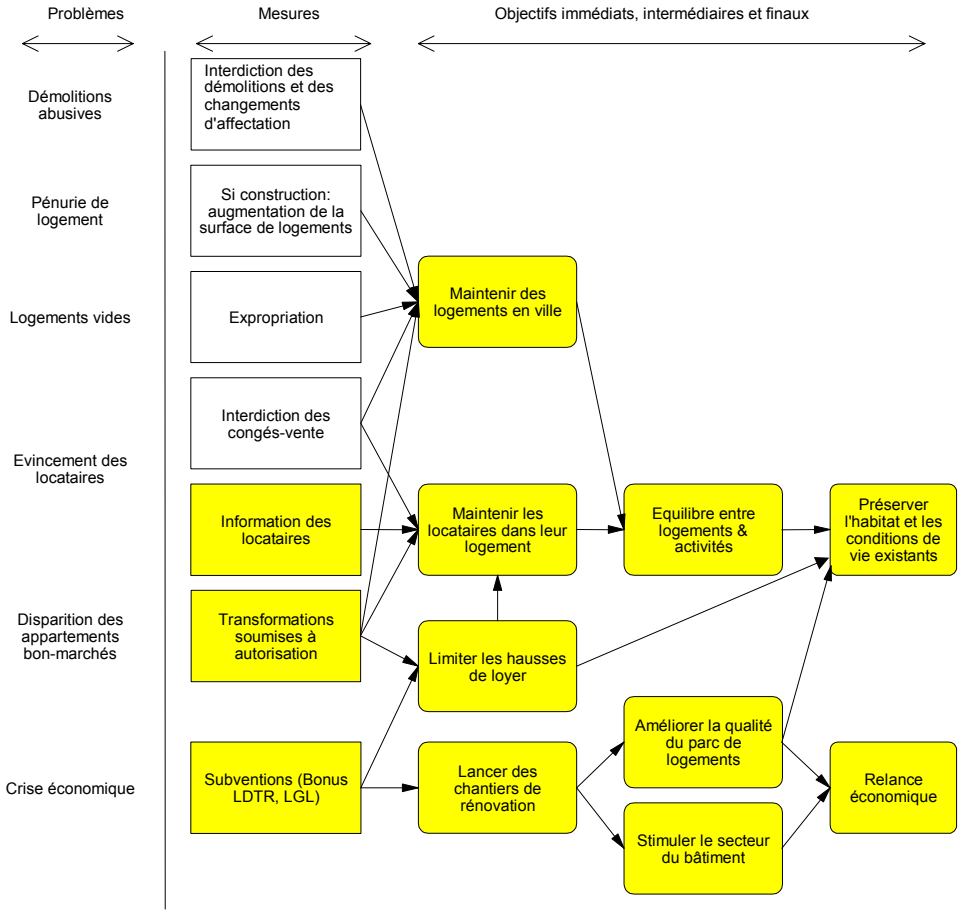
## 2.2 Objectifs de la politique

Les objectifs de la LDTR ont évolué progressivement dans un climat d'affrontements politiques et juridiques très vifs entre défenseurs des locataires et milieux immobiliers. A une époque où les quartiers du centre se commercialisaient et où l'on transférait la population vers la périphérie urbaine, la LDTR a été d'abord un outil du maintien du logement en ville. Par la suite, la législation est devenue de plus en plus restrictive par rapport aux droits des propriétaires. Ses principes ont fait l'objet d'une abondante jurisprudence. Les tribunaux ont dû en effet préciser de nombreuses notions juridiques indéterminées. Leurs arrêts ont d'ailleurs souvent généré des révisions législatives initiées par les acteurs mécontents des décisions judiciaires.

Au fil des années, la liste de problèmes que la LDTR a dû contribuer à résoudre s'est allongée. De la lutte contre la pénurie de logements et les démolitions abusives, les mesures ont évolué vers des incitations à la rénovation et une meilleure protection des locataires en cas de vente ou de travaux. Les mesures prises et les objectifs de cette loi se sont ainsi multipliés.

Pendant la crise économique des années 1991-96, cette loi a aussi servi de levier économique, par le biais d'un bonus conjoncturel à la rénovation, mis à disposition des propriétaires dès 1996[8] pour favoriser le lancement de chantiers de rénovations. Dans ce contexte, un accord a été trouvé pour assouplir la loi par la modification de diverses modalités techniques d'application.

Figure 1 : Théorie d'action de la LDTR




La Figure 1 ci-dessus présente les problèmes socio-économiques que la LDTR doit combattre, les principales mesures d'interventions et les objectifs, intermédiaires et finaux, qu'il s'agit d'atteindre[9]. Ces objectifs ont été extraits tant du texte de loi que de l'exposé des motifs. Il s'agit d'une analyse de la CEPP effectuée dans le but d'identifier les principes d'action et de délimiter l'évaluation.

---

[8] Ce bonus a pris fin en 1999, mais en raison du délai entre l'autorisation et le lancement des travaux, un certain nombre de chantiers au bénéfice de ce bonus sont actuellement en cours. Le bonus sera réinstauré en janvier 2004 et viendra compléter le bonus développé entre-temps et réservé aux bâtiments "monuments et sites" (LPMNS).

[9] Cette "théorie d'action" (Patton, 1997: 215ss) se lit de gauche à droite, les éléments étant reliés entre eux par des liens de causalité (ex: si telle mesure est mise en place, alors elle permettra d'atteindre tel objectif immédiat; si tel objectif immédiat est atteint, alors il permettra d'atteindre tel objectif intermédiaire, et ainsi de suite jusqu'à l'atteinte de la finalité du programme, de la politique ou de la loi considérée). Dans ce type de diagramme, il est admis que les boucles de rétroaction (ou liens circulaires) sont possibles, mais pour des motifs de lisibilité elles ne sont pas représentées.

La LDTR comporte plusieurs volets consacrés à la démolition, aux logements vides, aux ventes d'appartements locatifs et aux travaux de transformation et rénovation. L'évaluation ne peut aborder conjointement toutes ces questions. La figure ci-dessus indique en gris les éléments de cette loi sur lesquels porte l'évaluation. Les éléments en blanc ne sont pas documentés.

## 2.3 La mise en oeuvre de la LDTR

Le principe de la LDTR consiste à soumettre à autorisation toute intervention sur un immeuble existant, hormis pour les travaux courants d'entretien. Cela dans le but de préserver le nombre de logements en zone urbaine et lutter contre les différentes pressions du développement économique sur les prix des loyers. Cela s'applique aux zones de construction 1 à 4[10]. Les maisons individuelles ne comportant qu'un seul logement et les villas situées en 5ème zone de construction, comportant un ou plusieurs logements, ne sont pas assujetties.

L'autorisation est délivrée, après instruction du dossier, par la Police des constructions du DAEL. La plupart du temps, des démarches préalables au dépôt de la demande d'autorisation (requête) sont menées par le requérant avec la Police des constructions pour négocier le projet. Le requérant cherche ainsi à connaître le type et le montant des travaux qui seront admis avant de poursuivre sa démarche, car la loi est sujette à interprétation, notamment en ce qui concerne la distinction entre entretien et rénovation.

En cas de dépôt d'une requête, la réglementation de la LDTR est appliquée aux travaux dans les cas définis par le premier alinéa, tandis que le deuxième alinéa précise ce qu'il faut entendre par travaux d'entretien (non assujettis).

**Art. 3 Définitions**

***Transformation***

[1] Par transformation, on entend tous les travaux qui ont pour objet :
a) de modifier l'architecture, le volume, l'implantation, la destination, la distribution intérieure de tout ou partie d'une maison d'habitation;
b) la création de nouveaux logements, notamment dans les combles;
c) la création d'installations nouvelles d'une certaine importance, telles que chauffage, distribution d'eau chaude, ascenseur, salles de bains et cuisines;
d) la rénovation, c'est-à-dire la remise en état, même partielle, de tout ou partie d'une maison d'habitation, en améliorant le confort existant sans modifier la distribution des logements, sous réserve de l'alinéa 2 ci-dessous.

[2] Par travaux d'entretien, non assujettis à la présente loi, il faut entendre les travaux courants d'entretien faisant partie des frais d'exploitation ordinaires d'une maison d'habitation. Les travaux raisonnables d'entretien régulier ne sont pas considérés comme travaux de transformation, pour autant qu'ils n'engendrent pas une amélioration du confort existant.

Le Règlement d'application précise que "les travaux de transformation modifiant l'architecture d'un bâtiment sont ceux portant soit sur le style ou le caractère du bâtiment, sa destination, ses structures, sa conception, son aspect, ses éléments constitutifs intérieurs ou extérieurs, son équipement". Par ailleurs, "les travaux de transformation modifiant la

[10] La Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) du 4 juin 1987 définit les zones de construction : les zones 1 à 4 sont des zones urbaines ou des villages, tandis que la 5ème zone est destinée aux villas (cf. Art.19 LaLAT, en annexe p.79 ).

distribution intérieure d'un bâtiment sont ceux portant sur les éléments de maçonnerie, de charpente, de galandages ou de menuiserie intérieure du bâtiment et modifiant la typologie des appartements".

L'autorisation remise par la police des constructions précise le rendement admis des capitaux investis dans les travaux de rénovation, ainsi que le loyer facturé après travaux. Cela concerne uniquement les logements déjà existants. Pour les logements créés, par exemple dans les combles ou à partir de surfaces commerciales, un prix-plafond supérieur à celui de la LDTR est appliqué (env. 6'000 francs par pièce) et intégré dans l'autorisation. En principe, le coût moyen (réparti sur 18-20 ans) des travaux par pièce est reporté sur le loyer annuel de chaque pièce, pour autant que ce montant ne dépasse pas 3'225 francs la pièce par an. Si le loyer après travaux dépasse ce montant, le prix plafond est appliqué[11]. Si le loyer avant travaux était déjà supérieur à 3'225 francs, le loyer est "gelé", c'est-à-dire que le coût des travaux ne peut être reporté sur les loyers.

Tableau 1: Exemple théorique de 3 situations

| Loyers (prix/pièce/an) | Loyer avant travaux | Hausse de loyer admise* | Loyer autorisé après travaux | Augmentation admise |
|---|---|---|---|---|
| A: prix toléré | 1'800 | 400 | 2'200 | 100% |
| B: prix plafonné | 3'000 | 400 | 3'225 | 56% |
| C: prix gelé | 3'700 | 400 | 3'700 | 0% |

**selon le coût des travaux répartis sur 18-20 ans et respectant le calcul du rendement admissible.*

Dans le premier exemple, le coût des travaux peut être répercuté sur le loyer. Les charges supplémentaires (hypothèque) et les intérêts sur les fonds investis sont à la charge du locataire. Dans le second, seule une partie du coût des travaux peut être répercutée sur le locataire, le reste devant être couvert par les réserves du propriétaire. Dans le troisième, le total du coût des travaux doit être assumé par le propriétaire, sans toucher d'intérêt sur la somme investie.

Le prix plafond est inscrit dans l'art. 6 al.3 LDTR. Il est déterminé en fonction du "besoin prépondérant de la population", dont les éléments constitutifs de calcul sont le revenu médian de la population, la charge locative (ou taux d'effort admissible: 18%) et le nombre de pièces moyen recherché (Bindschedler & Peychère, 1998: 371). En théorie, ce prix varie de 2'400 à 3'225 francs la pièce par an, mais dans la pratique actuelle c'est le montant maximum qui est la plupart du temps appliqué par la police des constructions lors de l'examen de la requête de rénovation. En effet, le calcul de la répercussion des travaux arrive souvent à ce résultat. Une fois l'autorisation délivrée, l'Etat exige l'information des locataires et impose une période de contrôle de 3 à 5 ans durant laquelle le loyer ne doit pas être augmenté.

Enfin, une visite des chantiers est effectuée à l'occasion de la mise en service des immeubles. Lorsque des irrégularités sont relevées, des sanctions au sens des art. 129 à 139 LCI sont possibles. Elles peuvent s'élever jusqu'à 20'000 francs pour des travaux effectués sans autorisation, et au-delà de cette limite pour des travaux qui ne pourraient obtenir d'autorisation.

[11] Sauf si le propriétaire fait la démonstration que cela n'est économiquement pas viable et obtient une dérogation en vertu de l'art.11 LDTR pour augmenter ce plafond à 3'500 francs. Si cette disposition est systématiquement proposée aux requérants selon l'administration, elle n'est que très rarement utilisée.

*2.3.1 Les autorisations délivrées et catégories de travaux*

Le Tableau 2 présente pour les années 1999 à 2002 le nombre d'autorisations délivrées au titre de la LDTR. Il distingue, pour les années 2000 et 2001 seulement, les projets globaux[12] qui figurent dans une base de données tenue par le Service juridique de la Police des constructions et les projets partiels[13], extraits par différence du fichier administratif, qui ont aussi reçu un préavis positif LDTR mais pour lesquels il n'existe pas d'informations détaillées sous forme électronique. Les projets globaux concernent en principe tous les logements d'une ou plusieurs entrées d'immeuble et portent souvent sur la structure de l'immeuble ou des logements.

Tableau 2 : Evolution du nombre d'autorisations LDTR, 1999 à 2002

| *Projets de rénovation* | *Sources* | *1999* | *2000* | | *2001* | | *2002* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nombre total de projets | Base de données SAD | 218 | 204 | 100% | 202 | 100% | 177 |
| Projets globaux | Base de donnée RDB | n.d. | 80 | 39% | 45 | 22% | n.d. |
| Projets partiels | Par soustraction | n.d. | 124 | 61% | 157 | 78% | n.d. |

*Source: Bases de données de la Police des constructions*

Le nombre total de projets de rénovation et de transformation qui ont été autorisés montre une tendance à la baisse, de 218 en 1999 à 177 en 2002. Le nombre de projets globaux diminue de 80 à 45 entre 2000 et 2001. A l'inverse, le nombre de projets partiels augmente de 124 à 157. Les devis estimés des projets globaux représentent 130 millions de francs en 2000 et 114 millions de francs en 2001.

A partir de l'autorisation, les dépenses effectuées pour un projet de rénovation vont s'étaler en règle générale sur plus d'une année. La statistique suisse de la construction et des logements de l'OFS évalue à quelques 225 millions[14] les dépenses (soumises à autorisation) consacrées à la rénovation d'immeubles d'habitation en 2001 à Genève.

[12] Concernent aux moins une "entrée d'immeuble" entière.

[13] Ne concernent qu'une partie d'immeuble.

[14] En principe, le volume des travaux de transformations et d'agrandissement sont disponibles pour les différents genres et catégories d'ouvrage pour tous les cantons depuis la révision de 1994 de la statistique. Malheureusement, en partie pour des problèmes de ressources et pour des raisons techniques, l'OFS n'a pu fournir les données de rénovation de 1994 à 2002 que pour Genève. Pour les autres cantons, on ne dispose que des données sur les dépenses en 2001.

# 3. L'impact de la LDTR

Dans ce chapitre, les effets de la LDTR à moyen et long terme sont présentés et regroupés selon trois catégories : effets pour les locataires, les propriétaires et la collectivité. Pour chaque catégorie, les principaux enseignements sont récapitulés en fin de partie. Ces effets sont décrits sur la base de l'analyse des entretiens avec les parties prenantes, les professionnels de l'immobilier, du sondage des locataires et des statistiques.

## 3.1 Impact sur les locataires

Ce chapitre porte sur l'impact des mesures de protection des locataires, comme le montant maximum du loyer autorisé après travaux (limitation du coût des travaux), le contrôle des loyers pendant 3 à 5 ans ou encore l'obligation faite au bailleur d'informer le locataire en cas de travaux et de mentionner le montant autorisé par le DAEL. Deux autres indicateurs ont été utilisés pour décrire les conséquences possibles des travaux de rénovations sur les locataires: les départs occasionnés par les rénovations (renouvellement des locataires) et la quantité de travaux effectués sans autorisations.

### *3.1.1 Limitation du coût des travaux*

La loi réglemente les travaux de rénovation de façon à ce qu'ils soient "raisonnables et proportionnés" (art. 1 LDTR). Elle veut ainsi empêcher les rénovations dont le coût ne pourrait être assumé par les locataires. Autrement dit, il s'agit pour l'Etat de statuer sur la pertinence des travaux entrepris et leur adéquation avec les besoins des locataires en place. Conscients de cette limite, les propriétaires devraient en principe présenter des projets moins luxueux.

Lors des entretiens, la majorité des propriétaires et professionnels de l'immobilier (19/24) ont confirmé cet effet, avec quelques nuances. S'ils relèvent le fait que la LDTR impose une limitation des coûts, elle engendre par contre une stratégie qualifiée de "minimaliste" de la part des propriétaires, qui n'agissent plus dans une vision de moyen ou de long terme de l'investissement, mais à court terme en choisissant par exemple des matériaux de moindre qualité. D'autres minimisent les travaux non pas pour en limiter le coût, mais pour les réaliser discrètement et sans autorisation. Cinq personnes affirment limiter les coûts de la rénovation non pas en raison de la LDTR, mais en fonction de leurs propres choix: un propriétaire fait lui-même les travaux, une fondation propose du logement social, etc.

### *3.1.2 Contrôle des loyers*

Le DAEL fixe le montant du loyer dans l'autorisation. Ce loyer ne peut être modifié pendant toute la période de contrôle, qui peut aller de 3 à 5 ans[15].

Les entretiens révèlent que cette période de contrôle n'est que partiellement respectée. En effet, les régisseurs et les propriétaires appliquent les prix mentionnés dans l'autorisation

[15] "les loyers et prix de vente maximaux ainsi fixés sont soumis au contrôle de l'Etat (…) pendant une période de trois ans pour les immeubles transformés et rénovés, durée qui peut être portée à cinq ans en cas de transformation lourde" (art. 12 LDTR).

durant la période de contrôle, tant qu'il n'y a pas changement de locataire, auquel cas une augmentation peut intervenir.

En particulier, deux types d'irrégularités sont relevées dans leurs déclarations. Dans le premier cas, le propriétaire a pour stratégie de ne pas augmenter[16] les loyers en cas de travaux de rénovation, ce qui permet d'obtenir une autorisation aisément. Puis lors des changements de locataires, il fixe le loyer à 3'225 francs la pièce par an, soit le seuil maximal de la LDTR. Suivant les cas, cette augmentation peut dépasser fortement celle qui serait autorisée par le DAEL[17], mais ne dépasse pas le prix-plafond. Cette adaptation des loyers, bien que se voulant en accord avec la loi, n'est pas conforme.

Dans le second cas, le propriétaire augmente les loyers à chaque changement de locataire, même durant la période de contrôle étatique, et dépasse le prix-plafond. Ceci est un non-respect pur et simple de la période de gel des loyers imposée par la loi.

Dans les études de cas, deux stratégies d'évitement ont été constatées: soit les loyers sont augmentés **avant** la demande d'autorisation de construire, auquel cas le DAEL ne fait que "geler" des loyers déjà augmentés, soit le bailleur établit un nouveau contrat avec ses locataires en raison des travaux, contrat qui respecte bien la période de contrôle des loyers, mais qui est **échelonné** et prévoit de fortes augmentations à l'échéance de cette période. Le locataire se voit alors contraint d'accepter le nouveau contrat ou de partir à l'échéance de son bail.

*3.1.2.1 Hausses des loyers selon le sondage*

Sur mandat de la CEPP, un sondage téléphonique a été réalisé auprès des locataires en décembre 2002 par l'institut Erasm (Sardi & Ensmann 2003). Les locataires interrogés étaient préalablement prévenus par un courrier dans lequel il leur était demandé de tenir les documents nécessaires à portée de main. Le croisement avec les bases de données administratives à disposition a permis de répartir les réponses selon les quatre catégories de logements: rénovés sous contrôle, rénovés après contrôle, autorisation refusée et besoin potentiel (cf. annexe 6.1.2, p.64).

La Figure 2 montre, selon cette répartition d'immeubles, le nombre de locataires qui ont pu mentionner l'année de leur dernière augmentation de loyer. Cela constitue un groupe de 266 personnes (cf. "n=266" dans le titre de la figure) parmi un groupe plus important de locataires qui ont mentionné une augmentation de loyer, mais sans préciser la date. Les chiffres inscrits dans les colonnes représentent le nombre de locataires dans chaque catégorie et pour chaque année.

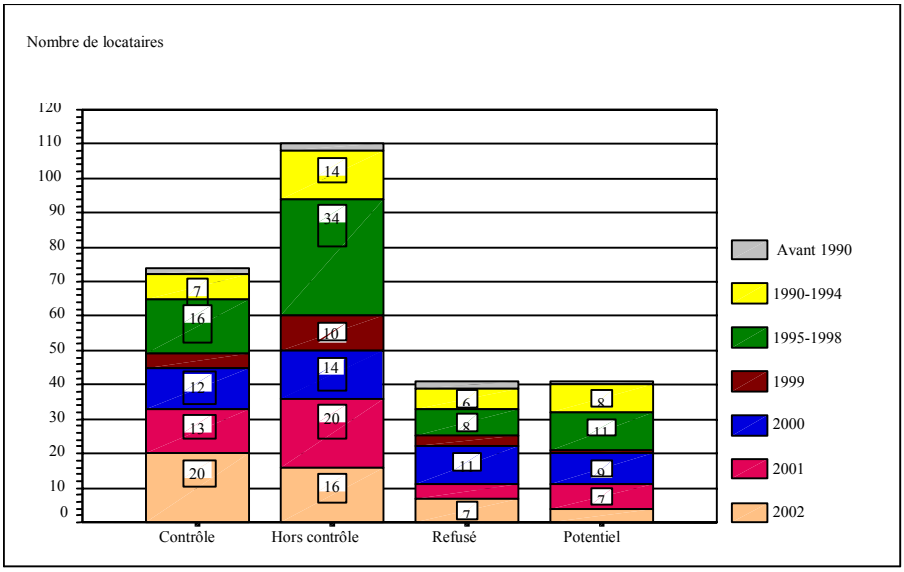
Concernant les hausses de loyers, les déclarations des propriétaires sont confirmées: dans la catégorie des logements dont le loyer est théoriquement bloqué par l'Etat, une part non

[16] Le gel des loyers signifie que l'état locatif de l'immeuble ne change pas. Les loyers inférieurs mais aussi supérieurs à la limite fixée de 3'225 francs selon la LDTR seront maintenus, du moins dans un premier temps.

[17] Le DAEL autorise une augmentation du loyer en fonction du coût des travaux. Si ce coût moyen, réparti sur 20 ans, est de 500 francs la pièce et que le loyer initial est de 2'000 francs la pièce, le loyer maximum après travaux est de 2'500 francs la pièce par an, et non pas de 3'225 francs.

négligeable de locataires (au minimum 15%, 45/303)[18] ont vu leur loyer quand même augmenter pendant les trois dernières années (cf. première barre de la Figure 2).

Figure 2 : Nombre de locataires ayant mentionné la date de leur dernière augmentation (n=266)

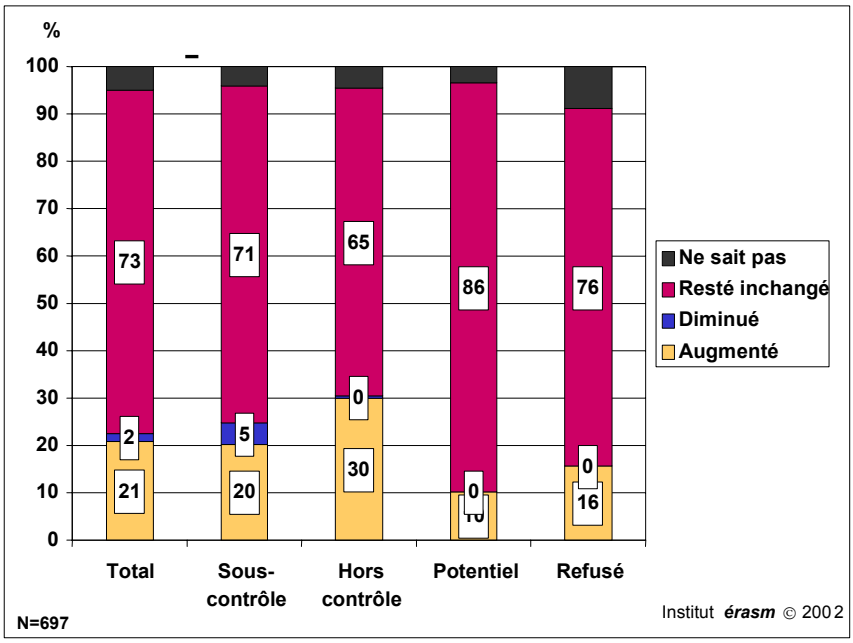



*Source: Sardi & Ensmann 2003:34*

Par ailleurs, on constate bien une augmentation des loyers à la sortie du contrôle étatique, rendue visible dans la Figure 3 par une proportion plus importante d'augmentations dans la catégorie de logements sortis du contrôle étatique (30%) que dans la catégorie de logements encore sous contrôle (20%). Cela confirme une pratique compensatoire, c'est-à-dire le brusque "rattrapage" du loyer après contrôle étatique.

[18] La proportion de 45/303 est effectuée d'après des sources différentes: le chiffre de 45 est issu de la première colonne de la figure 2, soit le nombre de personnes qui ont mentionné une augmentation illégale. Le chiffre de 303 correspond au total des locataires interrogés dans la catégorie des immeubles encore sous contrôle étatique, car il est possible que certaines personnes n'aient pas pu répondre à cette question. C'est pourquoi, nous parlons ici d'un minimum de 15% de loyers augmentés illégalement.

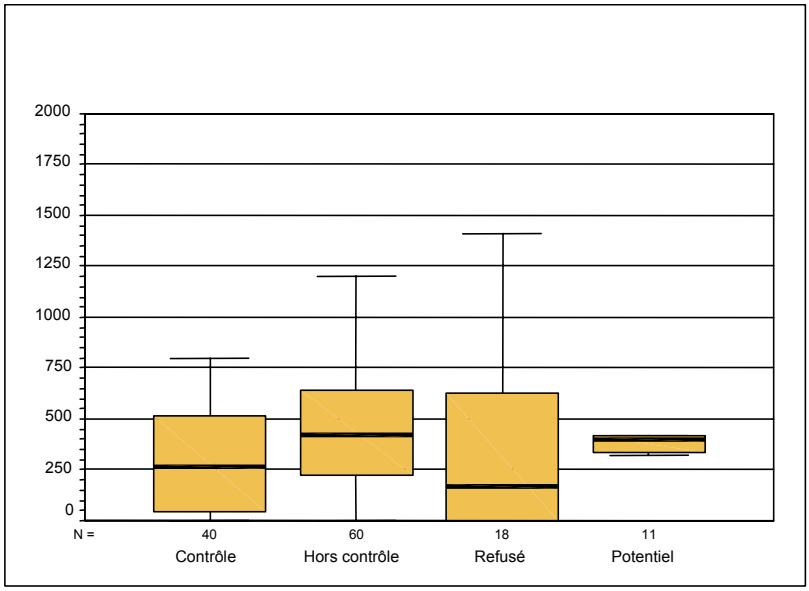
Figure 3 : Changement de loyer en raison de travaux




*Source: Sardi & Ensmann 2003:44*

Cette augmentation à la sortie du contrôle est particulièrement forte, puisqu'elle se monte en moyenne à 492 francs par mois dans cette catégorie de logements (Figure 4,), la médiane[19] se situant à 396 francs par mois. Sur l'ensemble des immeubles, on observe une augmentation médiane de 392 francs par mois (Sardi & Ensmann 2003:30).

Figure 4 : Augmentation médiane du loyer déclarée par les locataires en raison des travaux (différence entre le loyer actuel et celui à l'entrée dans l'appartement)[20]




*Source: Sardi & Ensmann 2003:30*

Pour rappel, les augmentations de loyers relevées dans le sondage sont pour la plupart récentes car elles ont eu lieu dans les cinq années précédant l'enquête. Si on prend en compte tous les motifs d'augmentation et non plus les travaux seulement, on s'aperçoit que c'est toujours la catégorie des immeubles qui viennent de sortir du contrôle étatique qui sont en tête des augmentations, avec 56% des loyers augmentés dans cette catégorie, contre 38% dans les autres catégories (Sardi & Ensmann 2003:28). Ces augmentations, tous motifs confondus, sont en moyenne de 492 francs par mois.

De plus, ces augmentations ne tiennent pas compte des frais assumés directement par le locataire (peinture, agencement de cuisine, salle de bain, etc.), en accord avec son propriétaire. Cette pratique a pourtant été constatée à plusieurs reprises dans nos études de cas, et est confirmée par le sondage. Elle a l'avantage pour le propriétaire "d'externaliser" certains coûts de l'autorisation, tandis que le locataire trouvera son avantage à ce que cela ne soit pas répercuté à long terme sur son loyer.

A ce jour, aucun contrôle spontané et volontaire des loyers autorisés sous le régime de la LDTR n'a été fait sur le terrain par la police des constructions. Les sanctions sont peu nombreuses et prises à la suite de dénonciations des locataires. Selon la Police des cons-

---

[19] Médiane: la moitié des observations lui sont inférieures, l'autre moitié supérieure. En général, la médiane est plus stable et moins sensible aux valeurs extrêmes que la moyenne (cf. explication de la médiane en annexe 6.6, p.79).

[20] La lecture de ce graphique de type "boxplot" est expliquée en annexe 6.5. Dans la première catégorie d'immeuble, dite sous "Contrôle" étatique, la médiane se situe à 262 francs (trait noir horizontal en gras au milieu de la "boxplot"), tandis que la moyenne, non figurée ici, s'élève à 292 francs.

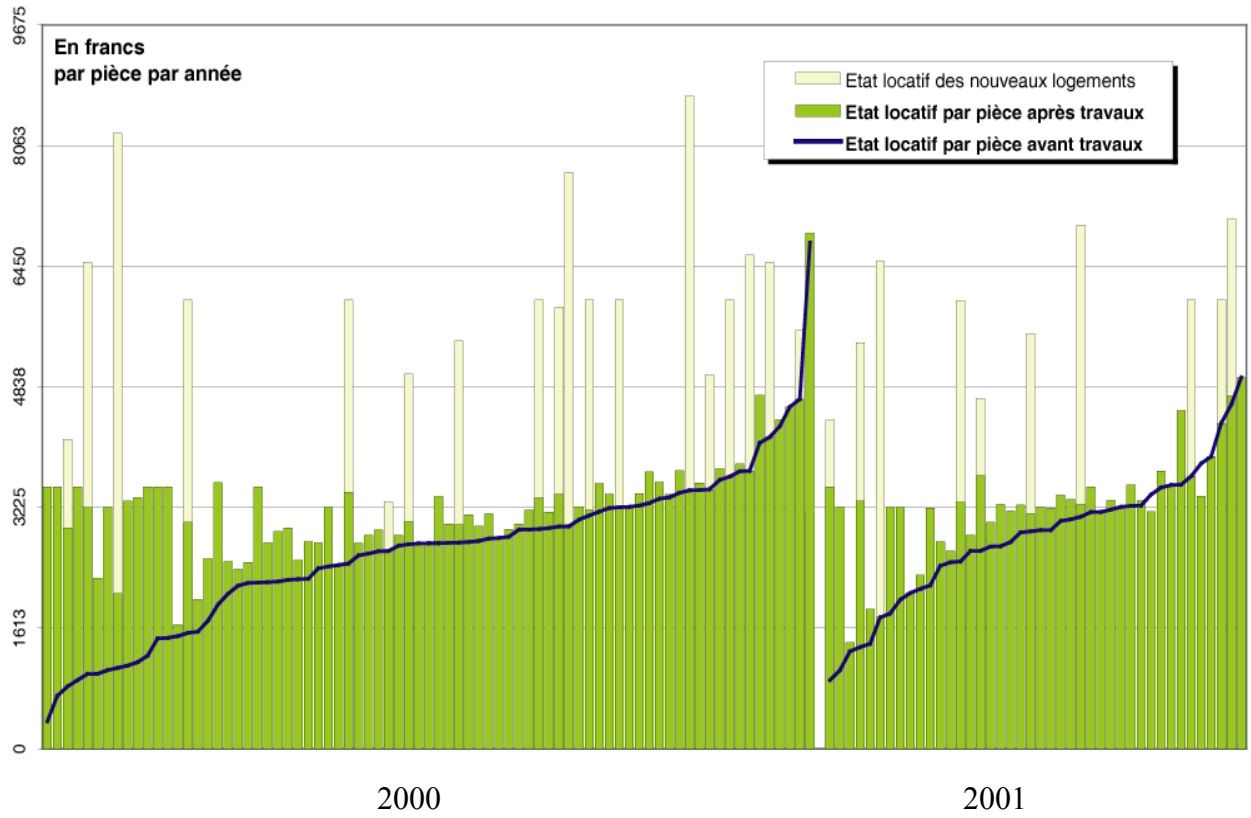
tructions, il s'agit de quelques cas de travaux dans des appartements dont les nouveaux locataires ont fait la démarche de contester le nouveau loyer à leur entrée.

*3.1.2.2 Evolution des loyers selon les données administratives (projets globaux 2000/2001)*

Il est possible d'observer l'évolution des loyers dans les données que doivent produire les propriétaires au moment de l'autorisation, à savoir le plan financier des travaux et les états locatifs avant et après les travaux.

La Figure 5 illustre les augmentations de loyers admises dans les autorisations. Les logements nouvellement créés lors des travaux de rénovation ne sont pas soumis au prix-plafond de 3'225 francs (ex: combles). De ce fait, leur loyer peut dépasser le plafond LDTR. Mais ces loyers sont compris dans le nouvel état locatif, après rénovation, puisqu' ils font partie de l'autorisation. La mise sur le marché de nouveaux logements lors d'un projet de rénovation est utilisée par les propriétaires pour financer l'ensemble de l'opération, en compensant les pertes éventuelles sur des loyers bloqués par l'Etat.

Figure 5 : Comparaison des états locatifs avant et après travaux, en 2000 et 2001
(une "barre" par autorisation, projets globaux uniquement, classés par ordre croissant du niveau des loyers avant travaux figurant sur la courbe)




*Source: Police des constructions, fichier RDB*

*Lecture du graphique: dans la première autorisation 2000, située tout à gauche du graphique, le loyer moyen par pièce avant travaux se situe à 400 francs la pièce (valeur lue sur la courbe). Après travaux, la moyenne est de 3500 francs la pièce (valeur lue sur la barre).*

Globalement, les données du graphique montrent le rattrapage des loyers que la LDTR permet de faire. Rappelons que les loyers peuvent être augmentés des coûts des travaux

jusqu'à la limite fixée lorsque le loyer avant rénovation est inférieur[21]; par contre les loyers supérieurs ne peuvent pas être augmentés. Ainsi en 2000 et 2001, environ deux tiers des projets sont dans ce cas de figure, le dernier tiers étant "sous contrainte", les loyers supérieurs au prix-plafond étant gelés.

Concernant les pièces nouvellement créées, le loyer était anciennement soumis à un maximum de 6'000 francs par pièce par année. Depuis, le barème est variable, mais soumis à un calcul de rentabilité à présenter auprès de la police des constructions afin d'éviter les abus. On constate une très grande variabilité des loyers de ces nouveaux logements, du fait qu'il s'agit souvent d'appartements luxueux construits dans les combles.

Le Tableau 3 illustre la progression des états locatifs par pièce. Il en ressort que pour 69.2% des logements, le loyer devrait augmenter dans la limite des 15%, ce qui semble raisonnable et tend à prouver que la LDTR permet de limiter les hausses de loyer. Pour le dernier tiers, l'augmentation semble plus problématique. Bien qu'elle concerne probablement des bas loyers, cela représente tout de même une hausse importante pour les locataires en place.

Tableau 3 : Progression des états locatifs pour 2000 et 2001 des projets globaux

| Progression des états locatifs par pièce (en moyenne par projet) | Moins de 5% | De 5% à 15% | Plus de 15% |
|---|---|---|---|
| Nombre de projets globaux en pourcentage | 33.3% | 35.9% | 30.8% |

#### *3.1.2.3 Niveau des loyers selon l'OCSTAT*

L'OCSTAT relève en permanence le niveau et les différences de loyers des appartements à Genève. Une distinction est faite entre les logements rénovés et non rénovés, ce qui permet de mettre en évidence l'évolution du niveau des loyers des logements rénovés par rapport aux autres[22].

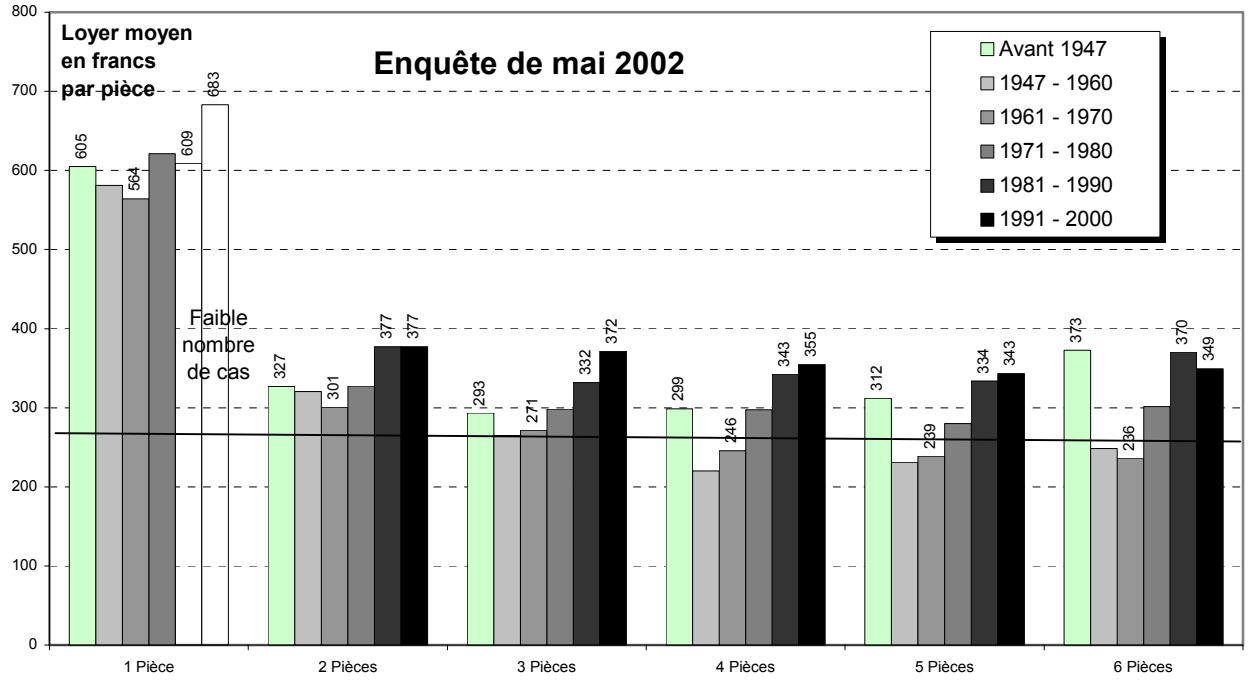
En général, les données montrent que le niveau des loyers dépend de l'ancienneté du bâtiment, il est d'autant plus élevé que l'immeuble est récent, exception faite des logements d'avant 1947 qui sont loués à des prix plus élevés (Figure 6). En effet, ces derniers ont probablement été plus rénovés, sont de meilleure qualité ou ont un standing plus élevé, raison pour laquelle ils n'ont pas été détruits.

---

[21] En théorie, cela permet de doubler ou tripler certains loyers, mais en pratique, l'administration exige d'échelonner de telles hausses si des locataires sont en place.

[22] Toutefois, dans l'interprétation des résultats, il faut garder à l'esprit les faiblesses de l'enquête. Elles sont au nombre de trois: 1) une partie des logements dits "non rénovés" peuvent l'avoir été, à cause des erreurs commises par les sondés lors du relevé des données. Par conséquent, dans les comparaisons qui suivrent, la catégorie logements 'non-rénovés' contient une faible proportion de logements rénovés; 2) lors du calcul des loyers moyens par appartement, la statistique ne tient pas compte de l'année de rénovation. Ainsi, un logement rénové il y a 10 ans et un autre rénové l'année passée sont considérés tous deux comme des logements rénovés. Or, il est évident que les incidences sur le loyer observé sont différentes. De même, on ne tient pas compte du type de rénovation; 3) d'un point de vue général, il est très difficile de comparer les loyers car leur niveau est déterminé par un très grand nombre de facteurs, certains non quantifiables ou difficilement (localisation du logement, vue, accessibilité aux moyens de transports, environnement, pollution, etc.). L'enquête tente d'éviter ce problème en y intégrant un grand nombre de logements afin d'améliorer la représentativité.

Figure 6 : Loyers mensuels moyens par pièce



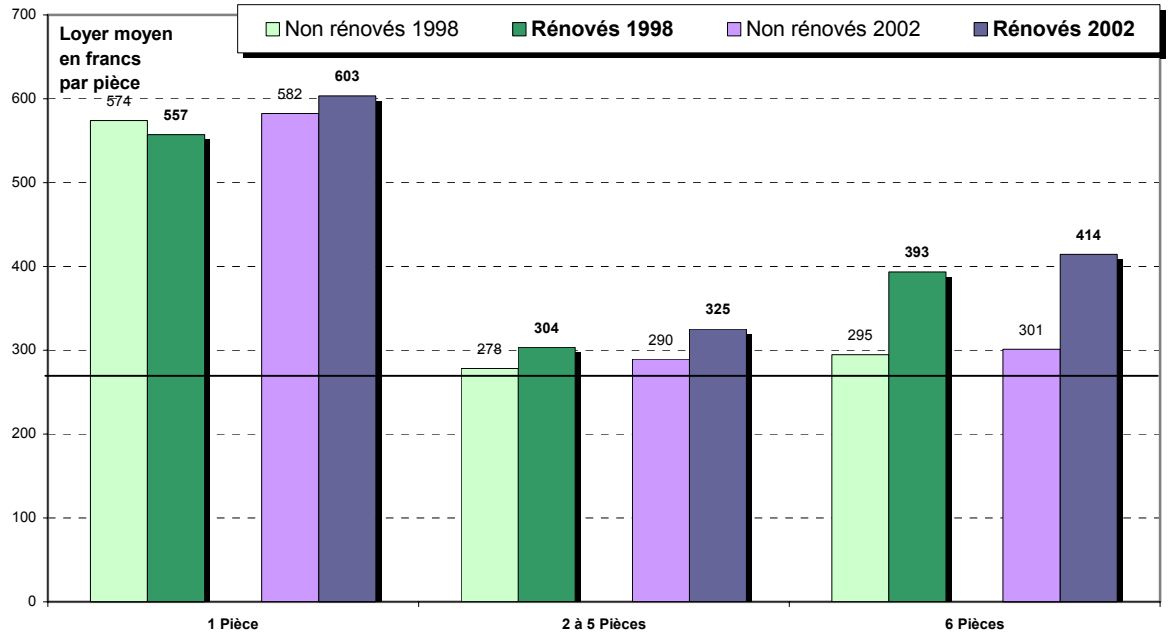

*La barre horizontale indique le prix-plafond LDTR par pièce et par mois, soit Frs 268.75. Sources: OCSTAT, statistique des loyers - CEPP*

Le loyer moyen d'un appartement de 4 pièces varie selon l'âge de l'immeuble de 984 à 1420 francs par mois. Le besoin prépondérant inscrit dans la LDTR définit, pour un appartement de même taille, un loyer entre 800 et 1'075 francs par mois.

L'observation du niveau des loyers des logements rénovés par rapport aux autres permet de distinguer trois regroupements (Figure 7):

- pour les logements d'une pièce (studio) dont le loyer par pièce est bien plus élevé par rapport aux appartements plus grands, les logements rénovés présentent un niveau de loyer à peine supérieur au niveau général des loyers non-rénovés (+ 3.5%). La tendance contraire pour 1998 est probablement due au faible nombre d'observations;
- les logements de deux, trois, quatre ou cinq pièces qui sont loués à un prix par pièce globalement équivalent. Les appartements rénovés sont loués environ 30 francs par pièce plus chers que les appartements non rénovés, dont les loyers moyens par pièce se situent entre 250 et 300 francs (+10.8%);
- les grands logements de six pièces rénovés présentent un niveau de loyer bien plus élevé (+27%) que les appartements non-rénovés, soit près de 100 francs de différence par pièce.

Figure 7 : Niveau des loyers mensuels par pièce après rénovation, en 1998 et 2002




*Source: OCSTAT - statistique des loyers, CEPP*

On constate que les loyers des appartements de 2 à 5 pièces rénovés augmentent, entre 1998 et 2002, de 3'648 à 3'900 francs la pièce par an (+6.9%). Par rapport au besoin prépondérant, cela correspond à un écart de 13% à 21% au-dessus du prix plafond de 3'225 francs. Un appartement de 4 pièces rénové coûte en 2002 en moyenne 1'300 francs par mois. Pour les grands appartements (6 pièces), cet écart est respectivement de 46% à 54%. Par analogie, un appartement rénové de six pièces coûte en 2002 une fois et demie plus cher en moyenne que ce que la LDTR prévoit, soit 2'484 francs par mois.

En quatre ans, soit de 1998 à 2002, la progression moyenne des loyers des appartements de 2 à 5 pièces est de 4.3% pour les non-rénovés, et de 6.9% pour les rénovés[23]. Respectivement de 2% et 5.3% pour les appartements de six pièces. Pour la même période[24], l'indice des prix à la consommation a augmenté de 4.6%. La progression est donc moins forte dans les grands appartements, mais ces derniers sont proportionnellement plus chers.

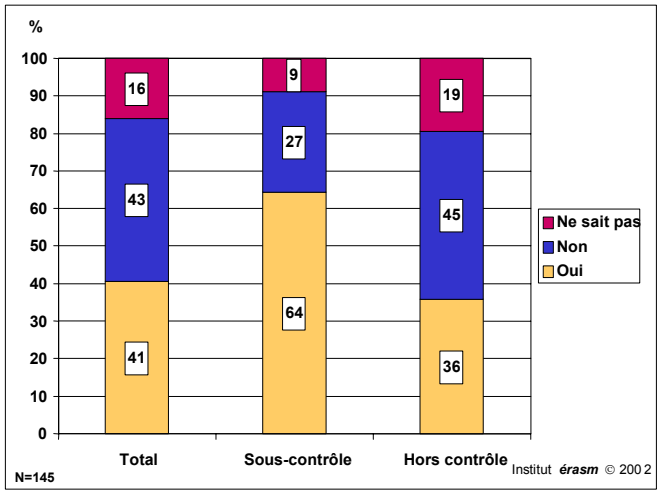
### *3.1.3 Information des locataires*

Parmi les mesures de protection des locataires, la LDTR prévoit que les travaux soient annoncés et l'autorisation de construire affichée. Selon le sondage (Figure 8), il semble que cette mesure de protection soit respectée dans la majorité (64%) des cas récents (catégorie des immeubles sous contrôle étatique), tandis que le score est moins élevé (36%) pour les cas plus anciens, à savoir les immeubles sortis de la période de contrôle étatique.

[23] Signalons que pour les appartements construits dès 1980 et dont le loyer se situe déjà au dessus du prix-plafond de la LDTR, les travaux de rénovation risquent de poser problème, toutes choses restant égales par ailleurs.

[24] Période considérée dans le calcul de l'indice: de mai 1998 à mai 2002.

Figure 8 : Information donnée aux locataires

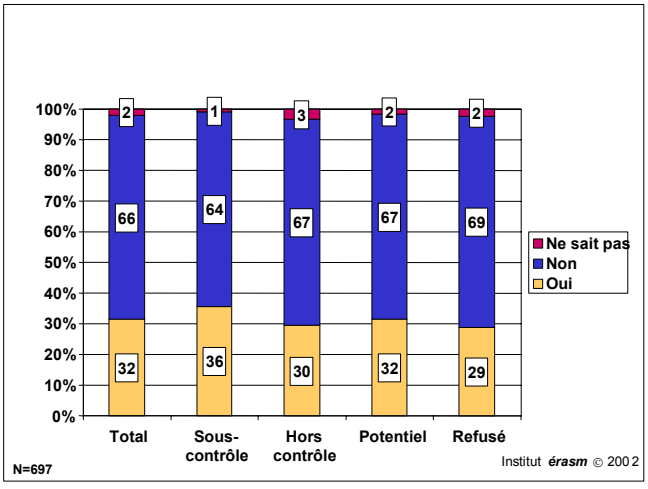



*Source: Sardi & Ensmann 2003:46*

La plupart du temps, les locataires ont été informés par une lettre de la part de la régie ou du propriétaire, plus rarement lors d'une réunion de locataires et très rarement par un avis de majoration.

Il semble que la LDTR ait un effet "protecteur" pour les locataires en ce qui concerne les modalités des travaux (Figure 9). Ainsi, dans les immeubles sous contrôle étatique, les locataires interrogés ont mentionné plus fréquemment (36%) avoir discuté de l'ampleur des travaux avec la régie ou le propriétaire, contre 30% dans les autres catégories. Les conséquences financières des travaux y sont toutefois moins souvent discutées: 31% (Sardi & Ensmann 2003:41).

Figure 9 : Discussion de l'ampleur des travaux avec la régie ou le propriétaire




*Source: Sardi & Ensmann 2003:40*

Dans leur large majorité, les locataires étaient favorables aux travaux en fonction des rénovations projetées: 77% en général, 69% dans la catégorie sous-contrôle et 81% après contrôle (Sardi & Ensmann 2003:43).

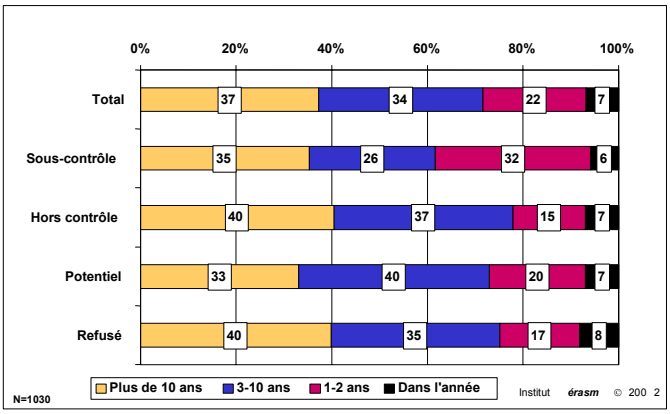
### *3.1.4 Renouvellement des locataires*

Les travaux de rénovation ont pour effet de provoquer le départ d'une partie des anciens locataires, et l'arrivée de nouveaux locataires. Les causes de ce renouvellement des locatai-

res sont multiples: augmentation du loyer avant ou après les travaux, nuisances pendant les travaux, modification du bail, etc. Les mesures de protection des locataires contenues dans la LDTR visent évidemment à limiter le plus possible les départs.

D'après le sondage auprès des locataires, ce renouvellement a bien lieu (Figure 10). On constate en effet une plus grande proportion (38%) de locataires arrivés au cours des deux dernières années dans les logements sous contrôle étatique, alors que ce taux s'élève à 25% pour les autres types d'immeubles. Toutefois rien ne dit ce que serait ce taux sans la présence de la LDTR.

Figure 10 : Durée d'habitation




*Source: Sardi & Ensmann 2003:11*

### *3.1.5 Rénovation sauvage*

Les mesures inscrites dans la LDTR sont devenues, en réaction aux pratiques abusives de certains propriétaires, de plus en plus contraignantes. La réglementation genevoise en la matière est la plus stricte de Suisse. Au-delà du choix politique, l'Etat peut-il réellement faire appliquer des mesures fortes avec les moyens actuellement mis à disposition ? La réponse se trouve dans la pratique observée, à la fois de l'administration et des personnes astreintes à ces contraintes – propriétaires, régisseurs et architectes.

Lors des entretiens, quinze personnes, soit presque la moitié des interlocuteurs, nous ont avoué pratiquer des stratégies de "saucissonnage". Ce morcellement des travaux consiste à rénover un par un les appartements lors d'un changement de locataire, ce qui est plus discret mais tout autant illégal. L'immeuble est ainsi rénové intégralement, sans autorisation. Le loyer n'est soumis ni au contrôle étatique, ni au prix plafond de 3'225 francs et le locataire assumera l'augmentation.

Sur les six régies rencontrées, quatre avouent pratiquer de la « rénovation légère » lors d'un changement de locataire sans demande d'autorisation. Cette pratique est donc courante et les régisseurs la justifient pour deux motifs: 1) échapper aux contraintes légales fixées par la loi, 2) limiter au maximum le non-encaissement de loyers entre deux locataires qui, selon eux, renchérissent aussi le coût des travaux entrepris. Sur les huit architectes rencontrés, la moitié avoue connaître ce type de pratique.

Toutefois, cette pratique ne peut être généralisée à tous les types de travaux. Lorsqu'il y a nécessité d'installer des échafaudages ou, en d'autres termes, lorsque les travaux sont visibles de l'extérieur, une demande officielle auprès de DAEL est, selon nos interlocuteurs, incontournable.

Si certains affirment être disposés à renoncer au "saucissonnage" des travaux, c'est à la condition que les dispositions légales s'assouplissent. D'autres types de propriétaires, tels que les propriétaires "institutionnels" (caisses de pension, fondations, etc.) ont affirmé ne pas pouvoir se risquer dans des pratiques illégales qui mettraient en jeu leur renommée.

Concernant les travaux effectués sans autorisations, les témoignages des locataires sont révélateurs, en particulier pour les immeubles qui n'ont jamais fait l'objet d'une autorisation et ceux dont l'autorisation a été refusée. A en croire ces témoignages, il existe une tendance au contournement de la loi encore plus forte que celle identifiée dans les entretiens avec les professionnels de l'immobilier. Ainsi même des travaux extérieurs sont réalisés, comme la rénovation des façades, signalés par un locataire sur quatre (24%) ou des toitures, signalés par un locataire sur cinq environ (18%). Quant aux travaux intérieurs importants, comme l'installation d'ascenseurs, ils sont également signalés par 23.5% des locataires. Grosso modo et uniquement sur les trois types de travaux mentionnés ci-dessus (façade, toiture, ascenseur), un locataire sur cinq signale une rénovation sauvage. Cela correspond d'ailleurs à la proportion des augmentations de loyers dans ces catégories d'immeubles: 26% des locataires ont associé l'augmentation de leur loyer à des travaux (entretien ou rénovation) réalisés dans leur immeuble.

*3.1.6 Principaux enseignements concernant l'impact sur les locataires*

- *A en croire les professionnels de l'immobilier, les stratégies d'investissements à court terme semblent privilégiées lorsque des rénovations sont envisagées, en partie à cause de la LDTR, ce qui sera au détriment des locataires: hausses des charges d'entretien, du coût des travaux et donc des loyers, diminution de la qualité des matériaux, etc.*
- *L'information des locataires avant d'effectuer les travaux est bonne (réponses affirmatives dans 64% des cas).*
- *Les locataires sont en majorité favorables aux travaux.*
- *Les projets soumis à autorisation ont un point commun: ils permettent généralement une forte augmentation des bas loyers: la différence entre le loyer avant travaux et le plafond à 3'225 francs permet de doubler ou tripler légalement le loyer en une seule fois.*
- *La loi est fréquemment transgressée par des*
  - *rénovations sans autorisation des appartements lors des changements de locataires;*
  - *rénovations sans autorisation des parties communes de l'immeuble;*
  - *hausses de loyers pendant le contrôle étatique ;*
- *La loi est fréquemment contournée par des*
  - *hausses de loyers anticipées: les hausses sont effectuées en vue des travaux, les loyers sont simplement maintenus à leur niveau lors de l'autorisation de construire car ils ne peuvent être diminués;*
  - *hausses de loyers retardées (loyer échelonné): les hausses sont inscrites dans un nouveau contrat de bail qui prévoit de fortes hausses dès le terme du contrôle étatique.*
- *Mis à part une demande adressée aux bailleurs d'envoi des états locatifs après deux ans, aucun contrôle approfondi des loyers autorisés sous le régime de la LDTR n'est réalisé sur le terrain par la Police des constructions.*
- *D'après le sondage des locataires, les loyers augmentent en règle générale fortement au terme du contrôle étatique.*
- *Les nouveaux locataires ont des loyers beaucoup plus élevés que les anciens.*
- *La rotation des locataires est plus forte dans les immeubles rénovés récemment (38% de nouveaux locataires, contre 25% dans les autres catégories).*
- *D'après les projets autorisés en 2000 et 2001, les loyers augmenteront de plus de 15% pour un tiers des logements, de 5 à 15% pour un autre tiers, et de moins de 5% pour le dernier tiers.*
- *D'après la statistique des loyers, les logements de 2 à 5 pièces rénovés en 2002 sont en moyenne 21% plus chers que le prix-plafond fixé par la LDTR. Un appartement de 4 pièces rénové coûte en moyenne 1'300 francs par mois. Pour les logements de 6 pièces, ce rapport s'élève à 54% au dessus du prix-plafond, soit une fois et demie plus cher. Un appartement de 6 pièces rénové coûte en moyenne 2'484 francs par mois.*

## 3.2 Impact sur les propriétaires

Ce chapitre porte sur les conséquences de la loi sur les propriétaires du point de vue des contraintes techniques et administratives, des délais d'autorisation, du financement des travaux et du rendement des opérations de rénovation. Ces conséquences peuvent être plus ou moins importantes en fonction du propriétaire concerné. A Genève, les immeubles appartiennent en majorité (60% des parts de propriété) à des micro-propriétaires ou des petits-propriétaires (cf. annexe 6.4, p.75).

### *3.2.1 Distinction entre entretien et rénovation*

Le texte de la LDTR comporte 11 chapitres dont les implications techniques peuvent être complexes. Par exemple, l'art. 3 comporte les définitions permettant de différencier les travaux d'entretien et ceux de la rénovation[25]. Cette nuance importante fait que l'entretien n'est pas soumis à autorisation, tandis que la rénovation, assimilée à une transformation, relève de la LDTR et engendre un contrôle de l'Etat.

Malgré les précisions apportées par le législateur, cette définition est encore sujette à interprétation. Pour s'en rendre compte, nous avons demandé aux professionnels ce qui distinguait l'entretien de la rénovation du point de vue légal, puis nous avons comparé leurs définitions à celles ci-dessus.

Moins de la moitié de nos interlocuteurs (13/27) sont en mesure de nous donner une définition des termes d'entretien, rénovation et transformation conforme à celle prévue par le législateur.

Une importante distinction s'observe entre les professionnels de l'immobilier (régie, architecte) et les propriétaires. En effet, sur treize propriétaires, il n'y a que quatre personnes à même de nous donner des critères respectant la loi. Ces quatre propriétaires sont d'ailleurs des communes ou des propriétaires du type "institutionnel". A l'inverse, sur sept architectes interrogés, six connaissent parfaitement les définitions et leurs implications concrètes par rapport à la LDTR. Quant aux régies, deux donnent des définitions évasives, deux autres une interprétation très large de l'entretien et deux dernières ont une connaissance théorique précise de la loi mais avouent, en pratique, "jouer sur une certaine marge de manœuvre".

Il semble donc qu'un certain flou, voulu ou non, subsiste. Si le terme de transformation recouvre une notion claire dans l'esprit des gens, la distinction entre rénovation et entretien est nettement plus difficile à établir. Cette difficulté se ressent également au sein de l'administration qui utilise, pour distinguer ces deux notions, des critères qui relèvent plutôt de l'ampleur que du type des travaux. Ainsi le changement d'une seule baignoire dans un seul appartement sera assimilé à de l'entretien, tandis que le changement de toutes les baignoires de l'immeuble relève de la rénovation.

Les définitions de l'art.3 LDTR posent donc des difficultés d'application tant à l'administration qu'aux administrés, car elles comportent des notions comme "l'amélioration du confort" ou les "travaux raisonnables" qui sont sujettes à interprétation. L'utilisation de ce

---

[25] "Par travaux d'entretien, non assujettis à la présente loi, il faut entendre les travaux courants d'entretien faisant partie des frais d'exploitation ordinaires d'une maison d'habitation. Les travaux raisonnables d'entretien régulier ne sont pas considérés comme travaux de transformation, pour autant qu'ils n'engendrent pas une amélioration du confort existant." (art.3 LDTR).

type de notions est inadapté en ce qui concerne des interventions techniques telles que des travaux de rénovation. La conséquence en est que c'est au Tribunal administratif de départager ensuite les différentes interprétations possibles, ce qui n'est pas pour accélérer les procédures ni les travaux d'entretien ou de rénovation.

*3.2.2 Perception des démarches administratives*

Le temps nécessaire pour effectuer les démarches administratives est un indicateur de l'incitation étatique à effectuer des travaux de rénovation. Dans ce domaine, il faut évidemment distinguer le temps réel consacré à l'octroi d'une autorisation, du temps perçu par les acteurs concernés. Nous avons donc comparé la perception des personnes interrogées aux dates relevées dans les autorisations (depuis le dépôt de la requête jusqu'à l'autorisation de construire), étant entendu que seule une partie de ce délai peut être attribué à la LDTR, puisque d'autres lois sont également appliquées au moment d'une autorisation.

Deux tiers des personnes interrogées (20/31 personnes) nous ont livré leur expérience avec les services du DAEL. Le délai de réponse pour une demande d'autorisation par une procédure accélérée (APA) varie de trois à six mois. Pour une demande d'autorisation par une procédure de demande définitive (DD), cela varie de six mois à une année. Mais certains prétendent obtenir un délai de deux à trois mois pour des demandes DD. Ces perceptions sur la durée coïncident plutôt bien avec les information tirées des données administratives (cf. Figure 12, p.35). En général, les usagers ont le sentiment que ces démarches sont trop lourdes et occasionnent une perte de temps qui a des effets directs de renchérissement sur les coûts des travaux. Selon une Caisse de pension qui dispose de points de comparaison dans d'autres cantons, la procédure d'autorisation serait à Genève deux fois plus longue que dans les autres cantons.

La grande majorité de nos interlocuteurs jugent sévèrement l'administration. Les principaux reproches adressés sont l'extrême rigueur, une attitude passive, un manque de négociation, une certaine lenteur, et une attitude de censeur au lieu du "partenaire" qui serait souhaité ou attendu. Nos interlocuteurs relèvent la nécessité de constituer un dossier "sans faute" avant de déposer la demande d'autorisation de construire. Pour ce faire, il est important de mener des négociations préalables avec les services de l'Etat. Une fois la demande déposée, il est parfois jugé nécessaire de "suivre le dossier", c'est-à-dire de se rendre sur place pour "le faire avancer".

La procédure administrative souffre, selon nos interlocuteurs, de contradictions soit entre les services du DAEL et les commissions[26], soit entre les commissions. Entre les services de l'Etat, des communes, et les commissions, ce n'est pas moins de 30 préavis qui peuvent être demandés. Il arrive parfois que les intérêts préservés par ces différentes instances contribuent à paralyser un projet. Un exemple caricatural revient souvent: "il faut choisir la fenêtre la moins chère pour les uns, la plus esthétique pour les autres et la plus isolante pour les derniers. Evidemment aucune fenêtre sur le marché ne correspond à ces trois exigences en même temps".

La lourdeur administrative est pour beaucoup de nos interlocuteurs un frein à la rénovation. Cependant, un autre frein important est mentionné fréquemment: les recours effectués par les locataires contre les travaux ou l'augmentation de loyer. Les blocages occasionnés

[26] Commission d'architecture, Commission d'urbanisme, Commission des monuments et sites, etc. Le travail de ces commissions ne se limite pas aux seul cas de rénovation.

par ces recours seraient selon eux bien plus importants que ceux occasionnés par la procédure administrative. A noter aussi que les commissions consultatives seraient difficiles à contacter en cas de questions relatives à leurs décisions.

### *3.2.3 Délais administratifs*

L'analyse des projets de rénovation déposés au DAEL depuis début 1996 montre que le délai moyen entre le dépôt de la requête et l'autorisation est de 141 jours, soit un délai de 4 à 5 mois. Le Tableau 4 renseigne sur les délais moyens en fonction des deux types de procédure: les autorisations de procédure accélérée (APA) prennent en moyenne 104 jours et les demandes définitives (DD) sont nettement plus longues (226 jours, plus de 7 mois).

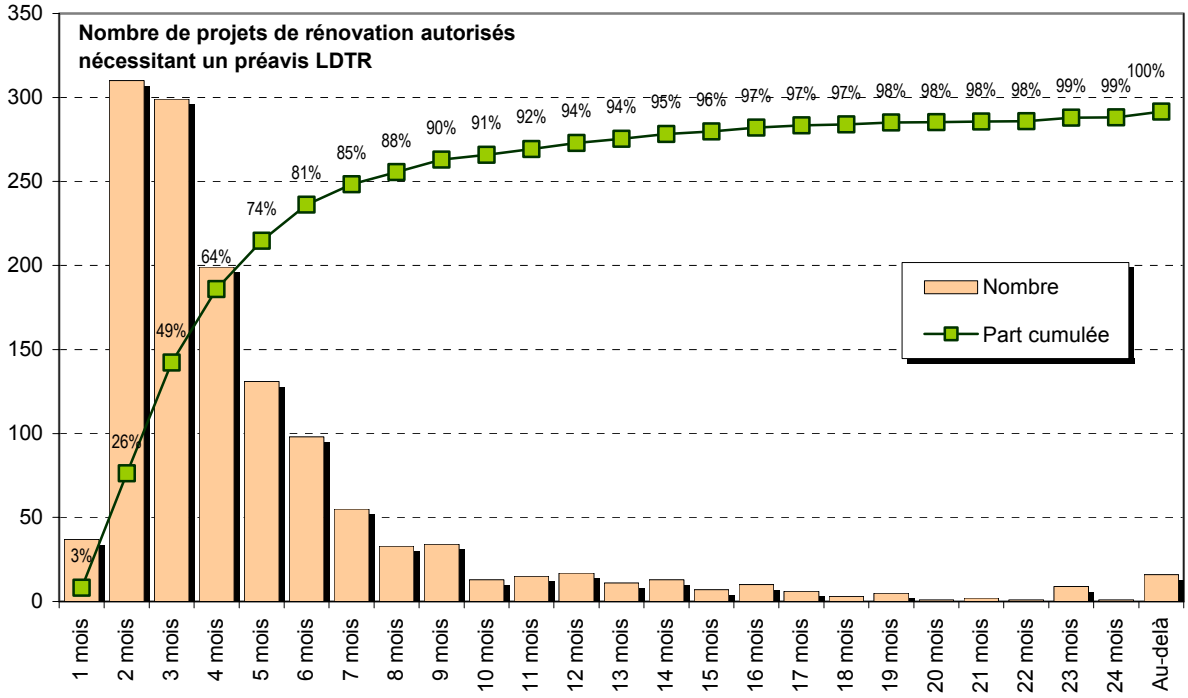
Tableau 4: Délai d'obtention de l'autorisation des projets postérieurs à janvier 1996

| | Nombre de projets | Délai moyen | | Délai médian | |
|---|---|---|---|---|---|
| Total | 1'326 (100%) | 141 jours | 4.5 mois | 94 jours | 3.0 mois |
| APA | 929 (70%) | 104 jours | 3.4 mois | 77 jours | 2.5 mois |
| DD | 397 (30%) | 226 jours | 7.3 mois | 156 jours | 5.0 mois |

Signalons toutefois que ces délais, bien qu'ayant une valeur indicative, ne peuvent être pris en considération sans une certaine retenue, car il n'est tenu compte ici que des points de départ et d'arrivée: la date de dépôt de la requête et la date d'autorisation de construire. Or les requêtes sont bien souvent renvoyées au requérant pour complément d'information ou modification du projet à la demande d'une instance consultée. Le temps de réponse dépends alors du requérant et non plus de l'administration. De plus, le délai peut fortement varier en fonction de la qualité de la requête ou de la complexité du projet.

Par ailleurs l'utilisation des moyennes cache la grande variabilité des délais, comme le montre la figure suivante.

Figure 11 : Distribution des projets selon le délai



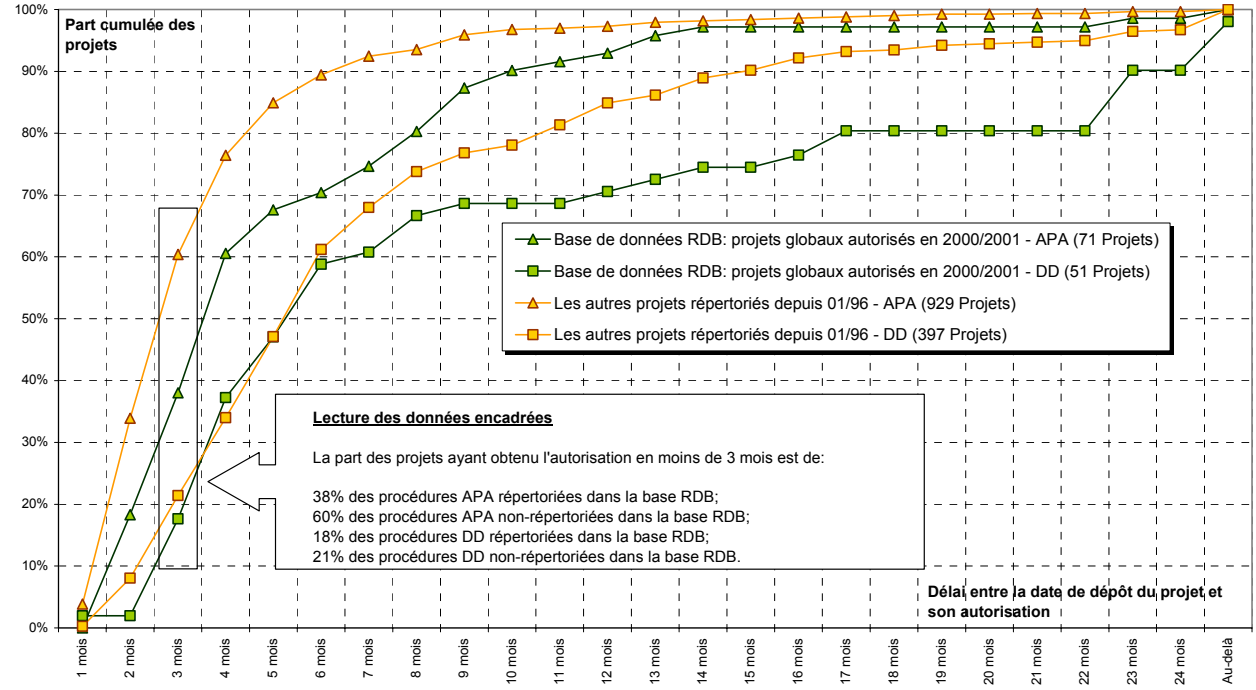

*Source: extraction du fichier administratif DAEL*

Si près de la moitié des projets obtiennent leur autorisation en moins de 3 mois, 15% des projets nécessitent plus de 7 mois pour l'obtenir. Quelques projets plus problématiques ont même été autorisés après 2 ans.

La Figure 12 indique la distribution des délais selon quatre groupes de données, d'une part selon le type de procédure (APA ou DD) et, d'autre part, en isolant les projets globaux (cf. définition au chap.2.3.1, p.18) de 2000 et 2001 de l'ensemble des projets répertoriés[27]. Il en ressort une tendance : les projets globaux de 2000 et 2001 prennent en moyenne plus de temps à être autorisés par rapport à l'ensemble des autres projets. On constate par ailleurs que les procédures accélérées sont plus rapides que les demandes définitives.

Les observations pour les projets globaux couvrent les années 2000 et 2001, alors que le graphique couvre les années 1996 à 2002 pour tous les autres projets.

Figure 12 : Variabilité dans les délais selon la procédure

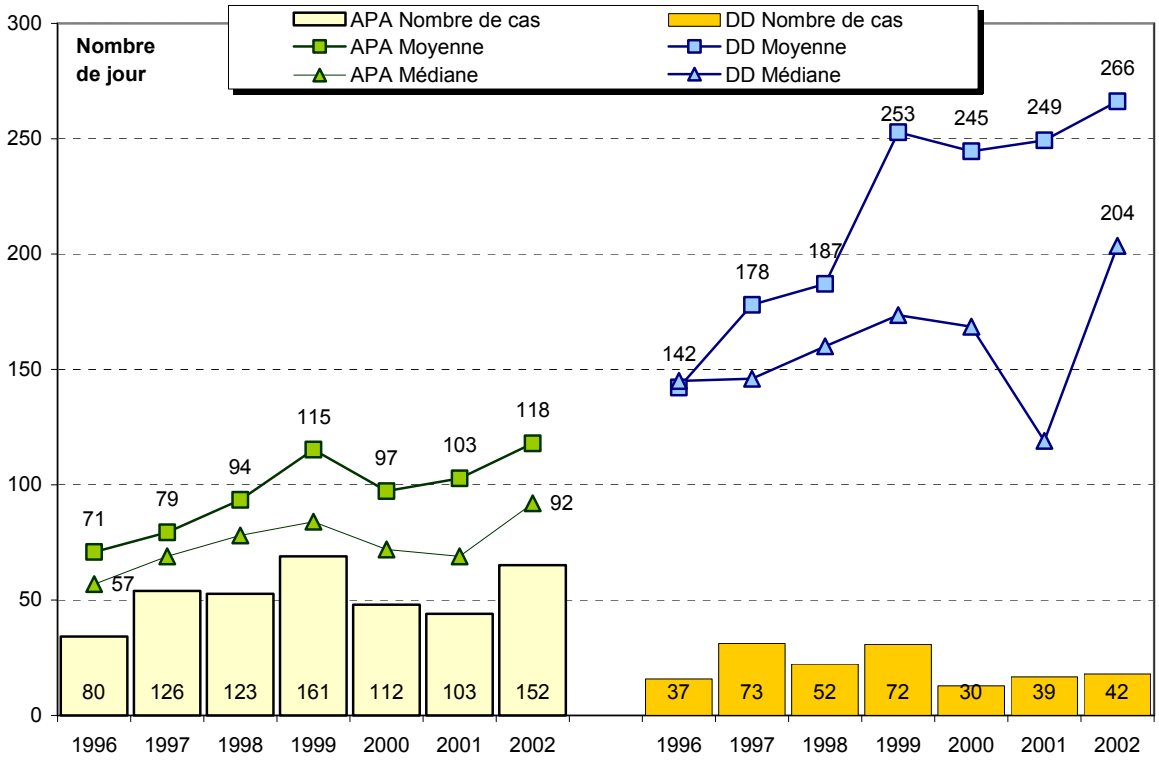



*Source: extraction du fichier administratif DAEL*

La Figure 13 permet de se rendre compte que les tendances ne sont justement pas stationnaires. Globalement, les délais se sont rallongés depuis 1998 aussi bien en moyenne qu'en médiane, que ce soit pour la procédure APA ou la procédure DD. De plus, la procédure APA garde encore son sens avec des délais réduits de moitié en moyenne par rapport aux procédures DD, quelle que soit l'année. Notamment pour les demandes définitives, l'allongement des délais pourrait être dû en partie au moins à l'adaptation des procédures aux nouvelles dispositions de la LDTR en 1999.

[27] Etant donné que les projets répertoriés remontent à 1996, ces derniers contiennent aussi des projets globaux.

Figure 13 : Délais selon le type de procédure et l'année d'autorisation




*Source: extraction du fichier administratif DAEL*

### *3.2.4 Financement des travaux*

Le financement des travaux peut être rendu délicat par les contraintes de la LDTR, notamment l'art. 11 qui définit le montant des loyers en fonction d'un calcul du rendement admissible. Par exemple, une banque peut refuser un prêt si le rendement n'est pas suffisant. Pour éviter ces problèmes, et pour autant que la situation financière de l'immeuble soit saine[28], les propriétaires devraient réserver une part de leur bénéfice aux futurs travaux de rénovation, par exemple en alimentant un fonds de rénovation. Sans cette précaution, les propriétaires doivent puiser dans d'autres réserves, ou emprunter l'argent nécessaire par le biais de l'hypothèque à disposition, voire au besoin procéder à une augmentation de cette hypothèque.

Pour encourager les travaux en période économique difficile, la loi a proposé dès 1996 un "bonus conjoncturel à la rénovation". Cette aide a été mise à disposition entre 1996 et 1999, puis arrêtée. La loi propose également d'autres formes d'aides: contributions à fonds perdus pour les immeubles subventionnés, dérogations en cas de renchérissement substantiel des travaux de rénovation.

Depuis le 29 juin 2002, une nouvelle disposition de la loi sur les monuments et site prévoit également un fonds pour rénover les immeubles historiques (art.42 LPMNS), dont le coût

[28] Cette situation dépend notamment du prix d'achat. Dans une période de surchauffe, certains immeubles sont acquis à des prix surfaits, ce qui rend les projets de rénovation considérablement plus difficiles à financer, le rendement de l'immeuble devenant insuffisant.

des travaux est généralement supérieur à la moyenne et dont le financement est rendu difficile par la LDTR.

*3.2.4.1 Fonds propres ou fonds de rénovation*

Sur les quinze propriétaires interrogés, seuls deux constituent un fonds particulier pour la rénovation. Dans les deux cas, il s'agit de caisses de pensions. Toutes deux attribuent 10% de l'état locatif par immeuble à ce fonds. Notons que l'une d'elle déclare que ce fonds ne peut plus être alimenté car ses rendements sont trop faibles actuellement. A ceux-là viennent s'ajouter deux propriétaires institutionnels qui constituent un fonds de réserve global pour l'ensemble de leur parc immobilier suisse. Mais aucune part fixe n'est attribuée à ce fonds. Du côté des propriétaires privés, aucun ne constitue de sa propre initiative un fonds réservé aux futurs travaux de rénovations ou transformations. Ces derniers motivent souvent l'absence d'un fonds par le fait qu'ils préfèrent amortir leur hypothèque qui peut être utilisée en cas de besoin. Chez les régisseurs, tous confirment que leurs clients ne créent pas de fonds destiné à la rénovation. Néanmoins, dans deux cas, ils déplorent cette situation car une base légale contraignante maintiendrait mieux, selon eux, le parc immobilier genevois.

*3.2.4.2 Bonus à la rénovation*

Un peu plus de la moitié des interlocuteurs concernés (13/25) ont utilisé le bonus à la rénovation. Certains s'interrogent sur la pertinence de cette aide, car l'effort de la collectivité n'irait pas forcément à des propriétaires ou locataires dans le besoin. Selon nos interlocuteurs, ce système provoquerait un report de charge sur le contribuable, solidarité qui ne serait pas toujours justifiée au regard du revenu de certains locataires. Cet argument ne se vérifie pas dans notre sondage qui permet d'estimer le revenu des locataires d'immeubles rénovés avec autorisation. Les résultats montrent en effet que 60% des locataires ont un revenu annuel brut qui se situe en dessous de 100'000 francs, parmi lesquels 25% sont en dessous de 50'000 francs.

Concernant le bonus, nous disposons des données pour les décisions rendues entre juillet 1996 et avril 2000[29], soit pendant approximativement 3 ans et demi: 267 immeubles et 4'514 logements ont bénéficié de cette aide pour un montant total de 32 millions environ. Si l'on se réfère à la moyenne des logements rénovés entre 2000 et 2001, cela signifie par extrapolation que le bonus a été utilisé pour 4'514 logements sur un total estimé de 7'875 logements, soit dans environ 1 cas sur deux (57%) de rénovation.

Tableau 5 : Utilisation du "bonus à la rénovation" 1996-1999

| Nombre immeubles | Nombre appartements | Nombre de pièces | Coût des travaux | Subvention allouée |
|---|---|---|---|---|
| 267 | 4'514 | 16'358 | 328'968'378 | 31'868'073 |

*Source: DAEL, Etat au 19 mars 2003.*

*3.2.4.3 Autres sources de financement*

Les propriétaires peuvent utiliser d'autres sources de financement des travaux de rénovation. Quatre sources sont présentées ci-dessous:

[29] Quelques cas uniquement en 2000.

1) Les rénovations soumises à la LDTR bénéficient parfois des subventions prévues dans la LGL. Concrètement, il s'agit de cas de rénovation lourde qui impliqueraient des loyers très élevés en application du critère du rendement sur travaux. Dans ces opérations, le loyer après travaux est fixé par l'Office cantonal du logement (OCL), et la subvention permet en principe de respecter le plafond fixé dans la LDTR.

L'articulation entre ces deux lois pose un problème d'égalité de traitement entre les propriétaires, car le loyer admis par l'OCL (subventions comprises) est plus élevé que le plafond LDTR. Le propriétaire qui bénéficie de subventions est donc avantagé, sans qu'il existe de critère objectif pour octroyer ou non cet avantage.

Un autre problème se pose, spécifique aux subventions HM (habitations mixtes). Ces subventions sont personnalisées et dépendent du revenu du locataire. Les loyers des ménages à revenu élevé peuvent alors dépasser le plafond LDTR. Ceci est source de conflit au sein du DAEL, entre le Service de l'habitat (chargé d'appliquer la LDTR) et l'OCL.

Ces deux problèmes pourraient être résolus simultanément en harmonisant les plafonds de loyer admis en application de la LDTR et de la LGL. Une mesure plus simple, mais qui ne résoudrait que le deuxième problème, serait de renoncer à appliquer les critères de la LDTR relatifs au loyer lorsque l'immeuble est soumis à la LGL.

De manière générale, une plus grande cohérence entre les dispositions de ces deux lois est souhaitable.

2) En tant que grand propriétaire, la Ville de Genève poursuit une politique sociale du logement. Le coût des travaux de rénovations n'est donc pas répercuté directement sur les loyers, mais imputé au budget social, ce qui ne rend pas la situation très objective et transparente: les autorisations sont données sans problème puisque les loyers n'augmentent pas, mais le prix de revient (loyer antérieur + coût des travaux) peut être supérieur à la limite des 3'225 francs.

3) Les pratiques d'évitement relevées dans les entretiens peuvent contribuer au financement des travaux. Ainsi des hausses anticipées de loyers peuvent contribuer au financement des rénovations sans que ces dernières n'engendrent de hausses de loyers. Les loyers sont bien gelés par l'Etat, mais l'autorisation de rénovation est accordée.

4) Les propriétaires qui disposent d'un parc immobilier important et diversifié peuvent compenser les mauvais rendements de certains immeubles par des immeubles en meilleure situation financière, voire par des bénéfices provenant d'autres activités.

### *3.2.5 Rendement*

L'art.11 de la LDTR impose un calcul du rendement admissible[30] et l'art. 6 un prix plafond de 3'225 francs la pièce par an. Ces deux contraintes agissent sur le rendement des capitaux

---

[30] Art. 11 Mode de calcul

[1] Prenant en considération l'ensemble des travaux à effectuer, le département fixe le montant des loyers ou des prix de vente maximaux, en tenant compte :

a) du rendement équitable des capitaux investis pour les travaux, calculé, en règle générale, sur les 70% au maximum de leur coût et renté à un taux de 0,5 point au-dessus de l'intérêt hypothécaire de premier rang pratiqué par la Banque cantonale de Genève; le taux de rendement est fonction de l'incidence dégressive des amortissements;

b) de l'amortissement calculé en fonction de la durée de vie des installations, en règle générale dans une fourchette de 18 à 20 ans, soit de 5,55% à 5%;

investis par les propriétaires de logements. L'enquête a tenté, au travers des entretiens, de déterminer les taux de rendement net des fonds propres (rapport entre bénéfice et capital investi) obtenus par les propriétaires genevois.

Lors des entretiens, la majorité (19/30) des acteurs sont restés évasifs sur la question du rendement net des fonds propres. Les 11 réponses restantes décrivent une situation très contrastée où l'on observe des taux allant de 1.75% à 15% de rendement net des fonds propres. Quatre régies mentionnent des taux entre 4.5% et 15%, tandis qu'une régie prétend ne plus pouvoir atteindre le 2%. Les propriétaires institutionnels mentionnent des taux entre 4% et 6.4%, avec parfois des difficultés à atteindre, à Genève, le rendement minimal LPP, fixé jusqu'en 2003 à 4%. Deux propriétaires particuliers déclarent un taux de 6%.

Du point de vue du rendement, il semble que les propriétaires de grands parcs immobiliers (collectivités, institutions de prévoyance, assurances, etc.) peuvent dans certains cas compenser les pertes avec des immeubles plus rentables, tandis que les plus petits propriétaires n'ont pas cette possibilité, ni forcément une alternative de gain compensatoire. Leurs taux de rendement peuvent ainsi diminuer plus fortement s'ils se soumettent à la LDTR, d'où la tentation de rénover appartement par appartement.

Les données de 119 projets globaux autorisés entre 2000 et 2001 permettent de faire un calcul des rendements bruts sur travaux des projets de rénovation[31]. La distribution des rendements bruts montre une variation des taux entre -2.7% et 8.3%[32], la plupart des projets (64%) se situant en dessous des 4%, soit en dessous du taux hypothécaire qui peut servir de référence pour le coût de financement des projets[33]. En moyenne, on observe un rendement brut sur travaux de 3.06%.

---

c) des frais d'entretien rentés en règle générale à 1,5% des travaux pris en considération;
d) des autres facteurs de hausse et de baisse à prendre en considération selon les articles 269 et suivants du code des obligations.

[2] Lorsque les logements répondent aux besoins prépondérants de la population quant à leur genre, leur typologie, leur qualité, leur prix de revient, le nombre de pièces ou leur surface, le loyer après transformation doit répondre aux besoins prépondérants de la population.

[3] Si le loyer avant transformation ou rénovation dépasse le niveau des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population, il est maintenu par le département au même niveau lorsqu'il apparaît qu'il permet économiquement au propriétaire de supporter le coût des travaux sans majoration de loyer.

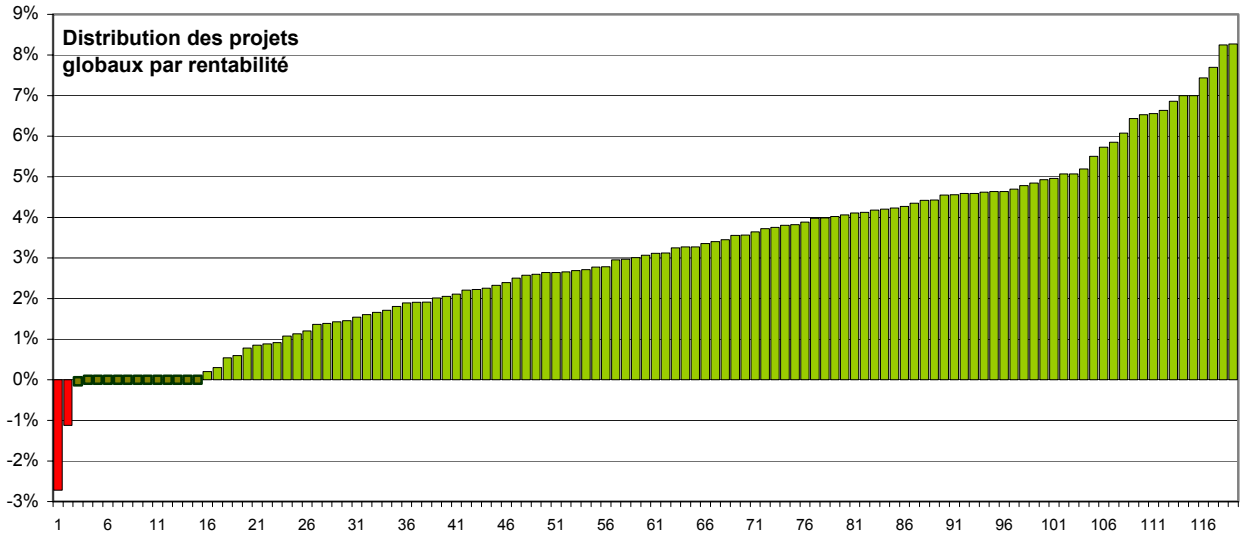
[31] Le taux de rendement brut sur travaux est défini par le rapport entre la différence des états locatifs avant et après rénovation et le coût (selon devis) de tous les travaux, dont on déduit les subventions reçues :

$$\text{Taux de rendement brut sur travaux} = \frac{(\text{Etat locatif après rénovation} - \text{Etat locatif avant rénovation})}{\text{Devis Final - Subventions}}$$

[32] Les deux taux négatifs sont dus à la faillite du propriétaire, dont l'immeuble a été racheté à bas prix.

[33] Taux hypothécaire de premier rang. En 2000, le taux moyen des anciennes hypothèques était de 4.20% et celui des nouvelles hypothèques de 4.29%. En 2001, il était respectivement de 4.30% et de 4.36% (source: Bulletin trimestriel de la BNS, tableau E2). Il se peut que les taux des grandes banques étaient un peu supérieurs.

Figure 14 : Distribution du taux de rentabilité des projets globaux 2000-2001[34]




Si le projet inclut la création de nouveaux logements, cette moyenne augmente à 4.9%, sinon elle chute à 2.4%. Les travaux lourds (rénovation globale, enveloppe) sont moins rentables (2.8%) que les opérations ponctuelles (4.2%). A noter que l'âge de l'immeuble ne semble pas influer sur la rentabilité. On constate un meilleur rendement brut sur travaux lorsque le projet comprend une augmentation du nombre de logements (5.1%), du nombre total de pièces (4.9%), de la surface totale (4.7%) ou de la surface par pièce (4.7%).

Tableau 6 : Rendement moyen des projets globaux 2000 et 2001, selon nombre de logements et de pièces

| | | Rendement brut sur travaux | | |
|---|---|---|---|---|
| Evolution du nombre total de logements | | Moyenne | Médiane | Ecart-type |
| Diminution | 13 | 2.6% | 2.6% | 0.4% |
| Stabilité | 80 | 2.5% | 2.3% | 0.2% |
| Augmentation | 26 | 5.1% | 4.6% | 0.3% |
| Total | 119 | 3.1% | 3.1% | 0.2% |

| | | Rendement brut sur travaux | | |
|---|---|---|---|---|
| Evolution du nombre total de pièces | | Moyenne | Médiane | Ecart-type |
| Diminution | 7 | 2.3% | 2.6% | 0.5% |
| Stabilité | 78 | 2.4% | 2.3% | 0.2% |
| Augmentation | 34 | 4.9% | 4.6% | 0.3% |
| Total | 119 | 3.1% | 3.1% | 0.2% |

La décision de rénover ou non, à un moment donné, dépend certainement aussi de la source de financement: soit il s'agit de fonds propres, et le rendement brut peut théoriquement descendre en dessous de 4%, soit il s'agit de fonds empruntés aux taux hypothécaires en vigueur et il est alors souvent impossible de rentabiliser le projet de rénovation.

[34] Les rentabilités situées en dessous de 4% dans ce graphique sont dues notamment au fait que les loyers sont soumis au prix-plafond de la LDTR.

La rentabilité initiale de l'immeuble compte également: si l'emprunt hypothécaire de l'immeuble est partiellement ou complètement remboursé, le rendement des fonds propres peut permettre de constituer des réserves ou d'alimenter un fonds de rénovation.

Lors de l'autorisation et selon le droit fédéral en vigueur, seule le rendement brut sur travaux est examiné et non pas la rentabilité de l'ensemble de l'opération financière, ce qui ne permet pas de conclure sur l'effort réel du propriétaire. En effet, le rendement brut sur travaux peut donner une image très déformée de la rentabilité. On peut obtenir un mauvais rendement sur travaux tout en obtenant une bonne rentabilité sur son investissement immobilier, et inversement. Le propriétaire qui a régulièrement augmenté ses loyers dans les limites du marché et de la législation fédérale en vigueur a certainement obtenu une bonne rentabilité à long terme. A l'inverse, un propriétaire qui a les mêmes locataires depuis longtemps et qui n'a pas profité de toutes les possibilités légales pour augmenter ses loyers a évidemment obtenu une moins bonne rentabilité (cf. exemple ci-dessous). Autoriser, et cela est valable pour toute la Suisse, la même répercussion des rénovations sur les loyers de leur bâtiment respectif constitue un non-sens économique et une inégalité de traitement (entre propriétaires et entre locataires). En définitive, on punit le propriétaire qui a été raisonnable avec ses loyers (ou on favorise celui qui a été le moins social).

**Exemple de la prise en compte du rendement sur travaux ou de la rentabilité d'un immeuble:**

La rentabilité d'un immeuble ne dépend pas seulement de la répercussion des travaux de rénovation sur les loyers, mais également de l'évolution des loyers avant rénovation. Ceci peut être illustré en comparant deux scénarios (voir tableau).

Supposons un immeuble ancien avec un prix de revient à la pièce de 30'000 francs et un loyer initial de 2'000 francs la pièce. Dans le premier scénario (A), le propriétaire augmente régulièrement les loyers jusqu'au moment de la rénovation. Dans le second scénario (B), le propriétaire n'augmente pas les loyers.

Après 30 ans, le bâtiment est rénové. Selon le critère du rendement sur travaux, la hausse de loyer devrait être la même dans les deux scénarios. Toutefois, le propriétaire ne peut pas augmenter le loyer dans le scénario A car il a déjà atteint le plafond admis.

Tableau 7 : Rendement sur travaux versus Rentabilité sur immeuble

| **Scénario** | **A** | **B** |
|---|---|---|
| Prix de revient par pièce | 30'000 | 30'000 |
| Année 1: | | |
| Loyer (frs/pièce/an) | 2'000 | 2'000 |
| – Charges d'exploitation[1] (frs/pièce/an) | 300 | 300 |
| = Bénéfice (frs/pièce/an) | 1'700 | 1'700 |
| Année 2 à 30: | | |
| Augmentation annuelle du loyer | 1.9% | 0% |
| Année 30: | | |
| Loyer avant travaux | 3'225 | 2'000 |
| Coût des travaux par pièce (C) | 20'000 | 20'000 |
| Année 31: | | |
| Augmentation de loyer théorique (6.125% s/ travaux) | 1'225 | 1'225 |
| Augmentation de loyer autorisée (ΔL) | 0 | 1'225 |
| Loyer après travaux | 3'225 | 3'225 |
| Bénéfice (loyer – charges) | 2'925 | 2'925 |
| **Rendement brut sur travaux** (ΔL/C) | **0.0%** | **6.1%** |
| **Rentabilité sur 31 ans** (taux de rendement interne[2]) | **5.9%** | **5.0%** |

[1] Les charges d'exploitation sont supposées constantes pour simplifier le calcul.
[2] Le "taux de rendement interne" correspond à un taux annuel moyen.

En raisonnant uniquement au niveau de la répercussion des travaux sur les loyers, le propriétaire semble très fortement lésé dans le scénario A puisque son rendement sur travaux est nul (alors qu'il se monte à 6.1% dans le scénario B). Malgré cela, il obtient une rentabilité moyenne de 5.9% sur 30 ans (contre 5% seulement dans le scénario B). Le rendement sur travaux constitue donc un mauvais indicateur de la rentabilité d'un investissement immobilier. Ce dernier dépend surtout de l'évolution des loyers avant travaux, dont il faudrait tenir compte pour fixer la hausse admissible. Mais on se heurte ici au droit fédéral, puisque le critère du rendement sur travaux est calqué sur le droit du bail (Code des obligations).

Dans l'exemple ci-dessus, c'est le plafond à 3'225 francs la pièce qui, de façon indirecte, permet de tenir compte du loyer avant travaux. Il s'agit là d'une dérogation au droit du bail admise par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Mais ce mécanisme ne fonctionne pas si le loyer admissible selon le critère du rendement sur travaux ne dépasse pas le plafond, ce qui peut se produire notamment dans les cas de rénovation partielle (p.ex. une simple réfection de l'enveloppe).

Puisque le droit fédéral ne permet pas de moduler la hausse admissible en fonction du loyer avant travaux, on peut imaginer étendre l'usage du mécanisme lié au plafond de loyer après travaux. Il s'agira de moduler ce plafond en fonction de l'ampleur des travaux. Le plafond actuel resterait valable pour les rénovations complètes, mais il serait réduit pour les rénovations partielles (ce qui serait par ailleurs parfaitement logique). Reste à savoir si un tel changement serait admis par le Tribunal fédéral.

*3.2.6 Principaux enseignements concernant l'impact sur les propriétaires*

- *Il existe un flou dans la loi entre les notions d'entretien et de rénovation. Par exemple l'amélioration du confort, critère qui permet de distinguer entre entretien et rénovation, est sujette à interprétation soit par l'administration, soit par les professionnels. D'ailleurs lors des entretiens, moins de la moitié des interlocuteurs donnent une définition conforme des termes d'entretien, rénovation et transformation.*
- *Pour distinguer l'entretien de la rénovation, la quantité semble plus déterminante que le type de travaux, ce qui incite au morcellement des travaux.*
- *Selon les données administratives, il faut en moyenne 3.4 mois pour obtenir une autorisation par procédure accélérée, et 7.3 mois pour une autorisation en demande définitive. Cette durée comprend le temps mis par le requérant à répondre aux demandes de complément des autorités consultées.*
- *Malgré les négociations préalables au dépôt d'une requête en autorisation de construire, on constate que pour les rénovations lourdes (demandes définitives) autorisées en 2000 et 2001, il faut 6 mois pour que le 50% des projets soient traités, et 17 mois pour atteindre les 80%. Les délais se sont globalement allongés dans le temps.*
- *Les propriétaires ou leurs mandataires font une appréciation exacte des délais d'obtention d'une autorisation. Ils estiment que ces délais sont trop longs en regard de leurs propres contraintes en matière de rénovation.*
- *Si certains propriétaires institutionnels constituent un fonds de rénovation, consacrant jusqu'à 10% de l'état locatif d'un immeuble, aucun propriétaire privé ne constitue de telle réserve dans l'éventualité de travaux de rénovation. Ils choisissent de rembourser leurs hypothèques plutôt que d'épargner pour la rénovation.*
- *Plus de la moitié des logements rénovés entre juillet 1996 et avril 2000 ont bénéficié de l'aide de l'Etat intitulée "bonus à la rénovation" selon notre estimation.*
- *La plupart des projets ont un rendement brut sur travaux qui se situe en dessous du taux hypothécaire. Toutefois ce critère doit être relativisé, car le calcul du "rendement admissible" inscrit dans la LDTR ne permet pas de se prononcer sur l'effort réel du propriétaire. En effet il se base uniquement sur les travaux (rendement brut), alors que la rentabilité d'un projet se mesure par le rapport entre bénéfice et capital investi, notion beaucoup plus large et incluant l'histoire de l'immeuble.*
- *Le calcul actuel du rendement brut sur travaux constitue un non-sens économique et une inégalité de traitement (entre propriétaires et entre locataires). En définitive, on punit le propriétaire qui a été raisonnable avec ses loyers (ou on favorise celui qui a été le moins social).*

## 3.3 Impact sur la collectivité

Une série d'effets pour l'ensemble de la population genevoise sont présentés ci-dessous. Il s'agit de décrire les retombées de la LDTR sur le type de travaux entrepris, le volume que représentent les projets et les investissements dans la rénovation, tout comme le maintien du logement en ville ou l'état du parc immobilier.

### *3.3.1 Type de travaux entrepris*

La limite des coûts imposée par la LDTR pourrait avoir un effet néfaste sur le type de travaux entrepris: on renoncerait ainsi à effectuer des rénovations lourdes ou des travaux d'importance pour n'entreprendre que des travaux légers.

Les témoignages recueillis sont très nuancés à ce propos. Certains préfèrent garantir la qualité de leur parc immobilier et s'engagent dans des projets importants de rénovation, d'autres préfèrent remettre à plus tard les travaux d'importance. A l'intérieur de l'immeuble, la rénovation se fait en fonction de la rotation des locataires. Lors d'interventions à l'extérieur, une demande d'autorisation est généralement déposée. La contrainte de coût imposée par la LDTR du fait du contrôle de la hausse des loyers et évoquée par la majorité de nos interlocuteurs ne permettrait pas de faire les travaux "selon les règles de l'art" (garantie de qualité et longévité de l'objet). Au lieu de cela, on privilégie les tactiques de "bricolage". Ainsi, les options choisies ne seraient pas faites en fonction de la durabilité des matériaux, mais uniquement en fonction de leur coût. Confirmant cette assertion, un professionnel du bâtiment dénonce que certains types de travaux, comme le traitement contre la carbonatation du béton, opération classée dans les travaux lourds et coûteux, ne se fait plus régulièrement.

Les données disponibles au DAEL concernant le type de travaux ne portent que sur des "projets globaux", c'est-à-dire qui ont une conséquence sur l'ensemble d'un immeuble. Cela représente 125 autorisations entre 2000 et 2001. Pour la même période, il faut ajouter 55 autorisations pour des "projets partiels", à savoir des interventions d'ampleur réduite sur lesquelles nous n'avons pas de descriptif. Au total, la distribution est de 70% de projets globaux contre 30% de projets partiels.

Dans l'échantillon des projets globaux, on constate que plus de 40% des autorisations concernent une rénovation globale (enveloppe du bâtiment et aménagements intérieurs). Les autres 40% concernent des interventions sur l'enveloppe et 11% sont des opérations dites "ponctuelles". Ces opérations ponctuelles concernent toutefois tout l'immeuble, telles que le remplacement du chauffage ou la construction d'un ascenseur, c'est pourquoi elles figurent dans les projets globaux.

Tableau 8 : Type de travaux dans les projets globaux autorisés en 2000 et 2001

| | 2000 | | 2001 | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Rénovation globale & création de logements | 9 | 11.3% | 5 | 11.1% | 14 | 11.2% |
| Rénovation globale (enveloppe & aménagements intérieurs) | 23 | 28.8% | 17 | 37.8% | 40 | 32.0% |
| Enveloppe & opérations ponctuelles | 5 | 6.3% | 6 | 13.3% | 11 | 8.8% |
| Enveloppe uniquement | 23 | 28.8% | 9 | 20.0% | 32 | 25.6% |
| Enveloppe & création de logements | 6 | 7.5% | 2 | 4.4% | 8 | 6.4% |
| Opérations ponctuelles & création de logements | 8 | 10.0% | 2 | 4.4% | 10 | 8.0% |
| Opérations ponctuelles | 4 | 5.0% | 0 | 0.0% | 4 | 3.2% |
| Autres | 0 | 0.0% | 1 | 2.2% | 1 | 0.8% |
| Indéfini | 2 | 2.5% | 3 | 6.7% | 5 | 4.0% |
| Total | 80 | 100.0% | 45 | 100.0% | 125 | 100.0% |

*Source : Service juridique de la police de constructions, CEPP*

Si l'on se réfère à la statistique fédérale (Tableau 9), qui recense les projets en cours (au lieu des autorisations) pour une année donnée, on s'aperçoit que le type d'intervention principal, représentant pratiquement un tiers des opérations (29%) et la moitié des dépenses consenties, est destinée à une rénovation lourde, composée d'interventions à la fois sur l'enveloppe et sur la distribution intérieure des appartements ou des locaux communs du bâtiment. Au total en 2001, 633 projets de rénovation étaient en cours à Genève.

Tableau 9 : Types de travaux selon la statistique des dépenses (en millier de francs)

| | *Projets à retirer de la sélection* | | | *Projets pas encore soumis* | **Création ou réduction de logements** | | | | | **Transformation d'un immeuble** | | | | **Transformation de logements** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Doublons | Annulé | Habitation hors-critères | En attente d'autorisation | Dans le cadre d'une rénovation d'immeuble | Avec au plus les aménagements nécessaires | Par réaffectation de locaux divers | Réduction, par simple réunification de logements | Création, par simple division de logements | enveloppe et/ou logements et/ou locaux communs | Enveloppe | Amén. intérieur des logements | Amén. des locaux communs | Changement de structures | Amén. intérieur | **TOTAL** |
| **Nombre de cas** | 1 | 19 | 72 | 112 | 31 | 25 | 13 | 10 | 1 | 85 | 101 | 4 | 37 | 72 | 50 | 633 |
| | **0%** | **3%** | **11%** | **18%** | **5%** | **4%** | **2%** | **2%** | **0%** | **13%** | **16%** | **1%** | **6%** | **11%** | **8%** | **100%** |
| | | 92 | | 112 | | | 80 | | | | 227 | | | 122 | | 633 |
| | | **15%** | | **18%** | | | **13%** | | | | **36%** | | | **19%** | | **100%** |
| **Dépenses totales** | 8'569 | 0 | 53'589 | 122'006 | 63'237 | 16'541 | 20'148 | 2'282 | 250 | 272'704 | 69'617 | 20'506 | 18'417 | 18'598 | 5'663 | 692127 |
| | **1%** | **0%** | **8%** | **18%** | **9%** | **2%** | **3%** | **0%** | **0%** | **39%** | **10%** | **3%** | **3%** | **3%** | **1%** | **100%** |
| | | 62'158 | | 122'006 | | | 102'458 | | | | 381'244 | | | 24'261 | | 692127 |
| | | **9%** | | **18%** | | | **15%** | | | | **55%** | | | **4%** | | **100%** |
| *(Coût/projet)* | 8'569 | 0 | 744 | 1'089 | | 662 | 1'550 | 228 | 250 | 3'208 | 689 | 5'127 | 498 | 258 | 113 | 1'093 |
| **Dépenses réalisées 2001** | 102 | 0 | 28'430 | 11 | 23'946 | 6'543 | 4'455 | 563 | 0 | 82'366 | 35'837 | 7'708 | 10'598 | 10'567 | 3'887 | 215013 |
| | **0%** | **0%** | **13%** | **0%** | **11%** | **3%** | **2%** | **0%** | **0%** | **38%** | **17%** | **4%** | **5%** | **5%** | **2%** | **100%** |
| | | 28'532 | | 11 | | | 35'507 | | | | 136'509 | | | 14'454 | | 218'900 |
| | | **13%** | | **0%** | | | **17%** | | | | **63%** | | | **7%** | | **100%** |
| *(Coût/projet)* | 102 | 0 | 395 | 0 | 772 | 262 | 343 | 56 | 0 | 969 | 355 | 1'927 | 286 | 147 | 78 | 340 |
| *(Ct année/Ct tot)* | 1.2% | - | 53.1% | 0.0% | 37.9% | 39.56% | 22.1% | 24.7% | 0.0% | 30.2% | 51.5% | 37.6% | 57.5% | 56.8% | 68.6% | 31.1% |

*Source : OFS, CEPP*

Le résultat est donc mitigé: pour les uns la LDTR empêcherait des travaux lourds, ce qui est apparemment vérifié puisque **deux tiers des opérations sont des interventions légères**, pour les autres la LDTR n'empêcherait rien puisque **la moitié des dépenses sont effectuées pour des rénovations lourdes**.

Reste une hypothèse, non vérifiée, pour expliquer ces résultats: les propriétaires institutionnels se lanceraient dans des opérations lourdes, notamment en raison des réserves, tandis que les petits particuliers les tenteraient moins souvent.

*3.3.2 Investissements*

Par le biais du contrôle des loyers et du prix-plafond, la LDTR agit indirectement sur les investissements effectués dans la rénovation. Si la volonté initiale du législateur est d'éviter les rénovations de luxe et les projets disproportionnés, il s'agit d'observer si cette mesure ne provoque pas une diminution des investissements.

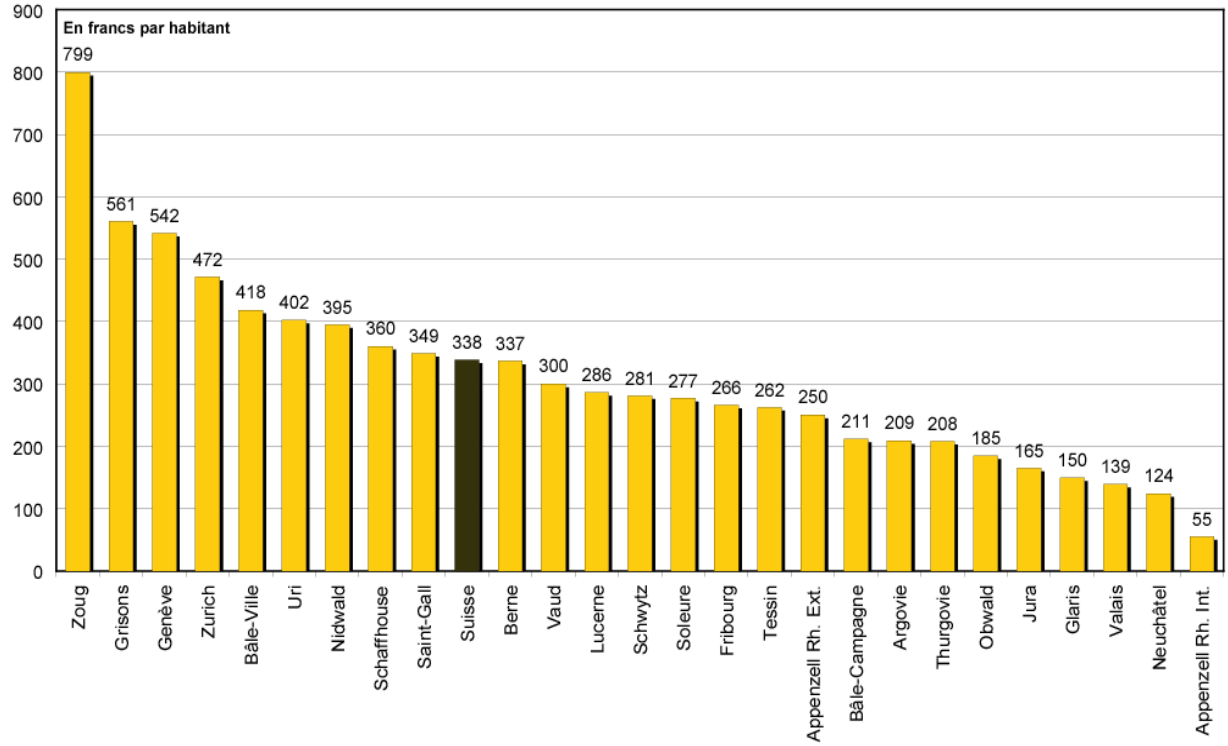
Les acteurs de l'immobilier que nous avons interrogés dénoncent souvent le frein à la rénovation que constitue la LDTR, avec pour conséquence une détérioration du patrimoine immobilier (14/31) par la poursuite d'une politique à court terme. Une minorité précise les causes (5/31) des diminutions supposées des investissements: les lenteurs administratives, la complexité des démarches, la contrainte légale et le trop faible rendement des capitaux investis. Une autre minorité (5/31) mentionne la fuite des investisseurs comme conséquence de la LDTR.

Sur le plan suisse, on observe depuis le début des années quatre-vingt une accélération des travaux de transformation et de rénovation qui ont passé de 18% des dépenses générales en constructions en 1980, à 31% en 1994, et à 33% en 2001. La part des travaux de rénovation dans les dépenses de construction pour les logements et les bâtiments d'habitation uniquement, depuis 1994, est similaire.

En 2001, au niveau national, 4.3 milliards de francs ont été dépensés en transformations, agrandissements, rénovations et assainissements par les propriétaires d'habitations. En ne retenant que les immeubles à usage exclusif d'habitation et ceux à usage principal d'habitation, à l'exclusion notamment des villas et des logements collectifs (établissements pour personnes âgées, par exemple) qui ne sont pas concernés par la LDTR, les dépenses se montaient à 2'457 millions au niveau national, et à 225 millions (9.2%) à Genève. Pour des raisons essentiellement techniques, il n’a pas été possible de remonter jusqu’en 1994.

La Figure 15 montre les dépenses en transformations par habitant, avec **Genève qui figure parmi les cantons qui dépensent le plus en travaux de rénovation**. Cette position avancée de Genève est confirmée lorsque l’effort de rénovation en 2001 est mesuré par le rapport entre les dépenses pour l’ensemble des logements, villas comprises, et le nombre total de logements: dans ce cas le canton de Genève figure en troisième rang derrière Zoug et les Grisons, et devant Zurich.

Figure 15 : Dépenses en transformations, agrandissements, rénovations et assainissements




*Immeubles d'habitation à plusieurs logements, 2001. Source: exploitations OFS, CEPP*

Selon ces données, il apparaît que les propriétaires genevois d'immeubles exclusivement et principalement utilisés à des fins d'habitation rénovent beaucoup en 2001[35]. Le canton de Vaud qui applique une législation analogue à celle de Genève (cf. annexe 6.3.3) en matière de rénovations et transformations de logements se trouve en dessous de la moyenne suisse avec 300 francs par habitant. Bâle-Ville a adopté des lois sur les démolitions, les changements d'affectation et sur les logements vides, tandis que Zurich ne connaît pas de réglementations correspondantes. Reste à expliquer le cas des Grisons : ce taux de rénovation élevé est peut-être dû aux logements para-hôteliers qui sont occupés par les touristes ou par des résidants suisses en seconde résidence (cf. annexe 6.2).

### *3.3.3 Maintien du logement en ville*

Les facteurs qui agissent sur le maintien du logement en ville sont multiples et il n'est pas aisé de distinguer le rôle de la LDTR des autres facteurs (PUS, PLQ, etc.). Sur le plan théorique, il est évident que les contraintes imposées par la loi sur les changements d'affectation (transformation de logements en bureaux) et sur le type de travaux facilitent le main-

[35] Cette position avancée de Genève pourrait être due à un effet prix. En effet, il est généralement admis que les prix et les coûts de la construction sont plus élevés à Genève resp. dans les centres urbains que dans d'autres régions. Toutefois, à défaut de disposer de prix régionaux pour des prestations (de rénovation) identiques, aucun indicateur statistique disponible (indices des prix, coût du m3, etc.) permet d'expliquer la différence des dépenses en rénovation à Genève par rapport à la moyenne suisse (soit un niveau près de 80% plus élevé!). Sur cette base, il est aussi douteux de penser que les coûts des rénovations à Genève seraient nettement plus élevés à cause d'une intensité des travaux plus grande, ou en particulier des rénovations "luxueuses" qui sont précisément combattues par la LDTR.

tien du logement. D'ailleurs l'appréciation qualitative des professionnels que nous avons rencontré le confirme. Selon eux, la LDTR contribue de manière significative à ce que le logement ne disparaisse pas du centre-ville au profit de bureaux ou de surfaces commerciales. Après vingt ans de mise en œuvre, la situation actuelle est illustrée dans la Figure 16.

Figure 16 : Bâtiments de plus de deux logements à Genève (ville) en 2003

*Source: Service de géomatique, Etat de Genève. En noir ne sont représentés que les bâtiments de plus de 2 logements voués à la location. Sont donc exclus les PPE, les villas et les bâtiments destinés à d'autres fins que le logement.*

Au vu des statistiques (Tableau 10), le nombre de logements en ville de Genève a continuellement augmenté de 1960 à nos jours, tandis que la population se maintient sur la même période (Tableau 11).

Tableau 10 : Evolution du nombre de logements par commune

| | *1960* | *1970* | *1980* | *1990* | *2000* |
|---|---|---|---|---|---|
| **Genève** | **66'277** | **77'804** | **88'207** | **94'142** | **103'057** |
| Carouge | 4'403 | 5'743 | 6'741 | 7'740 | 9'093 |
| Vernier | 2'408 | 7'632 | 11'297 | 11'811 | 13'009 |
| Lancy | 2'020 | 7'094 | 9'705 | 10'084 | 11'957 |
| Meyrin | 823 | 4'708 | 7'332 | 7'983 | 8'450 |
| Onex | 595 | 4'582 | 6'804 | 7'003 | 7'516 |
| Canton | 90'513 | 132'700 | 166'725 | 182'881 | 206'448 |

*Source: Annuaire statistique du canton de Genève: recensement fédéral des logements pour 1960 à 1990.*

Tableau 11 : Evolution du nombre d'habitants par commune

| | *1960* | *1970* | *1980* | *1990* | *2000* |
|---|---|---|---|---|---|
| **Genève** | **176'183** | **173'618** | **151'505** | **171'042** | **177'964** |
| Carouge | 12'760 | 14'055 | 13'100 | 15'036 | 17'590 |
| Vernier | 8'045 | 22'230 | 27'962 | 28'482 | 29'559 |
| Lancy | 6'967 | 20'523 | 23'527 | 22'960 | 25'688 |
| Meyrin | 3'215 | 14'255 | 18'808 | 19'519 | 19'548 |
| Onex | 2'128 | 13'524 | 16'956 | 15'736 | 16'419 |
| Canton | 259'234 | 331'599 | 349'040 | 379'190 | 413'673 |

*Source: Annuaire statistique du canton de Genève: recensement fédéral de la population.*

En comparaison avec d'autres villes suisses (Tableau 12), Genève semble au bénéfice d'une tendance inverse: si les autres villes ont vu leur population stagner ou diminuer, la population de la municipalité genevoise croit depuis 1980, alors qu'elle avait subi une forte diminution entre 1960 et 1980.

Tableau 12 : Evolution de la population dans les villes suisses

| | *1960* | *1970* | *1980* | *1990* | *2000* | *2000/1980* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Genève** | **176 183** | **173 618** | **156 505** | **171 042** | **177 964** | **14%** |
| Lausanne | 126 328 | 137 383 | 127 349 | 128 112 | 124 914 | -2% |
| Zurich | 440 170 | 422 640 | 369 522 | 365 043 | 363 273 | -2% |
| Saint-Gall | 76 279 | 80 852 | 75 847 | 75 237 | 72 626 | -4% |
| Neuchâtel | 33 430 | 38 784 | 34 428 | 33 579 | 32 914 | -4% |
| Fribourg | 32 583 | 39 695 | 37 400 | 36 355 | 35 547 | -5% |
| Lugano | 23 937 | 27 121 | 27 815 | 25 334 | 26 560 | -5% |
| Lucerne | 67 433 | 69 879 | 63 278 | 61 034 | 59 496 | -6% |
| Bâle-Ville | 206 746 | 212 857 | 182 143 | 178 428 | 166 558 | -9% |
| Berne | 163 172 | 162 405 | 145 254 | 136 338 | 128 634 | -11% |

*Source: OFS*

Malgré une législation comparable quoique sans prix-plafond, la ville de Lausanne ne parvient pas à passer la barre de la croissance de population. Observation tout aussi contradictoire pour la ville de Zürich qui voit sa population se maintenir, alors qu'aucune disposition juridique comparable à la LDTR n'a été relevée dans ce canton. Toutefois les conclusions sont délicates et limitées car l'attractivité de l'arrière pays dans les autres cantons ne trouve pas son équivalent à Genève.

Tableau 13 : Evolution des logements dans les villes suisses

| | *1960* | *1970* | *1980* | *1990* | *2000* | *2000/1980* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Saint-Gall | 23'834 | 29'652 | 32'594 | 35'987 | 38'420 | 18.9% |
| Fribourg | 8'402 | 12'511 | 15'231 | 16'158 | 17'715 | 16.3% |
| **Genève** | **66'277** | **77'804** | **88'207** | **93'777** | **101'794** | **15.4%** |
| Luzern | 20'884 | 25'396 | 28'796 | 30'533 | 33'067 | 14.8% |
| Neuchâtel | 10'948 | 14'369 | 15'625 | 16'309 | 17'187 | 10.0% |
| Zürich | 150'310 | 170'536 | 182'235 | 186'291 | 196'640 | 7.9% |
| Lausanne | 45'587 | 56'911 | 64'329 | 66'006 | 69'383 | 7.9% |
| Lugano | 6'313 | 9'010 | 15'382 | 15'207 | 16'333 | 6.2% |
| Basel | 74'194 | 86'811 | 91'413 | 92'295 | 96'640 | 5.7% |
| Bern | 54'332 | 63'222 | 70'149 | 70'973 | 72'334 | 3.1% |

*Source: OFS, Recensement fédéral de la population 2000*

En regard des autres villes suisses, Genève assure une progression du nombre de logements bien supérieure qu'à Zurich, Berne ou Lausanne. De plus ce sont les petites villes qui obtiennent les meilleures taux de croissance, à l'exception de Genève, seule grande ville dans le groupe de tête.

*3.3.4 Etat du parc immobilier*

Argument fréquemment avancé par les détracteurs de la LDTR, l'état du parc immobilier serait voué à une dégradation certaine sous l'effet de cette législation. Il est vrai que les rares données disponibles sur la question, comme le recensement de 1990, affichent Genève en dernière place des cantons en matière de rénovation. Cette tendance est-elle toujours présente treize ans après?

La plupart des acteurs (19/28) interrogés pensent que l'état du parc immobilier genevois est insatisfaisant, voire vétuste. Il s'agit évidemment d'une perception subjective, un seul de nos interlocuteurs ayant utilisé un critère objectif pour étayer son jugement[36]. Une minorité (8/28) pense à l'inverse que l'état du parc immobilier est satisfaisant, voire bien entretenu.

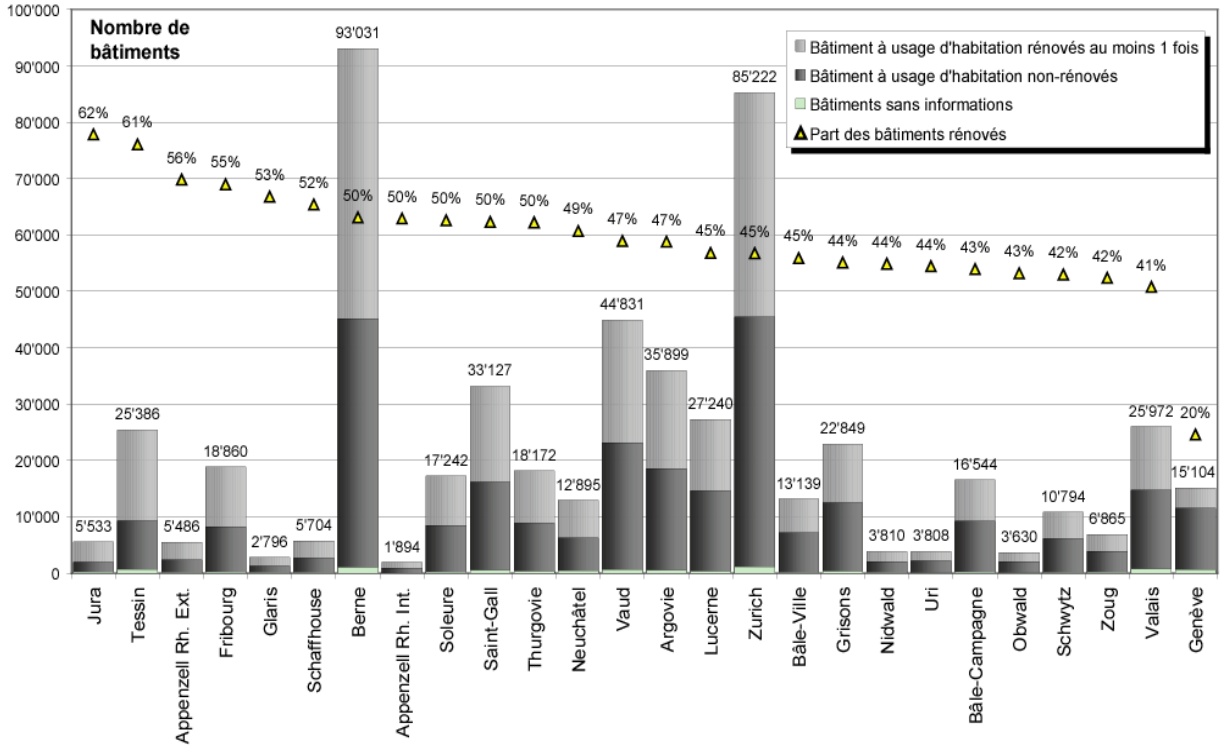
Peu d'indications objectives existent sur l'état actuel des rénovations. Schuler et al. (1997) présentent pour certaines villes et agglomérations urbaines, dont Genève, la proportion de bâtiments d'habitation rénovés après 1960, parmi les bâtiments construits avant 1920, selon le recensement fédéral des bâtiments de 1990. Alors que la moyenne nationale tourne autour de 70%, les taux régionaux variant de 50% à 80%, la fréquence des rénovations de l'agglomération genevoise se situe au-dessous de 40%. Les auteurs en concluent que "la faible proportion de bâtiments anciens rénovés dans toutes les communes et tous les quartiers de Genève semble avoir été produite par une ancienne loi (modifiée récemment) visant à empêcher des hausses injustifiées de loyer" (p. 129).

Le recensement fédéral de 2000 permet une comparaison inter-cantonale du taux de rénovation du parc de bâtiments. Il a été notamment possible d'isoler les bâtiments exclusivement ou partiellement à usage d'habitation dont la rénovation et la transformation sont soumises à la LDTR (par simplicité, désigné ici comme **parc d'habitation**), à l'exclusion des villas et des autres logements.

Les résultats pour 2000 placent Genève en dernière position des cantons, avec seulement 20% du parc d'habitation rénové. Les autres cantons se situent entre 41% et 62% (Figure 17). De plus, il n'existe aucune corrélation entre la taille du parc d'habitation et le taux de rénovation.

[36] Critère utilisé: durée de vie des matériaux, systématiquement dépassée selon cet acteur.

Figure 17 : Etat du  parc suisse de bâtiments à usage d'habitation 2000



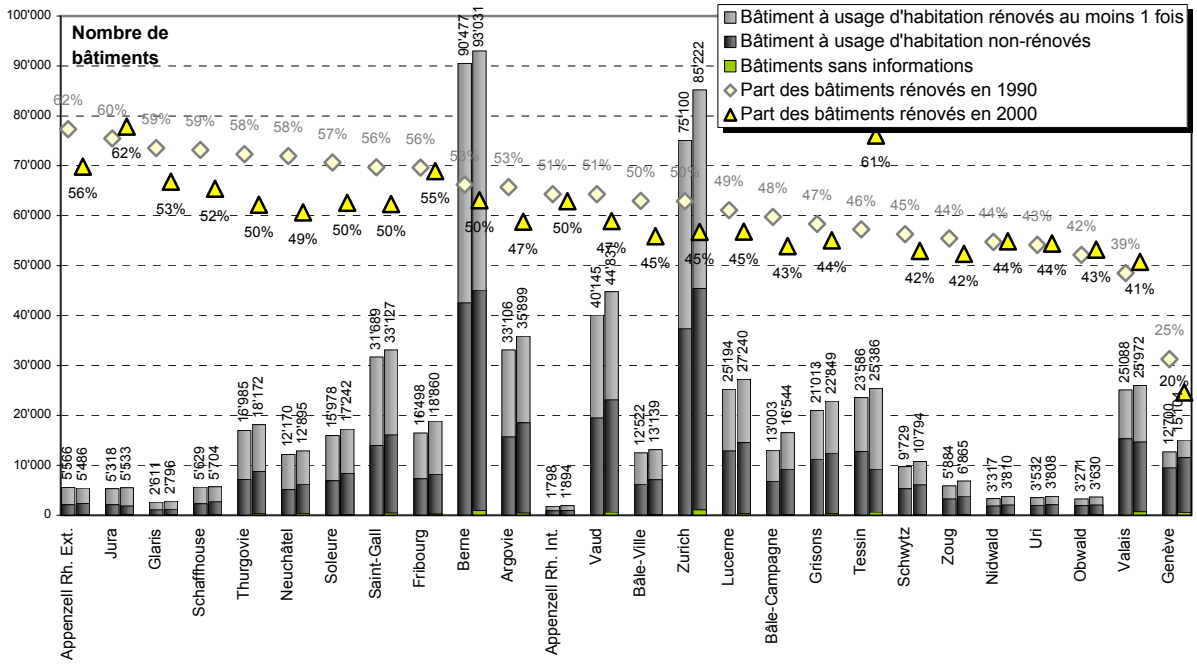

*Source: OFS, recensement fédéral des bâtiments et des logements, 2000; CEPP*

Selon les milieux professionnels, le taux genevois semble être exagérément bas. Si l'OCSTAT a confirmé que la saisie ou le traitement des données était conforme aux usages et sûre, excluant une erreur ou un biais systématique, personne ne présente une explication convaincante de ce résultat.

Une explication éventuelle pourrait être le relativement jeune âge du parc d'habitation au regard des autres cantons. En effet, plus la classe d'âge est récente, plus le taux moyen de rénovation est faible. Toutefois, la structure d'âge n'est pas très différente à Genève de celle des autres cantons. Par exemple, près de 46% du parc genevois a été construit après 1970, et ce chiffre ne s'inscrit que très légèrement en dessus de la moyenne correspondante des autres cantons. D'autre part, l'examen du taux de rénovation par classe d'âge montre que Genève a des taux presque toujours inférieurs à ceux présentés par les autres cantons.

Les résultats sur les taux de rénovation mis en évidence par le recensement de 2000 sont confirmés par ceux de 1990 (Figure 18). On constate également l'évolution du parc d'habitation, qui a passé de 12'700 à 15'104 unités (+19% pour Genève en 10 ans).

Figure 18 : Taux de rénovation et nombre de bâtiments à usage d'habitation, 1990 et 2000




*Source: OFS, recensement fédéral des bâtiments et des logements, 1990 et 2000; CEPP*

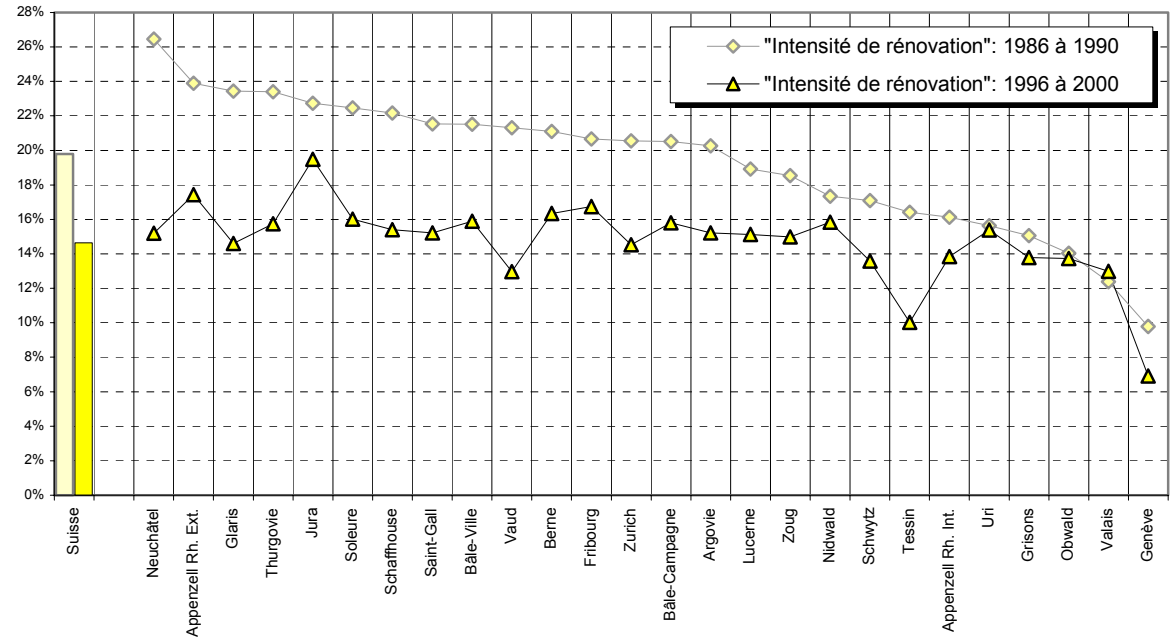
Les cantons sont ordonnés selon le taux de rénovation de 1990. Il en ressort que Genève était déjà dernier en 1990, détaché des autres cantons, mais avec un taux moyen de rénovation plus élevé (25% au lieu de 20%). D'ailleurs, la plupart des cantons présentaient des meilleurs taux en 1990. Deux facteurs au moins peuvent expliquer la diminution de ce taux de rénovation entre 1990 et 2000:

- Un accroissement plus rapide des immeubles nouvellement construits en dix ans, non rénovés, par rapport au nombre d'immeubles rénovés qui ne l'étaient pas avant 1990,
- Le recensement n'enregistre que la dernière rénovation.

Quel pourrait avoir été le rôle de la LDTR ? Le faible taux de rénovation pour Genève pourrait être dû en effet à l'impact négatif de la LDTR sur les investissements de rénovation. L'influence de la réglementation restrictive sur les rénovations devrait être d'autant plus importante que la période de rénovation est récente, puisque la loi est devenue de plus en plus restrictive, notamment avec l'application d'un prix plafond dont le montant est inscrit dans le texte de loi en 1999.

Le taux de rénovation moyen montré dans les deux graphiques précédents comptabilisent évidemment aussi des rénovations qui remontent jusqu'en 1970 et même jusqu'en 1960 pour le recensement de 1990. Une manière de vérifier l'hypothèse du frein de la LDTR est de comparer les taux de rénovation récents avec les taux plus anciens. Le rapport entre le nombre de bâtiments rénovés entre 1996 et 2000 et le parc de bâtiments indique l''intensité' des travaux de rénovation sur cette période récente. Il apparaît que les taux de résultats récents ne sont pas très différents de ceux observés de 1986 à 1990 (Figure 19). Genève présente toujours le plus faible taux de bâtiments rénovés depuis 1996 (7%), derrière le canton du Tessin (10%), tandis que le taux des autres cantons se situe entre 12% et 18%. C'est dire que Genève ne semble pas avoir rattrapé son retard durant les années nonante, malgré les dépenses relativement élevées et probablement croissantes en rénovation.

Figure 19 : "Intensité" de rénovation à deux périodes différentes



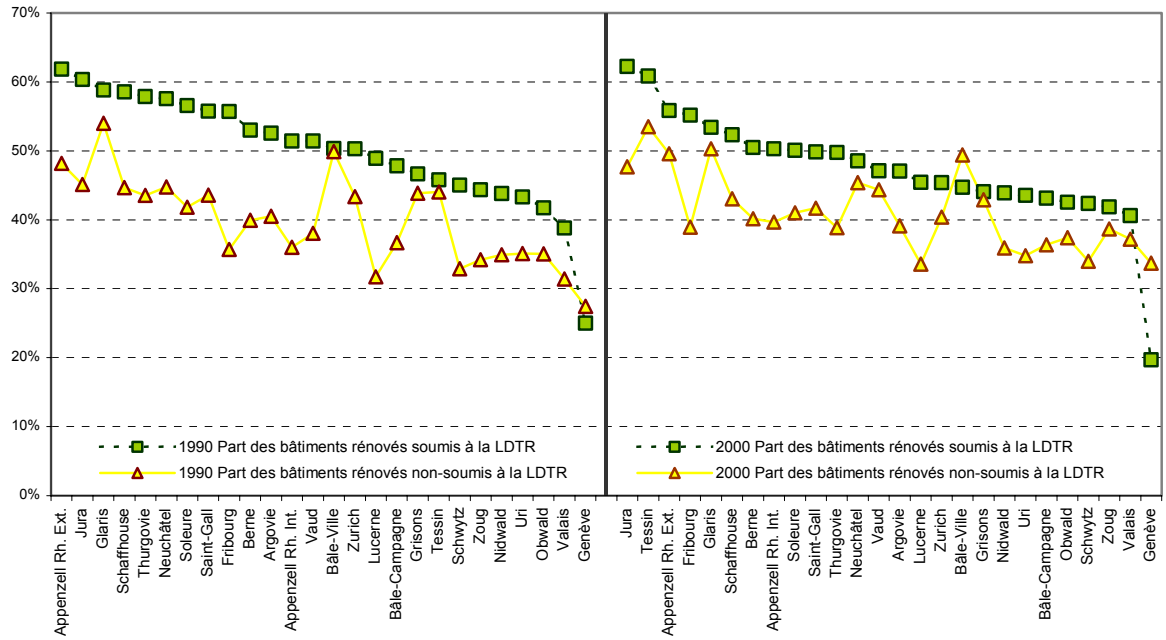

*Source: OFS, recensement fédéral des bâtiments et des logements, 1990 et 2000; CEPP*

Si les taux récents étaient inférieurs à ceux de 1990, alors l'hypothèse de l'influence croissante de la LDTR avec le temps se vérifierait. Au lieu de cela, la baisse de 'l'intensité' de rénovation constatée pour Genève s'inscrit dans la tendance générale, ce qui ne permet pas une telle conclusion.

Une autre manière de vérifier l'influence de la LDTR est de comparer les taux de rénovation des différents types d'habitation et notamment entre ceux soumis à la LDTR et les autres (bâtiments industriels, commerciaux, villas, etc.). Pour la plupart des cantons, les taux de rénovation des villas et des bâtiments qui ne sont pas à usage d'habitation sont fréquemment plus élevés que ceux des bâtiments d'habitation. Pour Genève quel que soit le type de bâtiment, le taux de rénovation est souvent plus bas qu'ailleurs. Néanmoins, les différences de taux entre bâtiments soumis à la LDTR et les autres sont généralement plus marquées à Genève qu'ailleurs, ce qui pourrait indiquer une possible influence de la LDTR.

La Figure 20 explicite cette tendance en comparant les taux de rénovation des bâtiments soumis à la LDTR des autres. En effet pour les bâtiments non soumis à la LDTR, Genève reste tout de même en dernière position avec deux autres cantons, mais n'est plus détaché du groupe.

Figure 20 : Part des bâtiments rénovés en 1990 et en 2000




*Source: OFS, recensement fédéral des bâtiments et des logements, 1990 et 2000; CEPP*

S'il apparaît qu'en 1990 les taux des différents types de bâtiments sont identiques à Genève, ce n'est plus le cas en 2000, puisqu'on observe que la part des bâtiments rénovés soumis à la LDTR est significativement plus faible que la part des autres bâtiments. Cette observation pourrait traduire une certaine influence négative des dispositions légale dans les années nonante.

La question reste toutefois difficile à trancher, notamment si l'on se rappelle des chiffres sur les dépenses consacrées à la rénovation. Les arguments pour ou contre une influence de la LDTR sur le taux de rénovation tel qu'il est observé à travers les recensements fédéraux sont résumés ci-dessous:

Tableau 14 : Indices d'influence de la LDTR

| | **Indices** |
|---|---|
| **En faveur** | Le faible taux du parc de bâtiments rénovés par rapport à l'ensemble de la Suisse (20%).<br>L'intensité de rénovation à la fin 2000 (période plus significative pour l'influence de la LDTR) isole toujours Genève à la dernière place avec un taux de seulement 7%.<br>L'écart en 2000 (par rapport à 1990) de la part des bâtiments rénovés est plus élevé entre ceux soumis à la LDTR et les autres (de 2% en 1990 à 14% en 2000).<br>La différence plus marquée en terme de taux de rénovation entre les bâtiments soumis à la LDTR et les autres, en comparaison avec les autres cantons. |
| **En défaveur** | Ce faible taux touche aussi les bâtiments non-soumis à la LDTR mais de manière moins nette. Ce faible taux général reste donc pour une grande part inexpliqué.<br>L'intensité de rénovation n'est pas vraiment plus marquée à la fin 2000 par rapport à la fin 1990, alors que la LDTR aurait dû avoir une influence plus forte.<br>Au moment du recensement de 1990, la LDTR n'a que 6 ans de mise en oeuvre, ce qui est insuffisant pour expliquer l'écart de Genève avec les autres cantons. |

*3.3.5 Principaux enseignements concernant l'impact sur la collectivité*

- *La contrainte de coût imposée par la LDTR ne permettrait pas de faire les travaux "selon les règles de l'art" (garantie de qualité et longévité de l'objet). Les options choisies ne seraient pas faites en fonction de la durabilité des matériaux, mais uniquement en fonction de leur coût (tactiques de "bricolage").*
- *Sur deux années d'observation (2000 et 2001), les autorisations se répartissent en part égales (40% chacune) entre les rénovations globales et les rénovations partielles.*
- *Les interventions ponctuelles sont limitées à une part restreinte (11%).*
- *La moitié des dépenses sont effectuées dans des rénovations lourdes.*
- *Les acteurs de l'immobilier dénoncent fréquemment la LDTR comme frein à la rénovation. Une minorité seulement affirme qu'elle ferait fuir les investisseurs.*
- *Les chiffres disponibles sur les dépenses effectuées en matière de rénovation sont plutôt optimistes, puisque Genève apparaît en troisième position des cantons qui investissent le plus. Ce résultat est en contradiction avec celui du recensement 2000 qui place Genève (20% de bâtiments rénovés) comme le canton qui rénove le moins de Suisse. Les analyses n'ont pas permis de déceler les causes de cette contradiction.*
- *Depuis 1960, le nombre de logements en ville est en constante augmentation.*
- *Par rapport aux principales villes du pays, Genève est la seule ville qui voit sa population croître de 1980 à nos jours, après avoir subi une forte diminution entre 1960 et 1980. Elle atteint en 2000 le même niveau qu'en 1960.*

# 4. Conclusions

Les résultats en provenance des différentes sources d'information utilisées permettent de donner les réponses suivantes aux six questions d'évaluation:

## 4.1 La LDTR permet-elle de maintenir des logements en ville?

Une des premiers motifs de la LDTR est d'éviter que les logements abordables disparaissent du centre-ville au profit des logements de luxe, des bureaux et des surfaces commerciales. Au vu de la situation actuelle des logements en ville, cet objectif est atteint.

De l'avis des professionnels interrogés, la contribution de la LDTR à cet état de fait n'est pas négligeable, bien qu'il soit difficile de distinguer l'influence propre de la LDTR de l'ensemble des facteurs concourant à ce résultat (politique de l'aménagement du territoire, pénurie du logement, conjoncture économique, offre de surfaces commerciales, etc.).

L'objectif de la LDTR est de préserver les logements répondant au besoin prépondérant de la population. Cette évaluation a concentré ses investigations sur les travaux de rénovation, mais l'interdiction des changements d'affectations et des démolitions, non analysée dans ce travail, a également fortement contribué au résultat observé aujourd'hui. Sans ces mécanismes de régulation (prix-plafond, interdiction des démolitions et changements d'affectations, etc.), la situation actuelle des logements en ville serait certainement différente.

## 4.2 La LDTR permet-elle de limiter les coûts des projets de rénovation, de manière à garantir des loyers abordables?

Dès sa création en 1983, la LDTR permet à l'Etat d'intervenir sur le coût des projets, ce qui a mis un terme au phénomène des rénovations de luxe. Dans la version de 1999, un prix-plafond est même inscrit dans l'art.6 al.3, alors qu'auparavant l'administration pratiquait une limitation comparable, mais non inscrite dans la loi.

Les résultats empiriques montrent que la limitation des coûts se limite au maximum à la durée du contrôle étatique, soit trois ans généralement. Pour les logements dont les loyers sont bien en-dessous du prix-plafond de 3'225 francs la pièce, cette limite n'est pas forcément contraignante, voire incite les propriétaires à engager des travaux jusqu'à hauteur de la limite maximale autorisée. Dans ces cas, les loyers seront "abordables" en référence à la moyenne des loyers à Genève. Mais la hausse sera très forte en comparaison avec le précédent loyer, ce qui est susceptible de rendre les loyers après travaux inabordables pour un certain nombre de locataires. Ce type de situations n'est pas en accord avec l'objectif de "préserver les conditions de vie existantes". Au vu des chiffres, les changements de locataires au moment ou en raison des travaux sont conséquents, puisque c'est la catégorie d'immeuble où le chiffre est le plus élevé (38%).

Pour les logements dont les loyers ont déjà atteint le prix-plafond inscrit dans la loi, soit les travaux avaient été financés par des hausses anticipées, soit ils sont faits compte tenu d'une perte temporaire, puisque non immédiatement répercutés sur les loyers, limitée toutefois à la durée du contrôle étatique et la plupart du temps compensée par une hausse de loyer dès le terme de ce contrôle, soit 3 à 5 ans après les travaux.

Des effets d'aubaines sont dénoncés par les milieux immobiliers, dans le sens où des locataires aisés bénéficient, grâce au plafond LDTR, de loyers bien plus bas que leurs moyens leur permettraient d'assumer. Mais le but de la loi n'est pas d'exclure ce type de locataires

des bénéficiaires. Ce n'est pas non plus le but du système de prix-plafond, car il ne fait pas de distinction entre les revenus.

Une partie non négligeable des logements ne sont pas concernés par la limitation des coûts inscrite dans la LDTR. En effet, la politique sociale de certaines collectivités fait que les loyers ne sont pas augmentés en cas de travaux, le coût étant pris en charge par des budgets séparés. La hausse du loyer est dans ce cas prise en charge par la collectivité. Les locataires de ces logements sont bel et bien protégés des hausses de loyers, mais pas en raison de la LDTR.

Cette limitation des coûts engendre des effets non souhaités par le législateur, ou effets pervers: les nouveaux locataires paient des loyers plus chers, ces derniers étant perçus pour compenser le manque à gagner essuyé par le propriétaire sur les baux plus anciens. Enfin cette limitation du coût engendre un morcellement des travaux. Au total, le coût de l'ensemble des travaux est plus élevé que si les travaux avaient été effectués lors d'une seule opération, ce qui correspond à terme à un loyer plus élevé pour le principal payeur et bénéficiaire des travaux, à savoir le locataire.

Pour le propriétaire, la limitation des coûts est effective si l'on regarde les résultats en termes de rendements admis, les taux se situant bien en-dessous des taux hypothécaires. Toutefois, la contrainte réelle dépend essentiellement de la santé financière de l'immeuble. Comme plusieurs paramètres entrent en ligne de compte (prix d'achat, fonds propres, état locatif depuis l'achat, nombres d'années d'amortissement, qualité du bâtiment et des matériaux, etc.) et comme ces données ne sont pas examinées lors de l'examen de la demande d'autorisation, il n'est pas possible de calculer l'effort réel consenti par le propriétaire lors d'un projet de rénovation.

### 4.3 Le parc immobilier genevois est-il moins rénové qu'ailleurs ?

Les recensements fédéraux des bâtiments et des logements de 1990 et de 2000 indiquent en effet que le parc immobilier genevois est moins rénové qu'ailleurs: Genève apparaît clairement en dernière place en terme de travaux de rénovation.

En 2001, les dépenses consenties à la rénovation – il est question ici de travaux autorisés - indiquent au contraire que les propriétaires et gérants d'immeubles d'habitation font un effort de rénovation, plaçant Genève en troisième position, après Zoug et les Grisons, et avant Zurich ou Berne. Cette inversion de tendance pourrait s'expliquer de plusieurs manières: rattrapage d'opérations de rénovation trop longtemps repoussées, regain d'intérêt des placements immobiliers, baisse des taux hypothécaires. Sur le plan suisse, la part des dépenses de rénovation dans l'ensemble des investissements en logements montre une évolution croissante.

Au vu des débats parlementaires et des modifications successives de la loi, il est probable que de nombreuses opérations de rénovation aient été ajournées à des temps plus favorables aux propriétaires. Parallèlement, les placements boursiers dans la nouvelle économie sont devenus moins attractifs, ce qui réduit l'écart avec les taux de rendement des placements immobiliers, notamment lors de la prise en compte du facteur de risque. Enfin les taux hypothécaires ayant fortement diminué en comparaison des années '90, la période est plus favorable à des investissements.

D'un point de vue subjectif, les acteurs traduisent une impression tout aussi nuancée que les données quantitatives. Ainsi ni les entretiens, ni les données quantitatives ne permettent de placer Genève dans une catégorie aussi préoccupante que par le passé. Les effets de la

LDTR en terme de frein à la rénovation ne trouvent pas clairement leur confirmation à l'examen des faits pris dans leur globalité. Il est toutefois probable que pour certains type de propriétaires et de situations financières, le prix-plafond constitue une réelle entrave à des travaux.

### 4.4 Quel est l'impact du loyer maximum sur la stratégie des propriétaires?

Il semble que l'impact du prix-plafond inscrit dans la loi soit très fort. Il génère en effet une série d'effets pervers constatés soit lors des entretiens, soit dans le sondage auprès des locataires, soit dans l'analyse des données quantitatives. Il s'agit avant tout du report de travaux nécessaires, ou du morcellement des travaux en plusieurs étapes (rénovation appartement par appartement). Cela a pour conséquence que les bailleurs tentent de réduire les coûts, soit en évitant de mandater un architecte, soit en économisant sur la qualité des matériaux choisis, soit recourant à des travailleurs au noir. La multiplication des "petits indépendants" dénoncée par les milieux professionnels en est une confirmation.

D'un point de vue économique, le prix-plafond a tendance à désavantager les petits propriétaires, car ces derniers ne peuvent compenser les pertes éventuelles d'un immeuble sur un autre immeuble, comme c'est le cas pour les plus gros propriétaires. Cette limite a donc comme effet de constituer une barrière à l'entrée sur le marché des petits propriétaires. De plus c'est un facteur dissuasif pour les investisseurs qui sont confrontés à une mesure "aveugle", c'est à dire qui ne tient pas compte des spécificités du bien en question.

Par ailleurs, les coupes éventuellement pratiquées pour quand même rentabiliser un projet peuvent affecter la qualité des travaux: une fois l'autorisation obtenue et les hausses de loyers justifiées, la tentation est grande de rogner sur la qualité des matériaux pour augmenter un rendement jugé insuffisant. Bien que l'Etat effectue des contrôles lors de la mise en service des bâtiments, un certain nombre de modifications du projet peuvent échapper à la vigilance des contrôleurs ou ne plus pouvoir être corrigés, surtout si le délai entre la fin des travaux et le contrôle, effectué lors de la "mise en service" de l'immeuble, est grand.

### 4.5 Quelle est l'évolution des loyers après rénovation ?

La pratique des bailleurs montre le développement de véritables stratégies d'évitement de la loi, quand il ne s'agit pas, tout simplement, du non-respect avéré des dispositions légales. En effet, la forte contrainte imposée par la LDTR au niveau du loyer incite les bailleurs à effectuer des hausses de loyers avant l'autorisation et après la période de contrôle étatique. Fait plus grave, une partie des bailleurs (15%) procède également à des hausses de loyers durant la période de gel des loyers, sans que celles-ci soient dûment autorisées au sens de l'art.14 LDTR.

Si la loi applique un "effet retard" sur la progression des loyers, cette protection n'est que provisoire et la sortie du contrôle étatique équivaut à de fortes hausses de loyers, sorte de rattrapage des années d'attente. Ainsi le sondage des locataires montre une hausse moyenne de 492 francs[37] sur le loyer mensuel dès la sortie de la période de contrôle étatique.

[37] Médiane : 396 francs.

A plus long terme, l'effet de la LDTR sur le niveau des loyers est probablement limité, par contre l'adéquation entre le type de travaux et le montant des augmentations est certainement mieux garanti avec que sans cette loi, du moins pour les travaux déclarés.

Cela n'est plus visible actuellement, mais il ne faut pas oublier que cette loi empêche les rénovations de luxe, ce qui évite les fortes hausses de loyers résultant de ce type de projets. Cet effet "par défaut" doit aussi être pris en considération.

### 4.6 Quelle est la part des aides étatiques dans les travaux de rénovation?

En 1996, une subvention intitulée "bonus à la rénovation" a été introduite et dotée du budget de 10 millions de francs par an, pour deux ans. L'utilisation de ce bonus a été faible au départ, raison pour laquelle il a été prolongé jusqu'en 1999, date à laquelle ce bonus a été suspendu. Ce bonus a été complètement utilisé, injectant 32 millions environ dans les travaux de rénovation. Il a soutenu la rénovation de 4514 logements, ce qui représente selon notre estimation environ 1 cas sur deux (57%).

L'analyse des projets 2000 et 2001, où les chiffres sont plus précis, mais aussi lorsque le bonus prend fin, la part des logements subventionnés pour des travaux de rénovation se monte à 17.6% (22/125 projets). La nature de ces subventions peut être multiple: bonus (en 2000), subvention LGL, subvention communale.

### Remarques finales

Au vu des résultats de l'évaluation, il s'avère qu'un des principaux reproches adressés à la LDTR, à savoir d'empêcher les travaux lourds de rénovation, n'est pas fondé puisqu'un nombre conséquent de projets de ce type ont été relevés. En fait, les motifs pour lesquels des propriétaires entreprennent ou non des travaux sont très nuancés et dépendent de la stratégie d'investissement qu'ils ont adoptée en tenant compte des dispositions légales. Il s'avère toutefois que les propriétaires de plusieurs immeubles ou d'un large porte-feuille d'activités s'accommodent plus facilement des contraintes de rendement contenues dans la loi que les autres.

La loi est très souvent transgressée ou contournée par des pratiques qui au final sont au détriment de la protection des locataires: non-respect de la période de gel des loyers, hausses des loyers anticipées ou échelonnées, interprétation du prix-plafond non conforme, morcellement des travaux, travaux non déclarés. En revanche, la loi semble avoir un effet protecteur pour les locataires en ce qui concerne les modalités des travaux.

Le calcul du rendement brut sur travaux proposé par l'art.11 LDTR repose sur une fausse logique économique et ne donne qu'une indication partielle. Il conviendrait plutôt d'estimer la rentabilité globale de l'immeuble qui donne une indication plus précise de la santé financière de l'immeuble et des possibilités de financement des rénovations.

Tandis qu'une partie des acteurs dénoncent le frein à la rénovation que constitue la LDTR, des dépenses conséquentes sont investies dans les travaux de rénovation et placent Genève en troisième position des cantons suisses en 2001. Malgré un niveau de dépenses élevé, le taux de rénovation des immeubles d'habitation est plus de moitié inférieur à celui des autres cantons.

Le flou de définition entre travaux d'entretien et travaux de rénovation persiste malgré les précisions apportées au texte, ce qui désavantage les propriétaires qui respectent la loi par rapport à ceux qui font des travaux sans autorisation en toute impunité.

La procédure d'autorisation de construire est jugée trop lente et constitue une partie du frein à la rénovation[38]. Des conflits d'intérêts peuvent apparaître entre les trente préavis qui peuvent être demandés. Aux yeux des milieux immobiliers, l'Etat n'apparaît pas comme un partenaire, mais comme un censeur.

S'il est frappant de constater le taux de rénovation relativement faible à Genève, d'autres facteurs que la LDTR peuvent influencer les statistiques, comme par exemple ceux qui ont trait à la conception même du recensement. Toutefois, il n'est guère probable que ces facteurs puissent expliquer la différence observée des taux entre cantons. Pourquoi les acteurs genevois interpréteraient-ils la question, pas très précise il est vrai, de manière totalement différente de leur collègues dans tous les autres cantons? Peut-être que les conditions régnant sur le marché du logement à Genève sont particulières, et que les rénovations ne sont pas forcément comparables de bâtiment à bâtiment, ou de canton à canton, que ce soit en terme de devis, de travaux, ou d'unités de logement. Il est toutefois délicat d'attribuer à la seule LDTR l'entière différence du taux genevois par rapport au reste de la Suisse. Ce faible taux semble être un fait historique qui date d'une période antérieure à la mise en œuvre de la LDTR. Fondamentalement, le faible taux de rénovation de Genève reste inexpliqué.

En conclusion, la LDTR a produit un certain nombre d'effets positifs, comme le maintien de logements en ville ou l'acceptation par les milieux concernés du principe de contrôle des loyers par l'Etat en cas de travaux. D'autre part, les effets inattendus et contre-productifs sont nombreux. En effet, la LDTR accuse en effet un déficit de crédibilité auprès des milieux immobiliers qui ne la respectent plus, et admettent délibérément leur incivilité. La maîtrise de la hausse des loyers n'est que provisoire, et la loi semble même générer une hausse des coûts pour les locataires lorsqu'elle est contournée, ce qui est avéré et très fréquent. Pour les propriétaires, le système du prix-plafond avantage ceux qui possèdent soit une grande fortune, soit un grand parc-immobilier, ce qui leur permet de tirer des avantages bancaires inaccessibles aux plus petits. De ce fait ils sont en mesure soit de mieux rentabiliser les travaux de rénovation, soit de compenser les pertes subies sur un immeuble par un meilleur rendement d'un autre immeuble. Rappelons qu'à Genève, 74% des propriétaires possèdent une seule part de propriété, et que cette catégorie de propriétaire possède 36% du total des parts (cf. annexe 6.4).

Parallèlement à ces considérations sur la loi, les enquêtes menées lors de cette évaluation ont permis de mettre en évidence une réalité économique, stimulée par les particularités géographiques du canton de Genève: le territoire confiné et la pénurie de logements soumettent les logements à une forte pression sur les prix, ce qui se traduit par des hausses fréquentes de loyers sans que les locataires ne se sentent en mesure de les contester.

Le levier le plus important de cette loi est certainement le droit de regard que peuvent porter les autorités et les locataires sur le type de travaux envisagés lors de rénovations. Cela permet de garantir une adéquation entre les améliorations effectuées dans l'immeuble et les retombées sur les loyers. Ainsi la LDTR joue un rôle de garde-fou en matière de demandes abusives, telles que des fortes hausses de loyer pour des travaux minimes, ou des transformations de luxe qui ne permettraient pas de maintenir les locataires en place.

Cela étant, l'Etat n'est actuellement pas en mesure d'assurer à satisfaction un degré supérieur de sévérité, tel que le système de plafonnement des loyers.

---

[38] L'autre partie du frein, plus importante, est générée par les recours des locataires.

Sur la base de ces constats, la commission propose dans les huit recommandations suivantes des modifications du texte de loi, et un ajustement de la mise en œuvre de la LDTR.

# 5. Recommandations

Le cadre législatif dans lequel s'inscrit la LDTR, notamment le droit fédéral, restreint l'étendue des propositions réalisables dans le contexte actuel. Dans cet esprit et considérant que les objectifs poursuivis par la LDTR sont partiellement atteints, la commission recommande, sans proposer de changements majeurs, de procéder à des aménagements en vue de mieux atteindre les objectifs fixés. La commission a été attentive au fait de trouver une position qui soit équilibrée entre les intérêts des locataires et des propriétaires.

## 5.1 Concernant le contenu de la loi

1. Préserver le principe d'un loyer après travaux répondant au besoin prépondérant de la population. Moduler toutefois cette notion, en prévoyant une appréciation fondée sur plusieurs critères. Outre le critère du taux d'effort de la population genevoise, il y aurait lieu de prendre en compte les qualités de l'immeuble (époque de construction, localisation, nuisances, qualité du bâtiment) et du logement (grandeur, volume, équipements). Ce type d'appréciation pourrait être harmonisé avec la pratique actuelle de l'administration fiscale servant à déterminer la valeur locative des appartements en PPE. En obtenant, par ce biais, une différenciation des besoins prépondérants de la population, on tiendrait compte des spécificités liées à l'immeuble et au logement concerné, alors que l'appréciation actuelle, linéaire, paraît trop rigide.
2. Inscrire les loyers plafonds correspondant au besoin prépondérant de la population dans un règlement. Son inscription actuelle dans la loi, voire dans la constitution, comme le préconise aujourd'hui une initiative, rigidifie l'application de la loi et provoque des effets pervers. L'inscription des loyers plafonds dans un règlement permettrait de les mettre à jour plus fréquemment, et de manière plus aisée.
3. S'agissant de la répercussion de l'investissement lié aux travaux sur le loyer (art. 11 LDTR), remplacer la référence unique à la pièce par une référence à la surface du logement ou à la surface des pièces. Cela permettrait de mieux prendre en compte les particularités du logement concerné[39].
4. Dans la mesure admise par le droit fédéral[40], encourager par des mesures d'incitation les bailleurs à créer dans chaque immeuble un fonds de rénovation. Les locatai-

[39] La commission du logement du Grand Conseil est arrivée à la conclusion que ce passage à un système de loyer calculé par $m^2$ était justifié moyennant certaines pondérations, cf. PL 8694-A du 2 septembre 2003.

[40] Pour l'heure, la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 117 II 84 notamment) n'autorise pas le bailleur à introduire dans le calcul de rendement servant à la détermination du loyer les provisions pour grands travaux périodiques. Le motif du refus de comptabiliser ces affectations à un fonds de rénovation est triple : d'abord le locataire ne peut pas, en l'état de la pratique, contrôler l'affectation des sommes figurant dans le fonds de rénovation; ensuite, le locataire ne bénéficie pas de ce fonds de rénovation, qu'il a contribué à alimenter, lorsqu'il quitte l'immeuble; enfin, en cas de vente de l'immeuble les provisions pour rénovation ne passent d'ordinaire pas à l'acquéreur. Si à l'avenir, on incitait, par des mesures financières le bailleur à créer de tels fonds de rénovation, l'Etat pourrait en contrôler l'affectation. Une législation cantonale pourrait donner éga-

res et les autorités auraient un droit de regard permanent sur les montants figurant dans le fonds de rénovation, et sur leur affectation. En cas de vente de l'immeuble, le fonds de rénovation resterait attaché à celui-ci. L'existence d'un tel fonds de rénovation est de nature à permettre au propriétaire d'exécuter régulièrement les grands travaux qui s'imposent, sans trop d'incidence sur les loyers.

5. Harmoniser les textes de la LDTR et de la LGL pour diminuer les incohérences existantes dans la détermination du prix des loyers après travaux.

### 5.2 Concernant la mise en œuvre de la loi

6. Clarifier dans les textes à l'usage des requérants les définitions qui permettent de distinguer les travaux d'entretien des travaux de rénovation.

7. Au vu du non respect avéré des dispositions légales par certains propriétaires et régisseurs, la police des constructions doit prendre des mesures pour obtenir des informations fiables et exercer une pression plus visible du point de vue des contrôles et de la répression. Il s'agit en particulier d'améliorer le contrôle par:
   - des contrôles approfondis d'immeubles rénovés, choisis de manière aléatoire: vérifier le maintien du loyer au niveau autorisé après travaux, exiger un état locatif certifié conforme ainsi qu'une copie des baux signés par les locataires et les preuves des paiements effectués par les locataires.
   - un contrôle systématique de l'adéquation entre les travaux autorisés et réalisés (diminution de la qualité des matériaux).

8. Le temps de procédure pour obtenir une autorisation de rénover doit être raccourci autant que possible. Bien qu'une partie du délai soit imputable au requérant ou à la qualité de la requête, l'administration doit améliorer le pilotage des dossiers. Dans ce sens, la commission soutient l'initiative en cours d'améliorer l'outil informatique (signalement automatique des retards). Cela pourrait être encore renforcé par la désignation, pour chaque dossier, d'une personne chargée du suivi actif du dossier.

---

lement un tel droit de regard au locataire et prévoir qu'en cas de vente de l'immeuble, le fonds de rénovation reste attaché à celui-ci.

# 6. Annexes

## 6.1 La méthode au complet

Ce chapitre présente la méthodologie adoptée pour répondre aux questions d'évaluation. Des approfondissements méthodologiques peuvent être obtenus dans les annexes séparées (sondage auprès des locataires, éléments statistiques).

Une démarche comportant cinq modules a été mise en place :

- Une série d'entretiens avec la population cible (propriétaires, régies) et les professionnels concernées (architectes), complétés par des entretiens avec les différents groupes d'intérêts et l'administration cantonale.
- Une exploitation des données administratives (autorisations de construire, dossiers de la Police des constructions).
- Un sondage des bénéficiaires (locataires), confrontés ou non à des rénovations.
- Une comparaison des statistiques des autres cantons (nombre d'autorisations de transformations et rénovations, investissements, statistiques et recensement des bâtiments et des logements).
- Une comparaison des législations en vigueur dans les autres cantons.

### *6.1.1 Entretiens*

Pour croiser les informations en provenance des sources quantitatives, une quarantaine d'entretiens a été réalisée. Ces entretiens avaient trois objectifs: répertorier les principaux problèmes qui affectent la mise en œuvre de la législation, comprendre les enjeux pour les locataires et pour les professionnels de l'immobilier (impact de la LDTR sur leurs pratiques en termes de coûts des travaux, rendement, etc.).

| | |
|---|---|
| 1. Etat (7 entretiens) | Service juridique[41] de la Police des constructions (4 entretiens formels, plusieurs visites et collaborations ponctuelles),<br>Office cantonal du logement (OCL),<br>Office cantonal de la statistique. |
| 2. Groupes d'intérêts (7) | Association de défense des locataires (Asloca), Rassemblement pour une politique sociale du logement<br>Chambre genevoise immobilière<br>Syndicat du bâtiment (FMB)<br>Association d'architectes (Interassar)<br>Fédération des métiers du bâtiment (FMB)<br>Syndicat Industrie et Bâtiment (SIB) |

[41] Ce service donne un préavis en matière de LDTR.

| | |
|---|---|
| 3. Immobilier (30) | Propriétaires (sélectionnés parmi 10 catégories[42]): 15<br>Régisseurs: 6<br>Architectes: 8<br>Autre (entreprise): 1 |

*6.1.2 Sondage locataires*

Pour connaître le niveau des loyers pendant et après le contrôle étatique, les besoins et la satisfaction des locataires, comparer ces résultats avec ceux obtenus de locataires d'appartements non-rénovés, un sondage téléphonique[43] a été réalisé auprès de 1030 locataires. Quatre catégories de locataires ont été interrogées en fonction de la situation de leur logement. Notre intérêt a ainsi porté sur les locataires de logements qui ont été rénovés et sont encore sous contrôle étatique, des logements qui ont été rénovés récemment mais dont le loyer n'est plus sous contrôle étatique, de logements dont la demande d'autorisation de rénover n'a pas été accordée et enfin de logements dont aucune demande d'autorisation n'a été déposée, alors que l'âge de l'immeuble permet de déduire une nécessaire rénovation. Les locataires interrogés se répartissent comme suit:

1. Travaux de rénovation autorisés, immeuble encore sous contrôle étatique (autorisation accordée depuis moins de 3 ans) : **303 locataires** interrogés.
2. Travaux de rénovation autorisés, immeuble sortis du contrôle étatique (autorisation accordée depuis plus de 5 ans): **322 locataires** interrogés.
3. Demande déposée pour effectuer des travaux de rénovation, mais dont l'autorisation a été refusée: **200 locataires** interrogés.
4. Aucune demande déposée, alors que des travaux de rénovation sont probablement nécessaires (immeubles de plus de 30 ans): **205 locataires** interrogés.

*6.1.3 Données administratives*

Pour décrire le volume, le type de requêtes en autorisation de construire et évaluer l'impact de la LDTR sur les opérations de rénovation, nous avons effectué en collaboration avec les services concernés une exploitation des données administratives. Deux fichiers ont été exploités:

- la base de donnée générale des autorisations de construire (SAD) de la Police des constructions: nombre et type de demandes d'autorisations LDTR, dates de dépôts des requêtes et des autorisations (données informatisées dès 1996);
- la base de données du recensement du domaine bâti (RDB): cette base de donnée, élaborée par le Service juridique de la Police des constructions, recense toutes les autorisations de rénovation soumises à la LDTR délivrées dès 2000 pour des **projets globaux,** c'est-à-dire concernant au moins tous les logements d'une entrée d'immeuble (les nombreux autres projets par-

[42] Catégories (utilisées par l'OFS dans la statistique des bâtiments et des logements): 1. Particulier(s); 2. Société immobilière; 3. Société coopérative de construction et d'habitation (membres); 4. Autre société coopérative de construction et d'habitation; 5. Assurance; 6. Fonds de placement immobilier; 7. Fonds de prévoyance professionnelle; 8. Autre fondation, association; 9. Commune, canton, Confédération; 10.Autres.

[43] Sardi, M., Ensmann A. (2003) Sondage auprès de locataires genevois sur la perception des travaux de rénovation. Mandat de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques. Genève: Institut érasm.

tiels ne sont malheureusement pas documentés sur informatique). Les données sont fournies par les initiateurs du projet de rénovation en vue d'obtenir l'autorisation. Les données enregistrées concernent le type de rénovation, les caractéristiques physiques du projet avant et après rénovations (nombre de logements, de pièces, surface dédiée aux logements,…), ainsi que des données financières (**coût des travaux ; Etats locatifs** avant et après rénovations)[44].

Le cas échéant, les données des fichiers administratifs ont été complétées par les informations comprises dans les dossiers du Service juridique de la Police des construction et par les statistiques officielles.

*6.1.4 Statistiques officielles*

Pour répondre aux critères et aux questions d'évaluation, une série d'indicateurs statistiques ont été identifiés et récoltés. Les données statistiques proviennent de deux sources : de l'OCSTAT et de l'OFS. En particulier, quatre bases de données ont été analysées et leurs caractéristiques principales sont présentées ci-dessous :

*1) Fusion de la base de donnée SAD (DAEL) avec le fichier statistique sur le mouvement de la construction (OCSTAT)*

La base SAD est en fait une extraction du fichier administratif du DAEL visant à relever tous les projets ayant reçu un préavis LDTR positif depuis 1996, **y compris les projets partiels**. Pour obtenir plus d'information sur ces projets, l'OCSTAT a procédé à une fusion de cette base avec leur fichier sur le mouvement de la construction qui suit l'évolution du parc immobilier genevois dans son ensemble (nouvelles constructions, démolitions, transformations).

Cette fusion répertorie pour chaque projet les différentes étapes administratives (malheureusement pas de manière exhaustive) tels que les préavis LDTR, le permis d'habiter ou d'occuper, les recours,… ainsi que les principales caractéristiques physiques avant et après rénovation (nombre de logements, de pièces, …), l'année de construction, le type de rénovation et surtout la date d'autorisation et la date de fin des travaux.

*2) Le niveau des loyers à Genève (OCSTAT)*

Il s'agit d'une enquête sur le niveau des loyers dans le canton de Genève réalisé chaque année au mois de mai depuis 1994. L'échantillon comporte plus de 18'000 logements soit plus de 10% du total des logements se situant dans des immeubles comportant au moins 3 logements (afin d'exclure les villas).

Les données de cet échantillon qui se veut représentatif sont demandées par **sondage** auprès des régies, des intermédiaires immobiliers, de propriétaires gérant eux-même leurs immeubles ou directement auprès de l'office cantonal du logement pour les loyers des logements subventionnés (14% de l'échantillon).

[44] Des données équivalentes ne sont pas disponibles pour les projets de rénovation partielle d'autant plus qu'ils n'interviennent pas ou peu sur la structure des logements. Il s'agit en principe des rénovations de façade, escaliers, ascenseurs, de logement isolés, etc.

Les données portent principalement sur l'année de construction, le nombre de pièce, le **niveau du loyer**, la nature du logement (loyer libre ou subventionné), s'il s'agit d'un logement rénové et si c'est le cas du type de rénovation.

*3) Statistique suisse de la construction et des logements (OFS)*

L'enquête annuelle sur la construction et les logements recense les activités de construction (nouvelles constructions, transformations et agrandissements, démolitions) **requérant une autorisation de construire** sur l'ensemble du territoire national. Le recensement annuel est effectué depuis le moment de la demande du permis de construire aux autorités compétentes, jusqu'au moment où les travaux sont terminés. Les rénovations qui ne font pas l'objet d'un permis de construire ne sont donc pas recensées.

L'enquête est menée auprès de toutes les administrations communales qui délivrent des permis de construire ; des administrations cantonales et fédérales responsables des constructions publiques ; ainsi que des entreprises de gaz, d'électricité et de chemin de fer privées. Pour répondre, ces différents services d'enquête se documentent auprès des maîtres d'ouvrage ainsi que des ingénieurs, architectes et entrepreneurs responsables des projets. Pour le canton de Genève, l'OCSTAT se charge de recueillir les données pour l'OFS. Les données renseignées sur les rénovations de logements comportent les principales caractéristiques des logements ou du bâtiments d'habitation, ainsi que les **dépenses effectuées sur l'année en cours et le coût global du projet**.

*4) Recensement fédéral des bâtiments et des logements (OFS)*

Les recensements fédéraux des bâtiments et des logements saisissent les principales caractéristiques des bâtiments. En 1990, pour la première fois, le recensement a procédé au relevé des transformations ou rénovations. Cette opération s'est renouvelée en 2000[45], notamment en vue de la constitution du Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) pour lequel le recensement constitue la source de données initiale. Par bâtiment, on entend, au sens du RegBL toute construction durable, bien ancrée dans le sol et utilisée pour l'habitat, le travail, la formation, la culture ou le sport[46]. La seule information demandée aux propriétaires et gérants des immeubles d'habitation et d'autres logements était l'époque durant laquelle s'est terminée **la dernière rénovation qui a augmenté de façon sensible la valeur du bâtiment.** La mise à jour des données du Registre est désormais coordonnée avec le relevé de la statistique annuelle de la construction et des logements.

### *6.1.5 Comparaison juridique*

Nous avons tenté de savoir si la LDTR dans ses particularités était comparable à la législation d'autres cantons suisses. A cet effet, nous avons demandé à l'Institut du fédéralisme, rattaché à l'Université de Fribourg, de nous transmettre la documentation nécessaire pour nous permettre de savoir si d'autres cantons s'étaient dotés d'une réglementation sur les démolitions, transformations, rénovations de dispositions comparables à celles que l'on trouve dans la LDTR et qui sont souvent citées comme étant particulière à Genève.

---

[45] Notons que la définition des périodes de construction en 2000 s'est alignée sur les standards d'Eurostat, ce qui affecte la comparaison avec les résultats de 1990. Cette comparaison doit tenir compte des nouvelles constructions, des réaffectations et des démolitions des bâtiments.

[46] OFS, registre fédéral des bâtiments et des logements, Catalogue des caractères, version 2.3 du 19 octobre 2000.

Nous avons plus particulièrement tenté de retrouver des dispositions tendant au même but que le chapitre V de la LDTR qui porte sur la fixation des loyers et des prix en cas de démolitions ou de transformations, étant précisé que c'est à l'article 6 de la LDTR qu'il est fait mention du loyer correspondant aux besoins prépondérants de la population.

Il convient de relever que notre examen n'a pu porter que sur les législations cantonales, étant précisé que dans la plupart des cantons, les décisions relatives à la démolition, la transformation et la rénovation sont laissées à l'appréciation de la commune concernée. Notons aussi que la plupart des législations cantonales examinées sont des lois d'application des lois fédérales sur l'habitat (RS 84).

Une analyse plus détaillée de la réglementation du canton de Vaud a été réalisée (en annexe), ce canton étant le plus proche en la matière.

### *6.1.6 Récapitulation des critères et indicateurs utilisés*

Dans le cadre de cette évaluation, onze critères ont été retenus pour fonder notre appréciation. Le tableau ci-dessous dresse la liste de ces critères, assortie des indicateurs de mesure qui leurs sont associés. En fonction des informations récoltées lors de l'enquête (entretiens, sondage, statistiques, etc.), la situation de la rénovation et l'impact de la LDTR sont décrits à partir de ces critères dans le chapitre 3.

Tableau 15 : Critères d'évaluation et indicateurs

| No | Critère | Indicateurs ou source |
|---|---|---|
| C1 | Protection des locataires | Information, hausses de loyers, taux de rotation, satisfaction des locataire. |
| C2 | Contrôle des loyers | Prix plafond imposé, état locatif moyen par pièce (avant et après travaux), évolution des loyers (avant, pendant, après le contrôle), enquête sur les loyers. |
| C3 | Respect de la loi | Dépôt de demandes d'autorisations de construire, stratégies d'évitement de la loi (morcellement, loyers échelonnés, etc.). |
| C4 | Connaissance de la loi | Définitions (entretien et rénovation) données par les acteurs. |
| C5 | Perception des démarches administratives | Temps estimé des démarches, durée officielle pour l'obtention d'une autorisation. |
| C6 | Financement des travaux | Subventions à l'année d'autorisation (RDB), Autres sources: hausses de loyers, politique sociale, rendement global du parc immobilier, autres bénéfices. |
| C7 | Rendement | Coûts des travaux (devis), taux de rendement des travaux. |
| C8 | Type de travaux | Caractéristiques des projets (RDB), type de rénovation et année (RDB), catégorie de rénovation, création de logements, évolution surface (par pièce, par logement), nombre de pièces par logement. |
| C9 | Maintien du logement en ville | Evolution du nombre de logements, du nombre d'habitants. |
| C10 | Investissements | Fuite des capitaux, évolution de la structure de propriété, statistique de la construction. |
| C11 | Etat du parc immobilier | Perception des acteurs, recensements fédéraux 1990 et 2000, statistiques de la construction, autorisations de construire. |

## 6.2 Note statistique sur les investissements

L'OCSTAT, en charge de la récolte des données pour l'OFS, nous a transmis la liste des projets en cours en 2001. Les données extraites de l'enquête 2001 peuvent porter aussi sur un immeuble rénové, partiellement ou globalement, qui abrite des locaux commerciaux (magasin au rez-de-chaussée par ex.), artisanaux (petite fabrication, laboratoire dentaire par exemple) ou professionnels (avocats, médecins). L'examen détaillé des quelques 633 projets genevois actifs en 2001 recensés par l'OFS révèle des erreurs de codage, ou du moins une contradiction entre la description des travaux (le "libellé") et le codage du type de travaux qui est l'origine du regroupement des projets dans la catégorie des bâtiments à plusieurs logements[47]. Ainsi, sur les 225 millions de dépenses, plus de 7 millions concernent des maisons familiales, et 21 millions environ sont des travaux qui ne concernent pas des logements, mais qui peuvent avoir été réalisés dans des immeubles d'habitation dont les rénovations sont en principe soumis à la LDTR. De plus, 20% des projets étaient soit en attente d'autorisation.

Tableau 16 : Projets de transformation en 2001 selon statistiques OFS

| | **Transformation et rénovation** | **Nombre de projets** *en nombre* | **Coût projets** *en milliers* | **Dépenses en 2001** *en miliers* | *En %* |
|---|---|---|---|---|---|
| **A** | **Projets de transformation et de rénovation dans les bâtiments à usage exclusif et à usage mixte d'habitation selon OFS (soumis à la LDTR et requérant une autorisation - code OFS 73/74)** | **633** | **692'127** | **225'013** | **100%** |
| | *… répartis ainsi …(**A**=B+C+D+E)* | | | | |
| B | Projets annulés, en attente d'autorisation et 1 doublon | 132 | 130'575 | 113 | 0.1% |
| C | Rénovations concernant les maisons familiales (et zones agricoles non soumises à la LDTR) | 27 | 13'475 | 7'047 | 3.1% |
| D | Rénovations concernant des locaux administratifs, commerciaux, artisanaux et industriels pour la plupart localisés dans des immeubles d'habitation (non soumises à la LDTR) | 45 | 40'114 | 21'383 | 9.5% |
| **E** | **Projets de transformation et de rénovation de bâtiments d'habitation (soumis à la LDTR)** | **429** | **507'963** | **196'470** | **87.3%** |
| | *… répartis ainsi … (**E**=F+G+H)* | | | | |
| F | Transformations de locaux administratifs, commerciaux, artisanaux et industriels en logements (non soumises au plafonnement des loyers LDTR) | 13 | 20'148 | 14'455 | 6.4% |
| G | Création de logements neufs notamment dans les combles (non soumis au plafonnement des loyers LDTR) | 56 | 79'778 | 30'489 | 13.5% |

[47] Des exemples significatifs sont : aménagement d'un cabinet d'ophtalmologie, création escalier pour accès direct école, etc.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| H | Transformations et rénovations autorisées de bâtiments d'habitation (soumis au plafonnement des loyers LDTR) | 360 | 408'037 | 151'526 | 67.4% |

*Sources : OCSTAT/OFS, CEPP*

Il apparaît donc que les travaux de rénovation sur des immeubles d'habitation ne concernant que des logements se montent à 196.5 millions, soit une réduction de 13% environ par rapport au montant initial qui devait correspondre au code des immeubles d'habitation[48]. Toutefois, avec 472 francs par habitant au lieu de 542 francs, ces corrections ne feraient rétrograder Genève que d'un rang pour se placer au niveau de Zurich. Le rang de Genève ne changerait donc pas, ceci d'autant moins que de telles corrections devaient aussi être faites pour les autres cantons.

## 6.3 Comparaison intercantonale

*Résumé:*

*Tous les cantons suisses se sont dotés de loi relatives à la construction, la rénovation et à la démolition de logements.*

*La plupart des cantons limitent l'intervention de l'Etat à l'octroi d'autorisations de construire pour tous les immeubles ne bénéficiant pas d'aide étatique.*

*Lorsque l'Etat participe, par des avantages financiers, à la construction de logement, il s'accorde le droit de pratiquer un contrôle des loyers et le cercle des bénéficiaires des logements subventionnés.*

*Aucun canton, hormis Genève, ne s'accorde le droit de contrôler les loyers appliqués en dehors des cas ou il accorde des subventions.*

*Aucun canton ne fixe dans la loi de loyer maximum par pièce en francs. Lorsque des loyers maximums autorisés sont fixés, la plupart des législations cantonales ont des critères plus souples que le prix à la pièce. De plus les autres lois examinées permettent aux autorités administratives une plus grande marge d'appréciation que la législation genevoise en parlant notamment de loyers avantageux ou de loyers comparables.*

### *6.3.1 Les cantons sans législation comparable*

Certains cantons se sont dotés de lois visant à encourager la construction de logement, à faciliter l'accession à la propriété ou encore à améliorer les conditions d'habitations dans les territoires de montagnes. Ces législations ne font que fixer les modalités d'application de la loi fédérale sur le même sujet et ne comportent aucun élément de comparaison utile à la présente étude. Elles concernent principalement la construction de logements sociaux, les modalités de l'octroi de subventions et de contrôle des prix de location. Il s'agit de la législation de 14 cantons et demi-cantons : **Appenzell (AR et AI), Argovie, Glaris, Grisons, Obwald, Nidwald, Saint Gall, Schaffhouse, Schwytz, Thurgovie, Soleure, Uri et Valais**.

---

[48] Les codes 73 et 74 se réfèrent aux bâtiments d'habitation; les autres codes utilisés par l'OFS pour les logements sont 71 et 72 maisons individuelles, libres ou jumelées/adossées, 75 et 76 logements collectifs pour personnes âgées ou autres (sans soins), 78 garages, places de parking en rapport avec un bâtiment d'habitation, 79 autres constructions en rapport avec un bâtiment d'habitation

*6.3.2 Les cantons ayant fixé des limites de loyers*

Le canton de **Berne** a adopté une loi sur le maintien de locaux d'habitation. Le but de cette loi est de limiter les démolitions de logements aux cas ou cette mesure permet la construction de logements nouveaux à prix avantageux ou encore destinés aux personnes âgées ou handicapées. Il appartient aux communes de décider si elles veulent soumettre leur territoire à cette loi.

Par prix avantageux, il faut comprendre ceux ne dépassant pas le prix moyen de locaux similaires dans la commune.

Ce canton s'est également doté d'une loi concernant l'amélioration de l'offre de logements. Il s'agit d'une loi de politique sociale du logement. Dans le règlement d'application de cette loi, on voit que l'Etat peut aider financièrement le propriétaire qui souhaite rénover d'anciens logements. L'aide financière est limitée à 50'000 francs par logement.

L'ordonnance sur l'encouragement à la construction de logement à des prix raisonnables permet à l'Etat de subventionner, non seulement la construction mais aussi la rénovation de logement. Le propriétaire qui obtient des subventions doit se soumettre à un contrôle des loyers.

Le canton de **Bâle Campagne** s'est doté entre autres, d'une loi fixant le cercle des personnes, tant locataires que propriétaires, pouvant bénéficier de subventions étatiques lors de la construction ou la transformation de logements respectivement lors de la location de tels logements.

Ce canton à fixé des prix de construction maximum pour pouvoir accéder aux subventions. Ce prix est fixé en fonction du nombre de pièces soit 200'000 francs pour 1 pièce et 500'000 francs pour un appartement de 6 pièces. Ces prix peuvent être dépassés en raison de travaux spéciaux (pour des handicapés ou pour la conservation du patrimoine immobilier)

Le canton de **Bâle Ville** a fixé, dans le cadre de la loi d'application de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété, des exigences de surface minimum de logements pouvant avoir droit à des subventions. Par exemple, un logement destiné à une personne doit avoir au minimum 46 m2 et un logement destiné à 5 à 7 personnes, au moins 109 m2. Les logements ayant bénéficiés de subventions doivent avoir des loyers acceptables. Le terme « acceptable » n'est pas défini dans la loi. La loi sur les démolitions et les changements d'affectation des immeubles autorise l'Etat à intervenir pour sauvegarder la qualité du domaine bâti.

Ce canton a également adopté une loi sur les logements vides. Les propriétaires de tels logements doivent les annoncer à l'administration dans un délai de 5 jours après leur libération pour ce qui concerne les logements d'habitation et de 2 mois pour les locaux commerciaux.

De façon assez étonnante, et selon les renseignements qui nous ont été donnés par l'Institut du fédéralisme, le canton de **Zurich** n'aurait pas adopté d'autre loi, en matière de construction et de démolition de logements qu'une loi sur l'encouragement à la construction de logements et sur l'accession à la propriété et un règlement d'application de cette loi. Cette

loi privilégie les logements destinés aux familles, aux personnes de plus de 60 ans et aux handicapés.

La loi ne contient que 14 articles et laisse une grande autonomie aux communes. Le règlement d'application fixe les conditions auxquelles des aides financières peuvent être accordées. On peut relever que l'article 17 du règlement contient un tableau attribuant des points par logement en fonction du nombre de pièces, sans la cuisine ni la salle de bain et en proportion de la surface des pièces. Les logements doivent également avoir une taille minimale, par exemple 120 m2 pour un appartement de 6 pièces. De plus ce règlement fixe toute une série de critères qualitatifs exigés des logements bénéficiant d'aide comme, la mise à disposition de place pour les vélos ou les poussettes, la proximité des écoles ou des transports publics.

Ce règlement dit aussi que le coût de rénovation des immeubles ne doit pas dépasser le 75% du coût de construction d'un immeuble neuf.

Les articles 40 à 44 du règlement permettent aux services de l'Etat de fixer l'état locatif maximum des immeubles. Ces dispositions expliquent selon quels critères ce loyer est fixé, notamment en tenant compte des montants investis, du taux d'intérêt hypothécaire, du montant des subventions reçues. Ces dispositions parlent de rendement maximum autorisé mais ne fixent pas de prix à la pièce.

Le canton de **Neuchâtel** a adopté deux lois relatives à la transformation et à la rénovation de logements d'habitation soit, la LAL (loi sur l'aide au logement) et la LVAL (lois limitant la mise en vente d'appartements loués). Ces lois cadres sont complétées par plusieurs décrets et règlements d'application. L'application de cette loi est assurée par l'Office du logement.

Comme beaucoup de cantons, Neuchâtel réserve l'autonomie communale et permet de n'appliquer les textes légaux en vigueur que si la commune se trouve dans une situation de pénurie de logements. Relevons que le loyer des logements rénovés ou transformés ne peuvent faire l'objet d'une hausse que si elle a été approuvée par l'Etat.

La législation neuchâteloise relative à la vente d'appartement loué est très semblable à la législation genevoise et a pour but d'éviter une pénurie de logements à louer. On peut également relever que le canton de Neuchâtel peut accorder des aides financières à la rénovation de logements : lorsque l'Etat accorde une aide à la rénovation, les loyers sont soumis à un contrôle pendant 15 ans.

*6.3.3 La LDTR du canton de Vaud*

Le canton de Vaud a lui aussi élaboré une LDTR. La CEPP a examiné de façon plus approfondie cette législation car de tous les cantons, c'est celle qui présente le plus d'analogie avec la législation genevoise.

*6.3.3.1 Transformation et rénovation*

Le canton de Vaud et de Genève sont des exceptions dans la mesure où ils ont, par rapport aux autres cantons, une législation distincte et relativement stricte en matière de démolition, transformation et rénovation. Dans le canton de Vaud, on observe une fréquence d'application de la LDTR très divergente entre les zones urbaines et rurales. De facto, tou-

tes les communes du canton sont soumises à la LDTR. Jusqu'à ce jour, aucune commune n'a fait une demande de retrait, comme la législation l'y autorise.

Tout comme Genève, la LDTR vaudoise de 1985 soumet à autorisation du département de l'économie et du commerce[49], tout projet de démolition, de transformation et de rénovation (totale ou partielle) de maison d'habitation. Cependant, la LDTR vaudoise ne s'applique que si la pénurie[50] de logements est notable. "La LDTR est très restrictive puisque son article 3 prévoit le principe général du refus de l'autorisation lorsque l'immeuble comprend des logements d'une catégorie où sévit la pénurie"[51]. Cette règle est également applicable pour le changement d'affectation d'un logement d'habitation (art.4 LDTR).

La liste des communes ou fractions de communes touchées par la pénurie est déterminée par le Conseil d'Etat (art.2). Cette disposition renvoie au règlement d'application du 6 mai 1988 (RDTR), art.3, qui stipule que la loi est applicable dans l'ensemble des communes du canton. Sur proposition de la Municipalité, le Conseil d'Etat peut soustraire une commune à l'application de la loi[52].

Mais « seuls les logements correspondant par le prix, le nombre de pièces et, de manière générale, les caractéristiques, à un besoin de la population peuvent entrer dans une catégorie touchée par la pénurie » (art.4 RDTR).

L'octroi de cette autorisation peut être subordonné à certaines conditions telles que soumettre à autorisation pendant 10 ans la vente par appartement (le but étant d'éviter la diminution de logements loués) et contrôler pendant 10 ans également les loyers des logements qui remplacent ceux qui ont été démolis, rénovés ou transformés, afin d'éviter des augmentations qui iraient à l'encontre du but visé par la loi (art.4 LDTR).

Le contrôle des loyers, bien que pouvant s'étendre jusqu'à 10 ans, est limité, en général, à la première mise en location après travaux (art.15 RDTR) [53].

En cas d'autorisation, (art 12, RDTR), l'analyse du dossier peut amener le département à fixer certaines limites concernant la répercussion des coûts de l'opération sur les loyers.

---

[49] En particulier au SLOG (service du logement).

[50] "S'agissant de la notion même de pénurie, nulle part il n'en existe une définition claire: la loi est muette sur ce point et ne fait que préciser le rôle entre les communes et le canton. Quant aux débats au Grand Conseil, en vue de l'adoption de la LDTR, ils ne nous éclairent pas davantage sur cette notion de pénurie. Face à ce vide juridique et aux intérêts opposés des milieux concernés, le SLOG s'intéresse aux deux aspects (quantitatif et qualitatif) de la notion de pénurie et ne considère qu'un logement appartient à une catégorie à pénurie que si cumulativement ces deux éléments sont réunis. Sur le plan quantitatif, le SLOG considère le logement par type (1,2,3,4,5 pièces) et régionalement (par commune ou par district). Sur le plan qualitatif, le SLOG s'intéresse au prix des logements concernés et compare les loyers pratiqués à une référence constituée, par type de logements, grâce au nombre important de dossiers qui lui sont soumis et qui lui permettent d'avoir une moyenne des prix du marché. Le SLOG, en application de l'article 4 RDTR, ne retient la notion de pénurie que si le prix et toutes les caractéristiques des logements concernés entrent dans les critères des catégories à pénurie. *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil de janvier 2002,* p13-14.

[51] *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil de janvier 2002,* p 14.

[52] "Jusqu'à ce jour, le Conseil d'Etat n'a exclu aucune commune de l'application de la LDTR, même durant la période de pléthore enregistrée particulièrement entre 1994 et 1998", *op.cit,* p 13.

[53] Les loyers sont déterminés sur la base de l'analyse d'un dossier établi par la commune concernée. Le canton se base toutefois sur la méthode MERIP ( méthode de diagnostic sommaire d'évaluation des dégradations et estimation du coût de remise en état des immeubles) pondérée.

Cela sera le cas, notamment lorsqu'un immeuble aura été acquis à un prix manifestement surfait.

*6.3.3.2 L'aliénation*

La loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués (LAAL), stipule que toute aliénation à titre onéreux d'un appartement à usage d'habitation déjà loué, est soumis à autorisation (art 2 alinéa 1 LAAL). La LAAL définit trois motifs d'octroi de l'autorisation, à savoir:

- Lorsque l'appartement n'appartient pas à une catégorie "à pénurie".
- Est constitué en propriété par étages dès le 7 octobre 1989 ou dès la construction.
- Est acquis par son locataire en place sans que ce dernier ait été contraint d'acheter le logement ou de partir.

- D'autres circonstances demandant la pesée des intérêts de la part du SLOG.

*6.3.3.3 Aides de l'Etat*

Le règlement d'application du 24 juillet 1991 (art.7 RLVL), précise que l'aide financière est également possible pour la **rénovation et la transformation** de logements. Ce principe se retrouve à l'art.15 et suivants de la LDTR genevoise. Le service du logement fixe les loyers des logements bénéficiant des aides prévues par la loi (art 19). L'aide au logement s'articule, sur le plan cantonal, au travers des mesures suivantes:

1. Aide cantonale au logement (location).
2. Amélioration du logement en milieu rural.
3. Amélioration du logement en zone de montagne.
4. Aide individuelle

**6.3.3.3.1Aide cantonale au logement (location)**

Dans le cadre des politiques sociales, le conseil d'Etat vaudois peut accorder l'aide financière de l'Etat pour des réalisations estimées économiquement rationnelles et socialement justifiées (loi du 9 septembre sur le logement (art 12, LVL).

Dans cette perspective les mesures d'aides peuvent être:

1. Abaissement de péréquation[54]

L'aide cantonale a pour effet de diminuer la charge locative de 20% au maximum; par décision du Conseil D'Etat, elle peut dans des circonstances exceptionnelles être portée à 30% au plus55. Cette flexibilité découle d'une obligation de participation financière des

[54] Cette formule de subventionnement consiste à abaisser pendant une certaine période et de manière dégressive des loyers jugés trop chers. Elle implique l'octroi de contributions à fonds perdu, ce qui la distingue de l'abaissement de base accordé sous la forme d'avances par la Confédération.

[55] En pratique, la diminution est de 40%: dont 10% à 20% à la charge de la commune, avec possibilité de substitution par des tiers institutionnels (société coopérative) et 20% à 30% à la charge du canton.

communes (art.2 LVL). Le Conseil d'Etat peut renoncer à demander la totalité de la prestation financière de la commune lorsque celle-ci est par exemple économiquement restreinte. Dans ce cas uniquement, le canton relève sa participation à 30% afin d'aboutir à la diminution des charges locatives, généralement prévue, de 40% (canton et commune)

2. Rendement-Loyers

Afin de stimuler la construction et la rénovation de logement, l'Etat accorde à l'investisseur la possibilité d'obtenir un rendement équitable, limité toutefois à un maximum de 1% au dessus du taux hypothécaire de premier rang de la banque cantonale (art.20 RLVL).

3. Cautionnement[56]

Par rapport à un financement traditionnel, on peut estimer à 3% l'effet du cautionnement sur les loyers

4. Variante du schéma usuel de l'abaissement de péréquation.

D'autres modes de financement, qui permettent d'obtenir l'abaissement de péréquation initial de 20% normalement assuré par les communes, sont proposés: par un financement avec l'aide de particuliers, par un financement assuré par des investisseurs institutionnels, par un financement avec des fonds étrangers.

5. Aide fédérale

L'abaissement de péréquation a été, dans un grand nombre de cas, combiné avec les abaissements supplémentaires de la Confédération.

#### 6.3.3.3.2 Amélioration du logement en milieu rural

En vertu du règlement cantonal du 30 mars 1988 concernant les prêts à la création et à l'amélioration de logements en milieu rural, les personnes physiques, propriétaires, et à condition modeste, peuvent bénéficier d'un prêt sans intérêt pour la création et amélioration de logements en milieu rural.

#### 6.3.3.3.3 Amélioration du logement dans les régions de montagne

Cette volonté découle de la loi fédérale du 20 mars 1970. Mais les subventions, accordées à la population montagnarde, sont mixtes, c'est à dire des subventions fédérales et cantonales. Les prestations fédérales varient en fonction de la capacité financière de chaque canton (principe péréquation financière). Pour le canton de Vaud, l'aide combinée de la Confédération et du canton se situe à 50% des coûts pouvant être subventionnés; à ce jour, la participation de la Confédération est de 19% et celle du canton de 31%.

L'aide est accordée à des personnes pour lesquelles les charges financières de l'investissement sont insupportables, par rapport à leur revenu, cela après l'exécution des améliorations. Des contributions sont versées pour l'assainissement de logements insalubres ou vé-

---

[56] "L'abaissement de péréquation est en règle générale accompagné d'un cautionnement accordé par la commune, voir le canton. Un tel cautionnement permet l'obtention d'hypothèques aux conditions du 1er rang jusqu'à concurrence de 90% du coût total de l'opération", op.cit, p33.

tustes et pour des agrandissements. De manière générale, l'amélioration du logement doit être adaptée aux besoins des habitants.

#### 6.3.3.3.4 Aide individuelle

"A ce jour, une aide individuelle est accordée en application du règlement du 18 mars 1988 sur les conditions de l'octroi de l'aide individuelle au logement. L'action consiste à prendre en charge pendant une période limitée, la part de l'augmentation du loyer, suite à la suppression des aides consenties dans le cadre de la loi du 12 novembre 1965 sur le logement. A l'exception des locataires bénéficiant encore d'une aide en relation avec le règlement provisoire du 16 décembre 1977, les effets de cette action arriveront à échéance d'ici à fin 2001"[57]. Concrètement cela signifie que cette aide n'est plus d'actualité.

*6.3.3.4 Constats*

- Tout d'abord, l'implication des communes dans le canton de Vaud est un facteur déterminant à la mise en application tant de la LDTR que de la LVL. Les communes sont des partenaires à part entière: elles élaborent les dossiers soumis à autorisation du département et aident conjointement aux subventions financières. Leur rôle est donc fondamental et, bien souvent, le SLOG se limite à suivre le préavis communal.

- Deuxièmement, le canton de Vaud, bien que contrôlant les hausses de loyers suites à des transformations, rénovations ou constructions, ne connaît pas un système comparable au système genevois basé sur le prix plafond par pièce.

- Troisièmement, l'expropriation par l'Etat est impossible.

Selon le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique du logement (janvier 2002), un des principaux objectifs pour le canton de Vaud est une harmonisation sur les dispositifs légaux communs de la LDTR et de la LAAL. En effet, trop de flous juridiques subsistent.

## 6.4 Structure de propriété

Pour mettre en perspective les résultats de l'évaluation, nous avons cherché à décrire la répartition des immeubles en fonction de leurs propriétaires, ou structure de propriété: combien d'immeubles appartiennent à des petits propriétaires (particuliers), combien d'immeubles appartiennent à des propriétaires institutionnels[58], à des sociétés, etc.? Ceci pour estimer l'impact de nos recommandations en fonction du type de propriétaire, car les enjeux sont très différents selon le portefeuille considéré.

A Genève, il est statistiquement impossible de relier directement les bâtiments de logement à leurs propriétaires. En effet la loi régit la propriété en fonction des parcelles de terrain uniquement. Une parcelle peut contenir plusieurs bâtiments et appartenir à plusieurs personnes, sociétés, institutions ou collectivités. La propriété s'exprime administrativement en "parts de parcelle", une personne pouvant avoir une part équivalant à 30% ou 100% de

[57] Op.cit, p 30.
[58] Caisses de pension, de prévoyance, fondations, etc.

la parcelle par exemple. Il arrive bien souvent que des parcelles soient divisées en plusieurs parts, et un propriétaire peut posséder plusieurs parts sur plusieurs parcelles.

Si le nombre de logements appartenant à un propriétaire ne peut être directement calculé, il est toutefois possible de faire une estimation de la structure de propriété par le biais des parts de propriété des terrains (parcelles). En effet, nous posons l'hypothèse - sans grand risque - qu'un propriétaire disposant d'un portefeuille immobilier important aura également un nombre conséquent de parts de propriété.

Pour l'ensemble du canton, on observe la situation suivante: après déduction des PPE , des bâtiments de 2 logements ou moins (villas) et des bâtiments qui ne sont pas voués au logement (commerce, industrie, etc.), il subsiste 10'903 parts de propriété, réparties en 5'307 propriétaires:

Tableau 17 : Répartition générale de la propriété

| Catégorie<br>Nombre de parts compris entre: | Propriétaires | % | Total des parts | % |
|---|---|---|---|---|
| a) 300-407 | 1 | 0.02% | 407 | 3.73% |
| b) 200-299 | 2 | 0.04% | 488 | 4.48% |
| c) 100-199 | 1 | 0.02% | 141 | 1.29% |
| d) 50-99 | 3 | 0.06% | 208 | 1.91% |
| e) 40-49 | 6 | 0.11% | 253 | 2.32% |
| f) 30-39 | 8 | 0.15% | 264 | 2.42% |
| g) 20-29 | 22 | 0.41% | 507 | 4.65% |
| h) 15-19 | 12 | 0.23% | 209 | 1.92% |
| i) 10-14 | 54 | 1.02% | 643 | 5.90% |
| j) 5-9 | 206 | 3.88% | 1254 | 11.50% |
| k) 2-4 | 1060 | 19.97% | 2597 | 23.82% |
| l) 1 | 3932 | 74.09% | 3932 | 36.06% |
| Total | 5307 | 100.00% | 10903 | 100.00% |

Un peu plus du tiers des parcelles (36%) appartient à des "micro" propriétaires (1 seule part). Cette catégorie de propriétaire est largement majoritaire (1 part: 74%). Pratiquement un quart des parts (24%) est détenue par un "petit" propriétaire (de 2 à 4 parts, 20%). Mises ensemble, ces deux catégories représentent 60% des parts.

Les plus gros propriétaires se trouvent dans la catégorie des "institutionnels" (5%, des propriétaires, 15.5% des parts) et des "collectivités publiques" (0.8% des propriétaires, 8.4% des parts). Viennent ensuite les sociétés anonymes (4.8% des propriétaires, 6% des parts)

Tableau 18 : Répartition de la propriété pour les propriétaires de type collectif

| Catégorie Nombre de parts compris entre: | Institutionnels | Parts (% ligne) | Collectivités | Parts (% ligne) | Sociétés anonymes | Parts (% ligne) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| a) 300-407 | - | - | 1 | 100.00% | - | - |
| b) 200-299 | 1 | 50.82% | 1 | 49.18% | - | - |
| c) 100-199 | 1 | 100.00% | - | - | - | - |
| d) 50-99 | 3 | 100.00% | - | - | - | - |
| e) 40-49 | 2 | 35.18% | 1 | 16.60% | - | - |
| f) 30-39 | 3 | 35.61% | 2 | 28.03% | - | - |
| g) 20-29 | 8 | 35.90% | - | - | 5 | 22.29% |
| h) 15-19 | 3 | 24.40% | - | - | - | - |
| i) 10-14 | 13 | 24.73% | 3 | 5.29% | 5 | 9.95% |
| j) 5-9 | 28 | 14.11% | 11 | 5.50% | 16 | 8.05% |
| k) 2-4 | 85 | 9.13% | 15 | 1.66% | 66 | 6.89% |
| l) 1 | 104 | 2.64% | 8 | 0.20% | 160 | 4.07% |
| Total | 251 | 15.50% | 42 | 8.41% | 252 | 5.66% |

Si l'on déduit les propriétaires de type collectif (sociétés anonymes, institutions, collectivités, associations), on s'aperçoit que 54.3% de la propriété d'immeubles de logements appartiennent à des particuliers (Tableau 19).

Tableau 19 : Répartition de la propriété pour les particuliers

| Catégorie Nombre de parts compris entre: | Propriétaire | % total | % catégorie | Parts | % total | % catégorie |
|---|---|---|---|---|---|---|
| a) 300-407 | - | - | - | - | - | - |
| b) 200-299 | - | - | - | - | - | - |
| c) 100-199 | - | - | - | - | - | - |
| d) 50-99 | - | - | - | - | - | - |
| e) 40-49 | - | - | - | - | - | - |
| f) 30-39 | 3 | 37.50% | 0.08% | 96 | 36.36% | 1.62% |
| g) 20-29 | 4 | 18.18% | 0.11% | 99 | 19.53% | 1.67% |
| h) 15-19 | 7 | 58.33% | 0.19% | 123 | 58.85% | 2.08% |
| i) 10-14 | 25 | 46.30% | 0.69% | 284 | 44.17% | 4.79% |
| j) 5-9 | 131 | 63.59% | 3.62% | 776 | 61.88% | 13.10% |
| k) 2-4 | 793 | 74.81% | 21.92% | 1891 | 72.81% | 31.93% |
| l) 1 | 2654 | 67.50% | 73.38% | 2654 | 67.50% | 44.81% |
| Total | 3617 | 68.16% | 100.00% | 5923 | 54.32% | 100.00% |

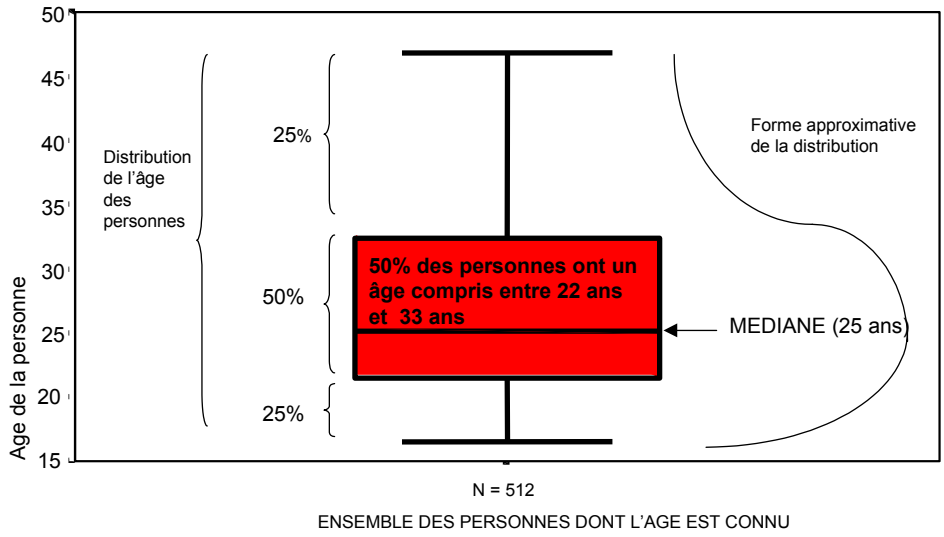
On constate que les plus gros propriétaires de la catégorie "particuliers" possèdent au maximum 39 parts et sont peu nombreux. L'essentiel (95%) de la propriété détenue par des particuliers est compris dans les deux plus petites catégories, soit de 1 à 4 parts maximum. Pour rappel, les particuliers détiennent 68.2% du total des parts de propriété.

Enfin, une partie de la réalité est masquée par le système, appelé à disparaître, des sociétés immobilières et pour lesquelles il n'est pas possible de connaître le propriétaire. Les SI représente 9.5% du total des parts de propriété.

## 6.5 Lecture des graphiques "boxplot" (contribution de l'institut Erasm)

Le « Boxplot » est une représentation graphique de la distribution d'une caractéristique au sein d'une population ou d'un échantillon (exemple la distribution de l'âge pour l'ensemble des individus). Il permet de visualiser immédiatement les deux indicateurs principaux d'une distribution que sont la valeur centrale (moyenne ou médiane) et la dispersion de l'ensemble des caractéristiques autour de la valeur centrale (variance).

**Représentation « BOXPLOT »**
Exemple: Age de la personne




Plus la distribution de la caractéristique est homogène et se concentre donc autour de la valeur centrale (médiane), plus l'étendue du « boxplot » est réduite.

Plus le « boxplot » est étendu, plus la variance ou la dispersion des caractéristiques autour de la valeur centrale est importante et présente une forte hétérogénéité de la population quant aux caractéristiques, comportement, attitudes ou opinions analysés.

## 6.6 L'utilisation de la médiane comme indicateur de la valeur centrale d'une distribution (contribution de l'institut Erasm)

Deux indicateurs statistiques sont généralement utilisés pour rendre compte des résultats chiffrés : la valeur moyenne et la valeur médiane. La médiane correspond à la valeur qui sépare l'ensemble des résultats en deux sous-groupes de valeur égale. En clair, il y a autant d'individus qui présentent une valeur supérieure à la médiane que d'individus qui présentent une valeur inférieure. La médiane a ainsi l'avantage d'être moins influencée par des valeurs extrêmes que ne l'est la moyenne. Cependant lorsque le nombre d'individus est très important, l'influence des valeurs extrêmes sur de tels indicateurs est réduite et ceux-ci sont très proches.

## 6.7 Définitions des zones 1 à 5 selon la LaLAT

**Art. 19 1re, 2e et 3e zones**

[1] Les 3 premières zones sont destinées aux grandes maisons affectées à l'habitation, au commerce et aux autres activités du secteur tertiaire. D'autres activités peuvent y être admises lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public. En fonction de leur origine historique, la délimitation de ces zones s'établit comme suit :

a) la 1re zone comprend les quartiers de la Ville de Genève qui se trouvent dans les limites des anciennes fortifications;
b) la 2e zone comprend les quartiers édifiés sur le territoire des anciennes fortifications et des quartiers nettement urbains qui leur sont contigus;
c) la 3e zone comprend les régions dont la transformation en quartiers urbains est fortement avancée.

**4e zone**

[2] La 4e zone est destinée principalement aux maisons d'habitation, comportant en principe plusieurs logements. Lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de provoquer des nuisances ou des inconvénients graves pour le voisinage ou le public, des activités peuvent également y être autorisées.

Elle est divisée en 2 classes :

a) la 4e zone urbaine (4e zone A);
b) la 4e zone rurale (4e zone B) applicable aux villages et aux hameaux. L'article 110 de la loi sur les constructions et les installations diverses est réservé. Le changement de destination d'une construction à vocation agricole n'est autorisé que dans la mesure où il ne lèse aucun intérêt prépondérant de l'agriculture.

**5e zone**

[3] La 5e zone est une zone résidentielle destinée aux villas; des exploitations agricoles peuvent également y trouver place. Le propriétaire, l'ayant droit ou le locataire d'une villa peut, à condition que celle-ci constitue sa résidence principale, utiliser une partie de cette villa aux fins d'y exercer des activités professionnelles, pour autant qu'elles n'entraînent pas de nuisances graves pour le voisinage.

## 6.8 Liste des personnes interrogées

| | | |
|---|---|---|
| 1. | ALBERT Georges | Directeur général de l'Office cantonal du logement |
| 2. | ANDREY Roland | Vice-président de la Fédération des métiers du bâtiment |
| 3. | BARBIER Françoise | Architecte au service juridique de la police des constructions |
| 4. | BARRILLIER Gabriel | Secrétaire général de la Fédération des métiers du bâtiment (FMB) |

| | |
|---|---|
| 5. BIETENHADER Sylvie | Directrice de la police des constructions |
| 6. CHOBAZ Pascal | Chef du service juridique de la police des constructions |
| 7. CROUZIER Blaise | Architecte au service juridique de la police des constructions |
| 8. DE FAVERI Paolo | Office cantonal de la statistique |
| 9. DE KALBERMATTEN Romaine | Intergroupe des associations d'architectes de Genève (Interrassar) |
| 10. DORET Jan | Secrétaire du Syndicat industrie et bâtiment (SIB) |
| 11. DULON Marie-Christine | Directrice adjointe à l'Office cantonal du logement |
| 12. MARCO Daniel | Professeur à l'Institut d'architecture |
| 13. MÜLLER Mark | Secrétaire de la Chambre genevoise immobilière |
| 14. PAGE Claude | Directeur à l'Office cantonal du logement |
| 15. RIETSCHIN Roland | Office cantonal de la statistique |
| 16. ROBERT Monique | Office cantonal de la statistique |
| 17. RUFENER Nicolas | Secrétaire général adjoint de la Fédération des métiers du Bâtiment |
| 18. SOMMARUGA Carlo | Association suisse des locataires (ASLOCA) et Rassemblement pour une politique sociale du logement |
| 19. à 50. | Professionnels de l'immobilier: architectes, régies, propriétaires (particuliers, assurances, caisses de pensions, communes, etc.) |

# 7. Bibliographie


Bindschedler, Olivier, Paychère, François (1998) La jurisprudence récente du Tribunal administratif du canton de Genève en matière d'entretiens d'immeubles, in *Revue de Droit administratif et fiscal*, pp.363-379.

Cuennet S., Favarger P., McFarlane A. (1998) Les politiques du logement en Europe occidentale. Mandat de l'Office fédéral du logement. Lausanne: Institut de recherche sur l'environnement construit.

Département des travaux publics (1992) Les rénovations d'immeubles d'habitation à Genève, cahier de l'aménagement no 1, Genève.

Enzler C., Gerheuser F. (2001) La situation sur le marché du logement. In *La vie économique.* 11-2001.

Hauri E. (2001) Le projet de loi sur la promotion du logement. In *La vie économique.* 11-2001.

Office cantonal de la statistique (2001) Annuaire statistique du canton de Genève.

Office fédéral de la statistique (annuel) Investissements, dépenses et projets dans la construction, Logements construits, Statistique suisse de la construction et des logements. Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique (2000) Registre fédéral des bâtiments et des logements, Catalogue des caractères, version 2.3 du 19 octobre 2000. Neuchâtel.

Patton M-Q. (1997) Utilization-focused evaluation. London: Sage.

Sardi, M., Ensmann A. (2003) Sondage auprès de locataires genevois sur la perception des travaux de rénovation. Mandat de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques. Genève: Institut érasm.

Schuler M., Huissoud T., Jemelin C., Stofer S. (1997) Atlas structurel de la Suisse. Berne: Office fédéral de la statistique (atlas réalisé sur mandat par l'Institut de recherche sur l'environnement construit, EPF Lausanne).