

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch>

Monsieur
Antonio HODGERS
Président du Conseil d'État
Case postale 3880
1211 Genève 3

Genève, le 12 mai 2020

Examen sommaire : la politique en matière de logements d'utilité publique

Monsieur le Président,

La Cour des comptes est habilitée à évaluer les politiques publiques cantonales au regard notamment des critères d'efficacité et de pertinence (art. 40 al.3 de la loi sur la surveillance de l'État – LSurv). Face à la pénurie de logements, à l'inexistence de données chiffrées sur l'offre et la demande de logements sociaux, la Cour a décidé, sur auto-saisine, d'étudier la possibilité de lancer une mission d'évaluation. L'objet de celle-ci portait sur la politique en matière de logements d'utilité publique dont les principes sont ancrés dans la loi pour la construction de logements d'utilité publique entrée en vigueur le 31 juillet 2007. Votre département ayant été sollicité à diverses reprises pendant les travaux préliminaires de la Cour, et vu les conclusions auxquelles nous sommes parvenus, nous tenons à vous en rendre brièvement compte.

Démarche de la Cour

Dans un premier temps, la Cour a conduit une étude de faisabilité qui a permis d'identifier les principaux enjeux découlant de la politique des logements d'utilité publique (LUP), soit :

- la pertinence et la réalisation de l'objectif quantitatif (l'accès effectif des ménages à revenus modestes aux LUP et l'atteinte d'un nombre de LUP représentant 20% du parc locatif cantonal),
- le respect des critères d'octroi, l'effectivité de l'attribution, l'efficacité et l'efficience du processus de contrôle ;
- la territorialisation des LUP en termes de mixité sociale.

Dans un second temps, la Cour s'est entretenue avec les différentes parties prenantes. Elle a également examiné la documentation remise par les différents acteurs en lien avec l'application de la loi pour la construction de logements d'utilité publique. Les travaux ainsi menés ont permis de dégager un certain nombre de constats et deux pistes de réflexions qui vous sont présentés dans le présent examen.

Eléments de contexte

Le Conseil d'État a déposé, en date du 5 avril 2017, un projet de modification de la loi générale sur les zones de développement (LGZD) qui proposait de revoir la répartition des catégories de logements en zone de développement. La nouvelle répartition proposait un tiers du programme en faveur des LUP ; un deuxième tiers dédié à la classe moyenne et soumis aux règles régissant les zones de développement locatives ou celles régissant les habitations mixtes, dont la moitié serait réalisée par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique ; le solde laissé au libre choix de celui qui réalisait le programme. Cette répartition aurait permis au canton de se rapprocher de l'objectif légal des 20% de LUP (voir supra). En date du 17 juin 2019, l'entrée en matière sur le PL 12093 du Conseil d'État est refusée par la commission du logement du Grand Conseil. Dans la foulée, cette dernière accepte le PL 12477 qui demandait le maintien de l'article 4A LGZD fixant les catégories de logements sociaux et/ou de logements d'utilité publique à réaliser dans le cadre de nouveaux programmes en zone de développement. Ce projet de loi est adopté par le Grand Conseil le 17 octobre 2019.

Le 30 janvier 2019, le Conseil d'État présente un rapport sur la mise en œuvre de la loi pour la construction de logements d'utilité publique depuis 2007 dans lequel il indique que l'objectif de 20% de logements LUP ne pourra pas être atteint dans un délai raisonnable et qu'il existe des risques de déséquilibres territoriaux dans la répartition des logements LUP sur le canton.

Le 9 février 2020, l'initiative populaire fédérale pour « Davantage de logements abordables » est refusée par le peuple. Le texte demandait à la Confédération et aux cantons de soutenir davantage l'offre de logements à loyer modéré. L'initiative imposait qu'au moins 10 % des nouveaux logements construits dans l'ensemble du pays appartiennent à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Pour favoriser la construction de ce type de logements, les cantons et les communes devaient pouvoir introduire un droit de préemption en leur faveur.

Finalement, le 26 février 2020, le Conseil d'État valide l'aboutissement d'une demande de référendum cantonal contre la loi modifiant la LGZD (L 1 35 - 12477). En attendant que le peuple se prononce sur cet objet et prenant acte que l'article 4A LGZD n'est dès lors plus en force au regard de l'effet suspensif dudit référendum, l'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF) arrête une nouvelle pratique administrative, applicable dès le 28 février 2020, concernant les catégories de logements à respecter en zone de développement. La nouvelle pratique reprend la répartition figurant dans le PL 12093 (voir supra), soit :

- 1/3 du programme au moins pour des logements d'utilité publique (LUP) ;
- 1/3 au minimum du programme pour des logements locatifs non subventionnés destinés à « la classe moyenne » ;
- le solde du programme de logement est laissé au libre choix de celui qui le réalise (propriété par étage ou locatif).

Identification et qualification de la demande en logements sociaux

Dans le cadre de ses analyses préliminaires, la Cour a pu constater que le taux de 20% de logements LUP dans le parc locatif est le fruit d'un compromis politique. Il n'y a pas de données chiffrées qui confirment la pertinence de cet objectif, c'est-à-dire l'adéquation entre les besoins réels de la population et le taux de 20% défini politiquement et inscrit dans la loi. Le rapport, intitulé « Besoins en logements dans le canton de Genève : quantités et prix », paru le 18 mai 2015, constitue la seule base pour une réflexion autour d'une quantification et qualification de la demande en termes de logements sociaux. Le problème principal de cette étude réside dans l'utilisation d'une base administrative peu adéquate qui repose sur les données de l'Enquête sur le budget des ménages conduite par l'office fédéral de la statistique (OFS). Cette enquête ne dispose que du revenu global avec une répartition également globale par classes de revenu pour le canton de Genève. L'auteur du rapport a pris le parti d'ajuster les données disponibles en utilisant la répartition des ménages par taille telle qu'observée dans le relevé structurel de 2011. L'objectif du rapport consiste donc à établir une correspondance entre le besoin mesuré par la répartition des revenus du ménage en quartiles et l'offre de logements sociaux détaillée par catégorie. Si les résultats constituent certes une base indicative intéressante, la Cour constate toutefois qu'ils n'en demeurent pas moins insuffisants pour informer précisément la politique en matière de logements d'utilité publique et pouvoir évaluer rigoureusement sa pertinence.

Attribution, occupation et suivi

Dans un premier temps, et vu le volume de logements LUP (plus de 7'000) géré par les fondations immobilières de droit public (FIDP), la Cour s'est intéressée aux caractéristiques des dossiers acceptés par les FIDP. Sur la base des entretiens menés, il ressort que le critère d'urgence sociale est prépondérant dans le choix des futurs locataires, ce qui ne va pas sans poser de questions dès lors que ce même critère est absent de la loi. Néanmoins, la Cour constate que l'attribution des logements des FIDP répond à des procédures documentées et contrôlées. De plus, la base de données SIDLO compile l'ensemble des demandes de logements sociaux au niveau du canton. À chaque dossier est attribuée une « note » qui détermine le degré d'urgence. Depuis le 1er janvier 2018, les FIDP gèrent le quota des « urgences sociales » de l'État, soit 30%, par une convention signée entre les fondations et le Conseil d'État. Pour le « solde », les propriétaires attribuent les logements selon leurs propres critères, sous réserve que lesdits critères d'attribution légaux (taux d'effort, taux d'occupation, résidence, assujettissement, fortune) soient respectés.

Dans un second temps, l'attention de la Cour s'est portée sur le contrôle effectué par l'OCLPF. En effet, une fois que les locataires ont signé leur bail à loyer, le contrôle du respect des conditions d'entrée (respect des taux d'effort et d'occupation) est opéré annuellement par l'OCLPF et sa direction des locataires. Une prise de contact par courrier invite les locataires à communiquer tout changement intervenu dans l'année civile en cours qui viendrait modifier les conditions d'occupation. Le nombre de dossiers à traiter est d'environ 9'000 par année (en augmentation constante). Cette étape du contrôle, effectuée par l'administration, est importante puisqu'elle permet de déceler des changements de situation qui possiblement

débouchent sur le paiement d'une surtaxe ou sur des dérogations quant au taux d'occupation du logement. Les résultats des analyses menées relèvent que la mise à jour des données dans le cadre du respect des critères d'occupation des logements LUP se réalise sur une base volontaire. Néanmoins, si aucune information n'est transmise à l'OCLPF dans un délai de deux à trois ans, ce dernier procède à un contrôle et, le cas échéant, impose une surtaxe ou, dans le cas d'une sous-occupation, procède à une résiliation de bail dans un délai à définir.

Les limites du suivi du respect des conditions d'entrée sont connues de l'administration et découlent d'un manque de ressources.

Territorialisation et mixité sociale

Le soutien de l'accès aux logements et la spatialisation de nouveaux logements d'utilité publique doivent permettre aux ménages à revenus modestes d'échapper aux effets de ségrégation propres aux quartiers pauvres. Ces effets négatifs concernent notamment l'éducation, un défaut de liens sociaux utiles à l'insertion sur le marché du travail, ou l'étiquette négative qui est attachée à un quartier et qui participe à une perception biaisée de ses habitants auprès des employeurs potentiels. Une spatialisation adéquate des LUP doit également permettre au public cible d'éviter les problèmes liés au manque de transports publics permettant d'accéder aux différents centres d'emploi et d'infrastructures (magasins, banques, postes, écoles, centres de loisirs, etc.), ou encore les problèmes de violence urbaine.

La Cour constate que la mise en œuvre des LUP, au regard de la mixité sociale des quartiers dans lesquels les LUP sont réalisés, est largement limitée par les contraintes découlant du plan directeur cantonal 2030 et qu'elle est tributaire des difficultés auxquelles fait face la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC) dans ses démarches d'acquisition face aux acteurs privés du secteur immobilier.

Conclusion

En considérant les contextes politique (cf. décisions du Grand conseil et votations populaires) et économique (cf. marché immobilier) actuels, la Cour conclut que les conditions ne sont pas réunies pour permettre aux autorités cantonales de mener une politique de LUP pertinente et efficace, répondant à la fois aux objectifs quantitatifs et qualitatifs que le législateur s'est fixé à l'époque.

Par ailleurs, cet examen ciblé n'a pas révélé de dysfonctionnements majeurs qui seraient de nature à justifier une investigation plus approfondie.

Ce faisant, la Cour des comptes renonce, en l'état, à lancer une mission d'évaluation ou d'audit.

Toutefois, au regard des éléments exposés plus haut, la Cour propose deux pistes de réflexion au département du territoire :

- Développer avec l'office cantonal de la statistique (OCSTAT) un indicateur permettant d'objectiver la répartition des revenus des ménages genevois et d'établir une correspondance entre les besoins ainsi mesurés et le nombre de logements sociaux détaillés par catégorie. Cette objectivation de la demande potentielle et de l'offre effective permettrait d'améliorer la pertinence de la politique en matière de logements d'utilité publique.
- Coordonner la politique en matière de logements d'utilité publique avec la loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain (LCSMU). Il s'agirait notamment d'intégrer, dans le rapport d'activité sur la mise en œuvre de la loi LUP, l'objectif de mixité sociale. Cette démarche permettrait de mettre en relation la répartition territoriale des différentes catégories de logements d'utilité publique et les indicateurs de précarité développés par le centre d'analyse territoriale des inégalités (CATI-GE).

La mise en œuvre de ces deux éléments permettrait une meilleure pertinence et un pilotage plus efficace de la politique en matière de logements d'utilité publique et, le cas échéant, de guider une éventuelle réforme législative.

Au vu de l'intérêt public de la thématique abordée, une copie de la présente lettre sera publiée sur le site Internet de la Cour des comptes.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de notre haute considération.

Pour la Cour des comptes

François PAYCHÈRE, président

Isabelle TERRIER, magistrate