



COUR DES COMPTES

Rapport

d'audit de gestion

relatif à la politique publique du logement social

Genève, le 30 juin 2008

Rapport no 12



LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes:

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du pouvoir judiciaire,
- le service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics**: ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus lors de ses contrôles.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effets ni suites sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

<http://www.geneve.ch/cdc>

SYNTHESE

Genève connaît une pénurie de logements qui représente une des préoccupations majeures des autorités politiques cantonales et de la Ville de Genève. De nouveaux logements tardent à arriver sur le marché et la situation reste critique pour les prochaines années. Cette pénurie a également des répercussions sur les **logements sociaux**, soit les logements subventionnés et les logements offerts de manière durable à des prix inférieurs à ceux du marché et qui résultent d'une politique sociale de logement.

Les multiples dispositions légales régissant l'aménagement du territoire, les conditions de la construction et la fixation des loyers expliquent que la réalisation des projets immobiliers s'étend sur plusieurs années. L'exiguïté du territoire et les impératifs légaux (tant fédéraux que cantonaux) font que le coût de la construction d'un immeuble est élevé. A ces facteurs viennent s'ajouter les prix du terrain, de la main-d'œuvre et des matériaux, qui doivent encore tenir compte du niveau général élevé de la qualité de la construction à Genève (les standards de construction).

Afin de débloquer la situation, le Conseil d'Etat a signé le 1^{er} décembre 2006 avec les membres du «Groupe de concertation logement» un document intitulé «Protocole d'accord sur le logement», qui a servi de base à la rédaction de la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LCL) entrée en vigueur le 31 juillet 2007. Cette nouvelle loi devrait permettre à l'Etat d'appliquer une politique de logement social à long terme grâce à la maîtrise directe et permanente d'un nombre significatif de logements.

Devant cette situation, la Cour des comptes a entrepris un **audit de gestion des moyens mis à disposition des organismes publics intervenant dans la politique publique du logement social**, soit principalement les services du Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI), la Gérance immobilière municipale de la Ville de Genève (GIM), les Fondations immobilières de droit public (FIDP) et la Fondation pour la promotion du logement bon marché et l'habitat coopératif (FPLC). Il en découle plusieurs constats et recommandations.

L'offre et la demande de logements sociaux ne sont pas connues : ni l'Office Cantonal de la statistique ni la Direction générale du Logement (DLO), rattachée au DCTI, ne sont en mesure de fournir des données chiffrées. La Cour invite le DCTI à mettre en place la collecte des données permettant de déterminer avec précision la demande et l'offre de logements sociaux, en intégrant tous les acteurs qui offrent de telles prestations, notamment les fondations communales de logement et la Ville de Genève, de manière à pouvoir procéder à une planification sur le moyen et le long terme.

Les missions et les activités des différents intervenants se recoupent et se chevauchent que ce soit au niveau de l'acquisition de parcelles, de l'encouragement à la construction de logements ou encore de la construction de logements, ce qui a nécessité la création de plusieurs groupes de coordination. La Cour recommande que, sous le pilotage du DCTI, un groupe de coordination redéfinisse les missions de chaque intervenant de manière à optimiser les ressources humaines et financières disponibles.

Alors que le nombre de logement subventionnés a baissé de 27'245 unités en 1996 à 20'791 unités en 2007, **le nombre de collaborateurs et les charges de personnel** de la DLO **n'ont pas significativement diminué depuis 10 ans**. La Cour recommande que pour chaque entité et pour chaque activité, le DCTI procède à une analyse des postes afin d'en déterminer l'adéquation avec les besoins, et en fonction des objectifs qu'il a fixés.

Les fondations immobilières de droit public sont au nombre de 4 alors qu'elles poursuivent toutes le même but. En outre, elles disposent chacune de leur conseil de fondation, composé de 15 personnes, qui se réunit au moins une fois par mois. Les coûts liés aux séances des conseils de fondations, sous la forme de jetons de présence, sont importants puisqu'ils représentent une moyenne annuelle de 566'000 F, ou 9'400 F par membre, pour les années 2005 à 2007. La Cour invite les autorités compétentes à **regrouper les quatre fondations en une seule entité** afin de centraliser les compétences et les ressources, accélérer les prises de décisions et diminuer les coûts de fonctionnement.

La condition nécessaire à l'acquisition d'un bien immobilier par l'Etat, à savoir qu'elle doit être réalisée en fonction d'un projet immobilier défini (art. 1 LGL), n'est pas systématiquement remplie. En outre, vu le nombre de dossiers en attente d'affectation et cela depuis de nombreuses années, le coût d'immobilisation des biens immobiliers est élevé sans qu'il puisse être chiffré avec précision par manque de données comptables et financières. Le DCTI est invité à **fixer des conditions claires et précises pour l'acquisition et la détention d'objets immobiliers par l'Etat**, en particulier en liant toute acquisition à un projet dont l'aboutissement est plus que probable et avec un délai de réalisation raisonnable. Dans le cas contraire, le DCTI est invité à procéder à une analyse de l'opportunité de détenir les biens actuels.

Enfin, la cascade d'intervenants dans le processus de gestion des immeubles est génératrice d'inconvénients, à savoir des coûts supplémentaires et des délais de réponses allongés. La Cour invite les secrétariats des FIDP et de la FPLC à réexaminer l'organisation des relations avec les régies immobilières de manière à **s'assurer d'obtenir les meilleures prestations au meilleur coût**, voire de remettre la gestion de tous les biens immobiliers loués à des mandataires.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets.

A cette fin, la Cour a invité le Département des constructions et des technologies de l'information, le Secrétariat des fondations immobilières de droit public et la Ville de Genève à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au [chapitre 5](#), et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de priorité, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un **remplissage adéquat** par les services concernés qui ont clairement affiché leur volonté d'apporter les améliorations recommandées.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations des l'audités**. La Cour estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations des audités eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

TABLE DES MATIERES

1.	CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2.	MODALITES ET DEROULEMENT	9
3.	CONTEXTE GENERAL	11
3.1	Le logement social – un engagement de l'Etat	11
3.2	Bref historique des lois sur le logement social	13
3.3	Les précédentes études sur le sujet	15
3.4	Les contraintes du logement social	17
3.4.1	Les moyens financiers	17
3.4.2	Les impératifs légaux	17
3.4.3	L'exiguïté du territoire genevois	18
3.4.4	Le coût de la construction	18
3.4.5	Mesures pour inciter les promoteurs privés à construire	19
3.5	Les intervenants	20
3.5.1	Introduction	20
3.5.2	La Direction du logement (DLO) - DCTI	20
3.5.3	Les Fondations immobilières de droit public (FIDP)	21
3.5.4	La Fondation pour le logement bon marché et l'habitat coopératif (FPLC)	23
3.5.5	Le Service des opérations foncières (SOF) - DCTI	24
3.5.6	Le Service de la gérance (SG) - DCTI	25
3.5.7	Groupe de politique foncière	26
3.5.8	Groupe Coordination projets	26
3.5.9	Autres intervenants	27
3.6	Situation actuelle en matière de logement social	28
3.6.1	Les statistiques relatives aux logements subventionnés	28
3.6.2	Protocole d'accord sur le logement	29
4.	ANALYSE DES MOYENS DEVOLUS A LA POLITIQUE PUBLIQUE DU LOGEMENT SOCIAL	31
4.1.	Les données disponibles sur le logement social	31
4.1.1.	Contexte	31
4.1.2.	Constats	31
4.1.3.	Risques	32
4.1.4.	Recommandations	32
4.1.5.	<i>Observations du DCTI</i>	33
4.1.6.	<i>Observations de la GIM</i>	33
4.2.	Les missions des intervenants dans la LGL	34
4.2.1.	Contexte	34
4.2.2.	Constats	34
4.2.3.	Risques	35
4.2.4.	Recommandations	35
4.2.5.	<i>Observations du DCTI</i>	36
4.2.6.	<i>Observations de la GIM</i>	36
4.2.7.	<i>Observations des FIDP</i>	37
4.3.	Les moyens à disposition des intervenants dans la LGL	38
4.3.1.	Contexte	38
4.3.2.	Constats	39
4.3.3.	Risques	39
4.3.4.	Recommandations	39
4.3.5.	Observations du DCTI	40
4.4.	L'organisation des structures des FIDP	41
4.4.1.	Contexte	41
4.4.2.	Constats	41
4.4.3.	Risques	41
4.4.4.	Recommandations	42
4.4.5.	<i>Observations des FIDP</i>	42



4.4.6.	<i>Observations du DCTI</i>	42
4.5.	Les biens en attente d'affectation	43
4.5.1.	Contexte	43
4.5.2.	Constats	44
4.5.3.	Risques.....	44
4.5.4.	Recommandations.....	45
4.5.5.	<i>Observations du DCTI</i>	46
4.6.	La gestion des biens remis sous mandat.....	47
4.6.1.	Contexte	47
4.6.2.	Constats	47
4.6.3.	Risques.....	48
4.6.4.	Recommandations.....	48
4.6.5.	<i>Observations des FIDP</i>	48
5.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	49
6.	RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES.....	51
7.	DIVERS.....	52
7.1.	Glossaire des risques.....	52
7.2.	Remerciements	54

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Le canton de Genève connaît une pénurie de logements depuis plusieurs années puisque le taux de vacance des logements est en dessous de 1 % depuis 2000 et qu'il se situe en dessous de 0,2 % depuis 2003¹. Ce problème est une des préoccupations majeures des autorités politiques cantonales et de la Ville de Genève qui multiplie les déclarations sur les nombreux projets immobiliers qui sont lancés, ou en passe de l'être, et qui vont déboucher sur des nouveaux logements.

Toutefois, les nouveaux logements tardent à arriver sur le marché et la situation reste critique pour les prochaines années. D'une part, le nombre de logements neufs mis sur le marché (hors les villas) pour les années 2005, 2006 et 2007 a été de respectivement 1'300, 960 et 1'230 unités, ce qui représente 1,7 % de la moyenne du parc de logements des trois années². D'autre part, la population résidante du canton de Genève est en constante augmentation, passant de 440'982 en 2005 à 445'306 en 2006 puis à 447'584 habitants en 2007, soit un accroissement de 1,5 % sur les trois années. Par ailleurs, les prévisions de mise sur le marché de logements pour 2008 ne diffèrent pas sensiblement des chiffres des années 2005 à 2007 si l'on se base sur les données des logements en construction pour les années 2006 et 2007³.

La pénurie de logement a également des répercussions sur les logements sociaux (logements subventionnés et logements offerts de manière durable à des prix inférieurs à ceux du marché et qui résultent d'une politique sociale de logement), d'autant plus que les conditions socio-économiques se sont modifiées depuis les années quatre-vingt avec notamment le chômage chronique et la recomposition des familles (plus petites et plus nombreuses). Ainsi, le volet du logement social est devenu lui aussi un aspect essentiel de la politique du logement des autorités.

**L'origine de
l'audit de gestion
est une
autosaisine**

Dans ce contexte, la Cour a décidé de procéder à un audit de gestion en matière de logement social, afin de déterminer si les principes de **l'emploi judicieux et économique des moyens** sont appliqués pour réaliser les objectifs de la politique publique du logement social définie par les autorités. A cette fin, il est nécessaire que l'audit aborde préalablement la politique des autorités en matière de logement social, l'environnement de la construction ainsi que les missions, l'organisation et les moyens à disposition des acteurs de la politique de logement social.

L'art. 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que « l'administration de l'Etat de Genève et des communes doit être fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et, d'une manière générale, des dépenses sans relation avec le résultat recherché », que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »), la Cour est compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12).

¹ Source : Annuaire statistique de l'OCSTAT 2007

² Source : Annales statistiques de l'OCSTAT 2005, 2006, 2007

³ Source : OCSTAT document T 09.4.1.3.1.02



Ainsi, par lettres du 21 juin 2007 adressées à Messieurs Robert Cramer, Président du Département du Territoire (DT) et Mark Muller, Président du Département des Constructions et des Technologies de l'Information (DCTI), la Cour les a informés de sa décision de procéder à un audit sur la gestion des moyens de la politique publique « logement social ».

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables**, tant internes qu'externes (rapports détaillés de l'audit global 1996 d'Arthur Andersen, rapports de l'Inspection Cantonale des Finances, rapports de la Commission d'Évaluation des Politiques Publiques), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

La Cour précise au tableau comparatif présenté au chapitre 6 les constatations faites par les différentes instances. Le cas échéant, la Cour a indiqué l'origine de celles ayant servi de base aux constats et recommandations contenus dans le présent rapport.

En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'Etat de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection Cantonale des Finances (ICF) et l'a informée de sa mission.

2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit de gestion en s'entretenant à plusieurs reprises avec les représentants des principaux intervenants impliqués dans la gestion du logement social, soit :

- la Direction du logement (DLO),
- les Fondations Immobilières de Droit Public (FIDP),
- le Secrétariat des Fondations Immobilières de Droit Public (SFIDP),
- la Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et Coopératif (FPLC),
- le Secrétariat de la Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et Coopératif (SFPLC),
- le Service des Opérations Foncières (SOF),
- le Service de la Gérance (SG),
- la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT),
- ainsi qu'avec la Gérance Immobilière Municipale (GIM) de la Ville de Genève.

Elle a par ailleurs procédé à des contrôles en consultant des dossiers dans les locaux des principaux intervenants Enfin, elle a procédé à l'analyse de plusieurs documents produits par ces différentes entités.

Comme prévu par sa base légale, il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et est à apprécier sous l'angle **du principe de proportionnalité**.

Les audits de gestion de la Cour sont conduits conformément aux meilleures pratiques internationales

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission, que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quelles sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. A ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase : Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

La Cour qualifie les constats de ses audits en fonction d'une typologie des risques

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 7.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 5 un tableau rempli par l'entité auditée qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

3. CONTEXTE GENERAL

3.1 Le logement social – un engagement de l'Etat

Le logement est une politique publique de l'Etat qui est inscrite dans la constitution genevoise à son article 10 al. 1 alors que le logement social est inscrit aux alinéas 2 et 3 du même article :

« Droit au logement

¹ Le droit au logement est garanti.

² L'Etat et les communes encouragent par des mesures appropriées la réalisation de logements – en location ou en propriété – répondant aux besoins reconnus de la population.

³ A cette fin, dans les limites du droit fédéral, ils mènent une politique sociale du logement, notamment par :

a) la lutte contre la spéculation foncière;

b) la construction et le subventionnement de logements avec priorité aux habitations à bas loyers;

c) une politique active d'acquisition de terrains;

d) l'octroi de droits de superficie à des organes désireux de construire des logements sociaux et ne poursuivant pas de but lucratif;

e) l'encouragement à la recherche de solutions économiques de construction;

f) des mesures propres à la remise sur le marché des logements laissés vides dans un but spéculatif;

g) des mesures propres à éviter que des personnes soient sans logement, notamment en cas d'évacuation forcée;

h) une politique active de concertation en cas de conflit en matière de logement.»

Cet engagement de l'Etat vis-à-vis des citoyens est accompagné de dispositions légales, de structures et de moyens qui visent à répondre à ce droit au logement constitutionnel qui sera étudié au chapitre 3.1.5.

La Cour rappelle que les autorités exécutives ont fait du logement, et plus particulièrement du logement social, un thème de législation. C'est tout d'abord le Conseil d'Etat dans son discours de législature du 5 décembre 2005 qui a fixé, comme une de ses trois grandes exigences, de construire, notamment « ... de promouvoir des projets rapidement réalisables... ». Ensuite, c'est le Conseil administratif de la ville de Genève qui, dans son discours de législature du 4 juin 2007, a mentionné comme un des volets de sa politique, sa volonté « ... Nous voulons, sur plusieurs sites, bâtir ou confier des droits de superficie.... ».

A ce stade, il est indispensable de définir les logements subventionnés et les logements sociaux afin d'éviter toute confusion :

- Les **logements subventionnés** sont situés dans un immeuble dont le propriétaire bénéficie d'une subvention de l'Etat pour son exploitation (garantie de rendement) ou dont le locataire bénéficie d'une aide personnalisée de la part de l'Etat. Ainsi, les immeubles d'habitation bon marché (HBM) sont destinés aux personnes avec un revenu très modeste et font l'objet d'un contrôle permanent de l'Etat. Les immeubles d'habitation à loyers modérés (HLM) sont destinés aux personnes avec un revenu modeste et la subvention est octroyée pendant 20 ans, voire 24 ans) avec pour contrepartie principale un contrôle des loyers pour la même période. Font également partie des logements subventionnés, les logements de type HCM (immeubles d'habitation à coût modéré, catégorie qui a été supprimée en 2001 et dont le parc se réduit au fur et à mesure de la sortie des immeubles du contrôle) destinés aux personnes à revenu moyen et dont la subvention est accordée pendant 10 ans. Enfin, les immeubles d'habitation mixte (HM) sont destinés, en partie, à des personnes qui bénéficient d'une aide qui varie en fonction de leurs revenus.

A noter que ce système est appelé à être modifié avec les nouvelles dispositions de la loi sur les logements d'utilité publique (LCL), qui est présentée au chapitre 3.6.2.

- Les **logements sociaux** comprennent l'ensemble des logements dont les loyers sont plus bas que ceux du marché, à savoir les logements subventionnés (HBM, HLM, HCM, HM), mais également les logements dont le loyer est plus bas que celui du marché parce que le propriétaire en a décidé ainsi par sa mission (règlement, loi) ou par sa volonté (limitation du rendement des fonds investis, généralement en raison de considérations sociales). Il est fait ici référence notamment aux fondations communales de logement, à la Gérance Immobilière Municipale de la Ville de Genève (GIM) et, dans une moindre mesure, aux caisses de pensions.

A noter que cette définition du logement social résulte de l'analyse de la Cour ainsi que des entretiens d'audit menés avec les intervenants de l'Etat et des communes. En effet, tant du point de vue du citoyen relativement à l'accès à un logement à bas prix que du point de vue de l'Etat devant mener une politique sociale du logement, il apparaît que seule une approche intégrant l'ensemble des logements sociaux, et non seulement les logements subventionnés et/ou les logements d'utilité publique, est en mesure de garantir une approche cohérente de la problématique. C'est d'ailleurs cette terminologie qui est reprise tant par l'Etat que par la Ville de Genève dans le cadre de leurs budgets par prestations.

3.2 Bref historique des lois sur le logement social

L'intervention de l'Etat de Genève au titre de la politique du logement se situe après la fin de la deuxième guerre mondiale (Loi I 4 25 du 9 novembre 1946, destinée à assurer la construction de logements salubres et économiques). Mais elle n'a pas permis de répondre à l'ensemble de la demande toujours croissante pour des logements à loyer modeste.

L'étape principale dans le sens d'une véritable politique du logement est constituée par la promulgation des lois du 2 avril 1955 et 25 janvier 1957, dites lois Dupont, qui visaient à promouvoir la construction de logements à loyer modéré. Face à l'impossibilité de réduire la pénurie de logements à l'aide des constructions réalisées par les collectivités et les fondations publiques, l'Etat décide de faire appel aux investisseurs privés en leur permettant d'obtenir un rendement satisfaisant. Les lois Dupont marquent véritablement la naissance des lois HLM en s'inspirant des principes qui guident encore la législation actuelle. Elles donneront le coup d'envoi à une période de construction massive de logements à Genève qui durera jusqu'à la fin des années soixante.

Plusieurs fois modifiées, les lois Dupont seront remplacées par la loi du 28 juin 1974, votée à l'unanimité par le Grand Conseil, elle-même remplacée par la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (I 4 05, LGL).

Des allocations de logement destinées aux locataires dont le loyer représente une charge manifestement trop lourde seront ensuite introduites, tout d'abord pour les locataires d'immeubles subventionnés (1982) et ensuite pour les locataires des immeubles non subventionnés agréés par l'Etat (1990).

A partir des années 1990, des dispositions ont été prises dans le sens d'une plus grande justice sociale et d'un plus grand effort minimum exigé du locataire disposant de moyens financiers confortables par rapport au loyer (introduction des surtaxes HLM).

Le 21 juin 1991 a été adoptée la loi pour un plan d'urgence logement (I 4 40), prévoyant la construction de 3'000 logements (dont les 3/4 devaient être neufs), dans un délai de 8 ans.

La loi du 13 octobre 1995 a créé une nouvelle catégorie de logements: les habitations mixtes (HM) favorisant la mixité des revenus dans un même immeuble et renforçant les allocations personnelles pour les locataires à faible revenu.

Le système genevois de subventionnement à fonds perdus se distingue de l'aide fédérale au logement qui est axée en priorité sur le cautionnement et l'octroi d'avances remboursables afin de diminuer les loyers initiaux. Les avances étant remboursées en principe dans les 25 à 30 ans suivants, elles sont peu onéreuses pour le contribuable.

La LGL précise le rôle de l'Etat à son article 1 :

« Rôle de l'Etat

¹ *L'Etat encourage la construction de logements d'utilité publique et s'efforce d'améliorer la qualité de l'habitat dans les limites et selon les critères fixés par la loi.*

² *A cet effet, l'Etat :*

a) acquiert des terrains en usant notamment des droits de préemption et d'expropriation que lui confère la présente loi;

b) encourage la construction de logements, en particulier à but non lucratif, par voie notamment de caution simple d'emprunts hypothécaires, d'octroi de prêts avec ou sans intérêt, de subventions, d'avantages fiscaux, de mises à disposition, dans la mesure des disponibilités, de terrains à bâtir en droit de superficie, d'aide à l'équipement de terrains à bâtir. Il peut également faire usage des aides et moyens que les lois et ordonnances fédérales fournissent aux cantons dans le même dessein;

c) construit des logements par l'intermédiaire de fondations de droit public;

d) veille à la qualité des logements et de leur environnement, ainsi qu'à l'économie des coûts de production et d'exploitation;

e) favorise, dans le cadre du développement durable, les projets utilisant des produits et des matériaux de construction respectueux de l'environnement, présentant une aptitude maximale au recyclage.

³ *L'Etat instaure un contrôle des loyers sur tous les logements ou locaux construits par ou avec l'aide de l'Etat de Genève. Les logements et les locaux situés dans des immeubles construits avec l'aide de l'Etat au sens de l'alinéa 2, lettre b, sont soumis à ce contrôle aussi longtemps qu'ils bénéficient de cette aide; ceux construits en vertu de l'alinéa 2, lettre c, et ceux visés à l'article 2 de la loi du 21 juin 1991 au bénéfice d'un capital de dotation fourni par l'Etat sont soumis à un contrôle permanent des loyers tant qu'ils sont propriété de l'Etat, de corporations de droit public ou d'un organisme visé à l'article 2 de la loi du 21 juin 1991.»*

3.3 Les précédentes études sur le sujet

Entre 1996 et 1997, deux études complémentaires ont été menées au sujet de la politique sociale du logement entreprise par l'Etat, l'une par la société Arthur Andersen (AA), l'autre par la Commission d'Evaluation des Politiques Publiques (CEPP).

Arthur Andersen (AA)

Arthur Andersen a analysé l'organisation en place pour la prestation de logement

Dans son analyse, AA s'attelait à l'examen de l'organisation mise en place pour assurer l'administration de cette politique (Rapport de septembre 1996, analyse détaillée n°39, organisation du logement).

En résumé, AA constatait que l'organisation administrative en charge de la politique du logement illustrait à la fois le thème de la confusion des missions et de la multiplicité des structures. En outre, compte tenu de l'antinomie entre la logique économique et la logique sociale, on se trouvait devant une structure non efficiente : le cheminement des dossiers était lent, la communication entre services laissait à désirer, sans omettre l'absence de contrôle interne et d'aide à la décision.

Commission d'Evaluation des Politiques Publiques (CEPP)

La CEPP a évalué les mesures liées à l'encouragement à la construction selon la LGL

L'étude de la CEPP avait pour objectif d'évaluer l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement (Rapport de janvier 1997).

Elle soulignait que cette politique sociale du logement avait coûté plus d'un milliard de francs depuis 1970, au titre de frais de construction, d'allocations personnelles de logement aux locataires et de rabais fiscaux.

La CEPP constatait en outre que :

« 1. La politique sociale du logement contribue à mettre sur le marché des logements dont les coûts de construction élevés réduisent l'impact des subventions et des exonérations.

2. En raison de leur loyer et de barèmes élevés, la plupart des immeubles subventionnés récents ne sont pas accessibles à des locataires situés au bas de l'échelle des salaires (la part de subvention à la pièce qui a baissé est insuffisante pour compenser les loyers élevés).

3. Il y a une dispersion de l'aide étatique. Certains locataires bénéficient de la subvention alors qu'ils n'en ont pas forcément besoin. Certains propriétaires bénéficient d'une exonération alors qu'elle n'est pas indispensable pour les inciter à construire.

4. La politique sociale du logement engendre des dérogations socialement injustifiées privilégiant certains bénéficiaires de logements subventionnés. ».

La CEPP concluait comme suit :

« ...la politique sociale du logement poursuit depuis une quarantaine d'années trois objectifs principaux, à savoir :



1. Promouvoir la construction de nouveaux logements.
2. Fournir des logements à loyer abordable pour des locataires ayant de faibles revenus ou appartenant à la classe moyenne.
3. Fournir des logements ayant des standards de qualité et de confort comparables au marché libre. »

Nous sommes d'avis que la politique a permis d'atteindre le premier objectif comme le montre l'évolution du nombre de logements vacants. Elle est parvenue à compenser les inconvénients pour les propriétaires résultant du contrôle étatique et, de manière plus générale, des autres législations genevoises restreignant la construction (notamment la LGZD et la LDTR).

Le deuxième objectif n'est pas atteint, en tous les cas pour les logements récents, en raison de leur coût de construction. Il a fallu recourir à d'autres dispositions pour essayer d'atteindre cet objectif, en particulier à l'allocation personnelle de logement. Signalons, par ailleurs, le problème des loyers qui augmentent en raison de la dégressivité de l'aide étatique, dans un contexte de stagnation économique peu favorable à la progression des revenus.

Le troisième objectif est atteint. Cependant, entraînant des coûts de construction élevés, il exclut des logements subventionnés les locataires à bas revenus (à l'exception des locataires HBM). ».

De manière synthétique, la Cour a indiqué au tableau comparatif présenté au chapitre 6 les constatations faites par AA et la CEPP. Le cas échéant, la Cour a indiqué l'origine de celles ayant servi de base aux constats et recommandations contenus dans le présent rapport.

3.4 Les contraintes du logement social

La Cour a recherché les conditions cadres qui délimitent les projets de construction et d'acquisition de logements dans le Canton de Genève. Sur la base des discussions qu'elle a eues avec les intervenants (voir la liste au chapitre 3.5) et des informations recueillies à partir des publications spécialisées, la Cour a identifié les principales contraintes de la construction et de l'acquisition de logement social :

3.4.1 Les moyens financiers

Pour que les entités de l'Etat en charge de la mise en place puissent réaliser des projets de construction, il est nécessaire qu'elles disposent de surfaces constructibles suffisantes. Ainsi, pour disposer de périmètres adéquats, il faut inciter les propriétaires à vendre en leur proposant des prix au m² qui sont proches de ceux du marché.

De même, pour que les fondations immobilières puissent mettre à disposition des logements, il est nécessaire qu'elles acquièrent des biens immobiliers. Cela nécessite de doter lesdites entités de capital important et de manière régulière sous la forme de crédits d'investissements pluriannuels, afin qu'elles puissent augmenter le parc immobilier.

3.4.2 Les impératifs légaux

Les dispositions légales qui régissent l'aménagement du territoire, les conditions de la construction et la fixation des loyers sont nombreuses et expliquent que la réalisation des projets immobiliers s'étende sur plusieurs années.

Dans le même temps, les dispositions légales permettent également aux intérêts divergents des parties au projet de se manifester, le plus souvent sous la forme de recours déposés par des riverains ou des associations. Enfin, des négociations longues et difficiles doivent être menées avec les autorités communales concernées pour aplanir les divergences quant au volume et au type de constructions prévues dans le projet initial. Il découle de ce qui précède que le délai de concrétisation d'un projet immobilier d'envergure est en règle générale supérieur à dix ans.

Ainsi, les Communaux d'Ambilly ont véritablement démarré en 2001 lorsque le plan directeur cantonal a été adopté par le Grand Conseil et que le périmètre d'aménagement coordonné (PAC) Mon Idée - Communaux d'Ambilly a été reconnu comme prioritaire ; ce projet prévoit de loger entre 8'000 à 10'000 personnes. A ce jour, le processus de réalisation en est à l'étape de déclassement des terrains et rien n'a encore été construit.

3.4.3 L'exiguïté du territoire genevois

La surface du territoire du canton de Genève est une des plus petites de Suisse, soit 28'244 hectares ou 0,7 % de la surface de la Confédération helvétique⁴. Si l'on excepte les zones agricoles, boisées et de lacs, cours d'eau et de végétation, la surface d'habitat et d'infrastructure n'est plus que de 8'415 hectares, ce qui explique pourquoi la densité de population au km² est la deuxième plus importante de Suisse après le canton de Bâle-Ville, soit 1'533,9 habitants par km², alors que la moyenne suisse est de 181,9 habitants par km².

3.4.4 Le coût de la construction

Compte tenu de l'exiguïté du territoire genevois et des impératifs légaux, le coût de la construction d'un immeuble est généralement élevé. Les raisons en sont multiples : le prix du terrain, les coûts de la main-d'œuvre et des matériaux, auxquels s'ajoute le niveau général de la qualité élevée de la construction (les standards).

En outre, la rentabilité brute d'un immeuble subventionné, soit le rapport entre l'état locatif et le prix de revient de la construction, est contrôlée par l'Etat de manière à éviter les abus et fixer le niveau des loyers en relation avec l'intérêt prépondérant de la population.

Les standards de la construction sont dictés à la fois par des considérations sécuritaire, de confort et d'économie des coûts d'entretien. Pour certains d'entre eux, tels que l'amélioration de l'isolation des bâtiments dont les principaux bénéficiaires sont les locataires, ils sont encouragés par les autorités, mais ils ne font pas l'objet systématiquement de subventions de l'Etat pour leur prise en charge au moment de la construction.

Ce sujet a fait récemment l'objet de plusieurs articles et conférences parmi les professionnels de l'immobilier et leurs conclusions démontrent qu'il n'y a pas d'avis unanime, ni de solutions toute faite. Cependant, des pistes ont été évoquées et nous en reproduisons quelques unes :

- Construire des immeubles avec un plus grand nombre d'étages, de manière à répartir le coût du terrain ainsi que les coûts fixes des entreprises et des prestataires de services sur un plus grand nombre de logements.
- Revoir la surface des logements, dont l'augmentation est de 20 % par rapport à la fin des années 60.
- Supprimer des parties non nécessaires de logements (balcons, 2^{ème} WC ou salle d'eau, etc..).

⁴ Source : annuaire statistique OCSTAT 2007

3.4.5 Mesures pour inciter les promoteurs privés à construire

Selon la LGL, l'Etat de Genève ne peut pas directement construire des immeubles d'habitation, sauf par l'intermédiaire des fondations de droit public, dont les moyens financiers sont toutefois limités. Ainsi, l'Etat doit donc inciter les promoteurs privés à le faire, et ce pour la plus grande partie des logements à construire. Or, les conditions ne sont pas toujours attractives pour les promoteurs privés, notamment à cause, d'une part, des contraintes liées à la réalisation des projets et, d'autre part, au contrôle des loyers qui est d'au moins vingt ans.

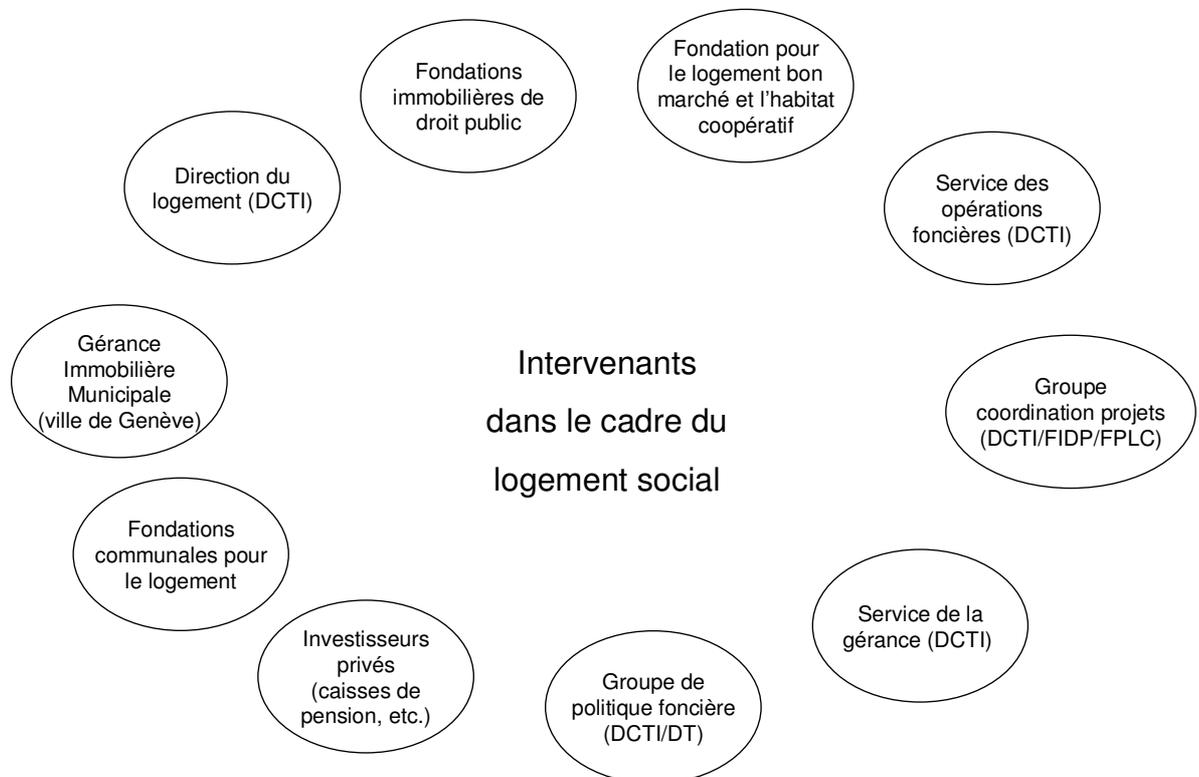
Afin de stimuler la construction de logements subventionnés, le Conseil d'Etat a récemment pris des mesures incitatives ; l'une d'elles, entrée en vigueur en août 2006, consiste à relever le prix du m² du terrain qui peut être admis dans un plan financier (terrains en zones 4 ou 5, développement 3) de 650 F à 1'000 F (pour une densité de 1,2), une autre se traduit par la diminution de la part des logements subventionnés qui doivent être construits dans des zones de développement, qui passe de 66 % à 50 %, voire moins sous certaines conditions.

Ces mesures incitatives peuvent être à double tranchant : par exemple, la mesure qui vise à relever le prix du mètre carré admis dans un plan financier de 650 F à 1'000 F va inciter des propriétaires à vendre leurs parcelles, mais va également renchérir le prix de revient de la construction et être un facteur d'augmentation du prix des loyers.

3.5 Les intervenants

3.5.1 Introduction

De manière schématique, les intervenants dans la politique publique du logement social, que ce soit au niveau de la construction ou de la gestion, sont représentés ci-après. Toutefois, leur importance relative dans l'accomplissement de la politique publique du logement social n'est pas identique. Pour les intervenants les plus importants, leur mission, leur organisation et leurs moyens sont décrits dans les chapitres suivants.



3.5.2 La Direction du logement (DLO) - DCTI

Missions

La mission principale de la DLO est d'assurer la mise en application et le respect des dispositions de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL). Plus précisément, les missions sont les suivantes :

- Aider les ménages des catégories les moins favorisées de la population à pouvoir disposer d'un logement qui soit accessible et en rapport avec ses moyens.
- Promouvoir la réalisation de logements accessibles aux catégories les moins favorisées de la population.
- Veiller à ce que les logements d'utilité publique soient occupés en permanence par ceux à qui ils sont destinés aux conditions fixées par les lois et les décisions.
- Traiter et suivre toutes les réclamations et recours découlant de décisions administratives prises par la Direction du logement.
- Créer et faciliter le développement du logement d'utilité publique, faciliter la réalisation de logements et permettre à ceux qui ont un logement d'accéder aux prestations en matière de logement.

Organisation

Pour remplir ses missions, la DLO dispose de collaborateurs qui représentent 54.3 emplois à temps plein (ETP). Elle est composée d'une direction et de plusieurs services (technique, immobilier, locataires et de l'information).

Moyens

En 2007, les comptes de la DLO ont enregistré des charges de fonctionnement pour 78 millions et des revenus de fonctionnement pour 18 millions.

Les charges de fonctionnement sont composées de subventions accordées pour 70 millions (dont 65 millions aux personnes physiques et 5 millions aux propres établissements), de charges de personnel pour 6 millions et de charges diverses pour 2 millions.

Les revenus sont composés de revenus des biens pour 6,1 millions (prêts hypothécaires HLM et participation permanente du patrimoine administratif), d'émoluments administratifs pour 10 millions (surtaxe essentiellement) et de subventions acquises pour personnes physiques pour 1,5 millions (remboursement d'allocations de logements et de subventions personnalisées HM).

3.5.3 Les Fondations immobilières de droit public (FIDP)

Les Fondations Immobilières de Droit Public résultent des dispositions légales de la LGL aux articles 14A à G. Elles s'articulent autour de trois types de structure, à savoir les conseils de fondations (FIDP), la Commission administrative (CAFI) et le Secrétariat des fondations (SFIDP). Les conseils de fondation et la CAFI n'ont pas de personnel alors que le Secrétariat dispose de collaborateurs salariés. Les fondations sont les suivantes :

- Fondation HBM Camille Martin
- Fondation HBM Emma Kammacher
- Fondation HBM Jean Dutoit
- Fondation HBM Emile Dupont

et

- Fondation René et Kate Block (destinée aux personnes en âge AVS)

Missions

Les missions principales des fondations sont la construction, l'acquisition et l'exploitation d'immeubles et de logements destinés aux personnes à revenus modestes, soit de répondre aux besoins en logement de la population genevoise la moins favorisée. Les Fondations Immobilières de Droit Public (FIDP) s'occupent des Habitations Bon Marché (HBM) dans le canton de Genève.

La Commission Administrative des Fondations Immobilières (CAFI) coordonne les activités des Fondations Immobilières. Plus précisément, elle a notamment pour tâche de définir les critères communs en matière de construction, rénovation, financement et gestion d'immeubles. Elle gère et organise le Secrétariat et les services qui en dépendent.

Le SFIDP gère l'ensemble des activités des fondations Immobilières et il est plus particulièrement chargé d'assurer les tâches administratives et de gestion commune d'intérêt général des 5 fondations susmentionnées.

Organisation

Les **quatre fondations** HBM sont propriétaires d'immeubles qui sont répartis en 4 secteurs géographiques.

Chaque fondation est représentée par un conseil de 15 membres, soit un total de 60 membres pour les 4 fondations. Chaque conseil se compose de 7 membres élus par le Grand Conseil, de 7 autres élus par le Conseil d'Etat et 1 représente la Direction du Logement (DCTI). Chaque fondation est composée de deux commissions : la commission « Logement » dont la tâche principale est l'attribution et la gestion locative des appartements, la commission « Construction » qui s'occupe de la maintenance du patrimoine et développe les nouveaux projets.

Selon la LGL (art. 14F), la **CAFI** est formée du Conseiller d'Etat en charge du DCTI ou de son suppléant, d'un représentant de la Direction du Logement, des présidents des Fondations HBM ainsi que des représentants supplémentaires des fondations, afin que le nombre des membres de la commission administrative (désignés par les fondations) corresponde au nombre de partis représentés au Grand Conseil et que chacun d'entre eux dispose ainsi d'un siège au sein de cette commission.

La CAFI est composée de cinq commissions permanentes : la Commission AIMP, la Commission énergie, la Commission des finances, la Commission immobilière et la Commission sociale.

Le **Secrétariat des Fondations Immobilières de Droit Public (SFIDP)**, constitué sous forme d'un établissement public, est placé sous l'autorité de la CAFI ; il est composé d'une quinzaine de collaboratrices et collaborateurs qualifiés, placés sous la responsabilité d'un directeur. Le Secrétariat est en charge de la gestion des immeubles de rapport, à savoir le suivi administratif de l'attribution des appartements effectuée par les FIDP, l'entretien des immeubles et les dossiers contentieux dès qu'ils atteignent le niveau judiciaire. Cependant, il a délégué tout ou partie de ces travaux à des mandataires externes (agences et régies immobilières) qui sont rémunérés pour leurs prestations en fonction de l'état locatif et du montant des travaux effectués.

Moyens

Les fondations disposent en propriété d'un parc immobilier d'environ 5'600 logements sociaux. Les produits de la gestion des immeubles s'élèvent à 63.9 millions à fin 2007, dont 53.6 millions de loyers et 10.3 millions de subventions cantonales et fédérales.

En 2007, le total des charges relatives aux fondations et à son secrétariat s'élèvent à 54 millions qui se structurent comme suit :

- 2.4 millions de charges de personnel (avec des jetons de présence pour 0.9 million) ;
- 26.8 millions de charges d'entretien et générales
- 2.7 millions d'honoraires de régie
- 21.8 millions d'intérêts hypothécaires ;
- 3.0 millions de réserves pour charges et intérêts

Le résultat net global des fondations et de son secrétariat s'élève à environ 12.1 millions contre 11.3 en 2006.

Quant aux loyers des HBM, ils bénéficient d'une subvention de l'Etat, de l'ordre de 30 %. La gestion des immeubles HBM est placée sous la surveillance permanente de l'Etat.

3.5.4 La Fondation pour le logement bon marché et l'habitat coopératif (FPLC)

La Fondation pour le logement bon marché et l'habitat coopératif s'articule autour de deux entités, à savoir la Fondation (FPLC) et le Secrétariat des fondations (SFPLC). La fondation n'a pas de personnel, mais des membres de conseil alors que le Secrétariat dispose de collaboratrices et de collaborateurs salariés.

Missions

Les buts principaux de la FPLC, selon les articles 10 et suivants de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), sont de développer un parc de logements d'utilité publique dans le canton de Genève tout en favorisant la création de coopératives d'habitation. Pour ce faire, elle remet ses immeubles en droit de superficie aux coopératives ou les vend aux Fondations immobilières de droit public. En outre, elle doit promouvoir un programme de logements pour les personnes en formation.

En vue de remplir ces différentes tâches, la FPLC est active sur le marché immobilier en tant que promoteur et propriétaire. Elle prospecte, notamment, dans les périmètres de développement.

Organisation

La FPLC dispose d'un conseil de fondation et d'un secrétariat. Le conseil de fondation est composé de douze membres, dont sept sont désignés par les partis représentés au Grand Conseil, trois représentent respectivement les Fondations immobilières de droit public (HBM), le Groupement des coopératives d'habitation

genevoises et les milieux de la construction de logements estudiantins et enfin deux membres représentent les services de l'Etat.

Le Secrétariat se compose d'un secrétaire général, d'un collaborateur à temps plein et de deux collaboratrices à temps partiel qui sont tous les quatre salariés. Il ne dispose pas de collaborateurs qualifiés en matière de gestion des immeubles de rapport ; dès lors, il a délégué la gestion de ces actifs à des mandataires externes (agences et régies immobilières) qui sont rémunérés pour leurs prestations en fonction de l'état locatif et du montant des travaux effectués.

Moyens

La FPLC est propriétaire d'un parc immobilier comprenant environ 300 logements, répartis dans une vingtaine d'immeubles, dont la plupart des loyers sont compatibles avec les normes locatives LDTR ou HBM. A fin 2007, la valeur de ces logements s'élève à environ 66 millions.

En 2007, les produits d'exploitation se sont élevés à 4.8 millions de francs et les charges liés à la gestion de ces logements à hauteur de 2.9 millions. Parmi ces dernières, 282'000 F représentent des charges de personnel, dont il faut considérer environ le 40 % au titre de frais de prospection et de suivi des dossiers de promotion, soit 100'000 F (en chiffres ronds).

3.5.5 Le Service des opérations foncières (SOF) - DCTI

Mission

Le service des opérations foncières a pour mission d'acheter et de vendre des biens immobiliers (terrains nus ou construits) pour le compte de l'Etat en vue de l'accomplissement des différentes missions de l'Etat (opérations liées aux infrastructures, aux moyens de communications ou au logement, pour autant qu'elles soient prévues dans le plan directeur cantonal voire dans un plan localisé de quartier).

Pour le sujet qui nous occupe, le SOF achète des objets immobiliers en vue de construire du logement social ou acquiert des terrains pour les mettre à disposition de coopératives.

Il existe deux types d'acquisitions. La première se fait de gré à gré et la deuxième par la voie de l'exercice du droit de préemption. Les objets préemptés ne peuvent pas être aliénés. Ils ont pour seul but de permettre la réalisation du logement social. Cependant, ces objets, en particulier si ce sont des parcelles non bâties, peuvent être remis en droit de superficie.

Toutes les acquisitions de biens immobiliers effectuées par le SOF sont transférées d'abord à la division de la maintenance afin qu'elle les saisisse dans la base de données des bâtiments, le « SIBAT ». Les dossiers sont ensuite transférés au service de la gérance de l'Etat qui en reprend la gestion.

Organisation

Le Service des opérations foncières est rattaché au secrétariat général du DCTI. Neuf personnes, qui représentent 8,3 ETP, travaillent dans ce service, dont quatre négociateurs.

Moyens

Comme le SOF n'est pas titulaire d'une ligne budgétaire (ou CR), il n'est pas possible d'identifier les charges et produits générés par ce service à partir des états financiers. Les charges de personnel ont été identifiées à environ 1 million par année.

En 2002, la loi 8552 a octroyé au Conseil d'Etat la possibilité de contracter des emprunts pour un montant de 30 millions (hors acquisition d'une partie des terrains du site dit Artamis, propriété des Services industriels, pour 5.5 millions) destinés au financement de diverses acquisitions immobilières. Ce montant a été mis à disposition du SOF. Ce dernier réalise également des ventes de parcelles dont l'Etat est propriétaire, mais qu'il ne désire pas mettre en valeur et qu'il n'a plus intérêt à conserver. A ce jour, le SOF conserve le produit des ventes (remploi) pour effectuer des acquisitions futures.

Les acquisitions importantes (plusieurs millions de francs) se réalisent par un projet de loi de manière à ne pas épuiser le budget global en un ou deux achats.

De 1995 à 2006, ce sont près de 400 opérations qui ont été réalisées par le SOF, ce qui représente 3'782'796 m² (378 hectares); toutefois, un net ralentissement des volumes est constaté pour les dernières années puisque de 2004 à 2006, seules 60 opérations ont été réalisées pour une surface de 262'136 m²⁵ (26 hectares).

3.5.6 Le Service de la gérance (SG) - DCTI

Missions

La mission du service de la gérance est double :

- d'une part, d'assurer la gestion optimale des patrimoines immobiliers administratif et financier de l'Etat de Genève et
- d'autre part, mettre à dispositions de l'administration cantonale des locaux pour lui permettre d'accomplir sa mission et fournir les prestations requises.

Par ailleurs, et de manière marginale, il a également pour mission la mise à disposition de terrains et de locaux aux institutions internationales et aux organisations non gouvernementales (ONG).

Le Service de la gérance n'a pas pour but d'acquérir ou de gérer des immeubles de logements sociaux, dont la proportion parmi ses activités est qualifiée de modeste par ce dernier.

Organisation

Le service est rattaché à la Division de la gérance et conciergerie, qui lui-même appartient à la Direction des bâtiments du DCTI. Il gère près de 1'300 objets immobiliers dont la plupart sont la propriété de l'Etat, le reste étant loué à des tiers.

⁵ Source : fichier du SOF



Le service de la gérance comprend 5 gérants, 5 secrétaires et un chef de service. Il est supervisé par l'adjoint au chef de Division.

Tous les objets sont gérés par le Service, avec une exception : dans les cas d'objets en déshérence ou reçus en legs, la gestion est assurée par le mandataire externe en place au moment de la réception de l'objet.

Moyens

Globalement, le Service de la gérance enregistre en 2007 des produits pour environ 32 millions et des charges pour 40 millions (sans les imputations internes). Parmi les charges, celles liées aux frais de personnel s'élèvent à 1'167'475 F.

3.5.7 Groupe de politique foncière

Mission

Le Groupe de politique foncière a été créé pour mettre en commun les moyens et les ressources en vue de coordonner les acquisitions de l'Etat, ceci dans le but d'être plus efficace sur les projets immobiliers, et notamment ceux relatifs à la construction de logements.

Organisation

Le Groupe de politique foncière se réunit en fonction de l'importance et de l'urgence des objets à traiter. La fréquence de réunion est de 1 à 2 séances par mois.

Celui-ci est composé de représentants des entités et services suivants : Direction du logement, Service des opérations foncières, Service de la gérance, Direction de l'aménagement du territoire, Secrétariat général du DCTI et, depuis juin 2008, de la FPLC.

Pour les dossiers dont le périmètre d'aménagement est bien défini, le traitement est rapide ; pour les autres, tout repose sur l'aménagement du territoire (DT) qui est en début de processus.

Moyens

Il n'y a aucun budget à disposition de ce Groupe puisqu'il s'agit de collaborateurs rémunérés provenant du Département de la Construction et des Technologies de l'Information et du Département du Territoire.

3.5.8 Groupe Coordination projets

Mission

Le Groupe coordination projets a été créé en 2005 afin de centraliser (rôle d'entonnoir) tous les projets sur lesquels des acteurs du domaine du logement sont amenés à se pencher. L'objectif est d'éviter que plusieurs services ou entités de l'Etat s'occupent du même dossier et traitent avec des tiers en situation de concurrence.

Organisation

Le Groupe coordination projets se réunit en règle générale une fois par mois, mais également en fonction de l'importance et de l'urgence des objets à traiter.

Le Groupe est composé de représentants des services et entités suivants : Direction du logement (2 personnes), Secrétariat et commissions des fondations immobilières de droit public (3 personnes) et Secrétariat de la Fondation pour le logement bon marché et l'habitat coopératif (1 personne).

Moyens

Il n'y a aucun budget à disposition de ce Groupe puisqu'il s'agit de collaborateurs rémunérés, à l'exception du membre de la commission des fondations immobilières de droit public qui reçoit une indemnité forfaitaire par séance.

3.5.9 Autres intervenants

D'autres intervenants sont présents dans le logement social, mais n'ont pas les moyens de l'influencer aussi directement que les entités instituées par la LGL. Parmi ceux-ci, il y a :

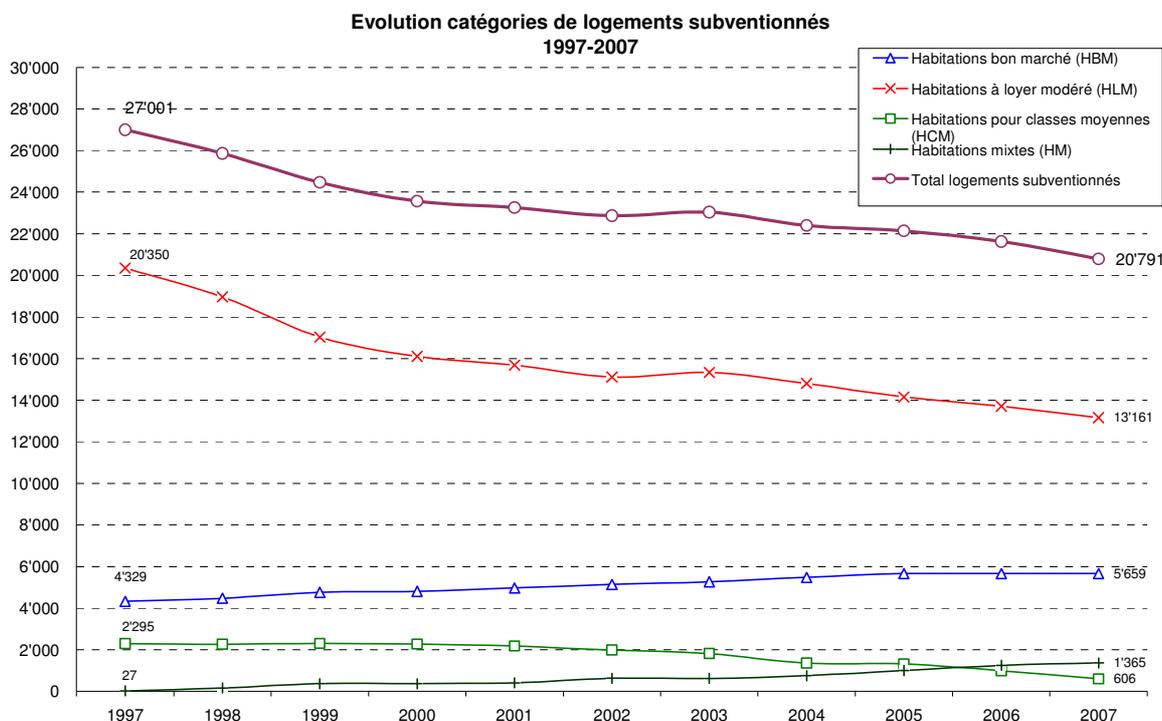
- La Ville de Genève qui est propriétaire de nombreux immeubles qui sont gérés par la Gérance Immobilière Municipale (GIM). Grâce à ce parc de plus de 5'500 logements, le conseil administratif peut appliquer sa propre politique sociale en matière de logement.
- Les communes à forte population (notamment Meyrin, Vernier, Onex, Lancy, Carouge, Thônex, Grand-Saconnex, Versoix) détiennent également un parc immobilier important, estimé à plus de 11'500 unités en 2002 (source : Protocole d'accord sur le logement du 1^{er} décembre 2006, aucune information plus récente n'étant disponible), que ce soit dans des fondations ou en nom propre. L'objectif est de mettre à disposition des citoyens, en priorité résidant sur le territoire de la commune, des logements avec des loyers qui sont, en règle générale, en dessous de ceux du marché.
- Les communes avec une population peu importante sont confrontées également depuis plusieurs années au problème du logement. Certaines d'entre elles ont créé des fondations qui détiennent des immeubles de logements sociaux (Puplinge, Céligny, Veyrier). Le parc peut être estimé à plusieurs centaines de logements, voire plus, et il est en constante augmentation.
- Les caisses de pension sont des propriétaires importants d'objets immobiliers, dont une partie peut être considérée comme du logement social, en référence aux conditions locatives qui sont octroyées. Les chiffres relatifs à la part de logement social ne sont pas disponibles en l'état, mais le nombre de logements représentent sans aucun doute plusieurs milliers d'unités au vu du montant de la fortune gérée par les caisses de pension.

3.6 Situation actuelle en matière de logement social

3.6.1 Les statistiques relatives aux logements subventionnés

L'évolution du nombre de logements subventionnés (HLM, HBM, HCM et HM) montre une diminution de quelque 7'000 unités entre 1996 et 2007 passant de 27'755 à 20'791 unités⁶. Malgré la construction d'environ 2'300 nouveaux logements pour la même période, les immeubles qui sont sortis du contrôle de la LGL ont été nettement plus importants que les immeubles construits durant la même période.

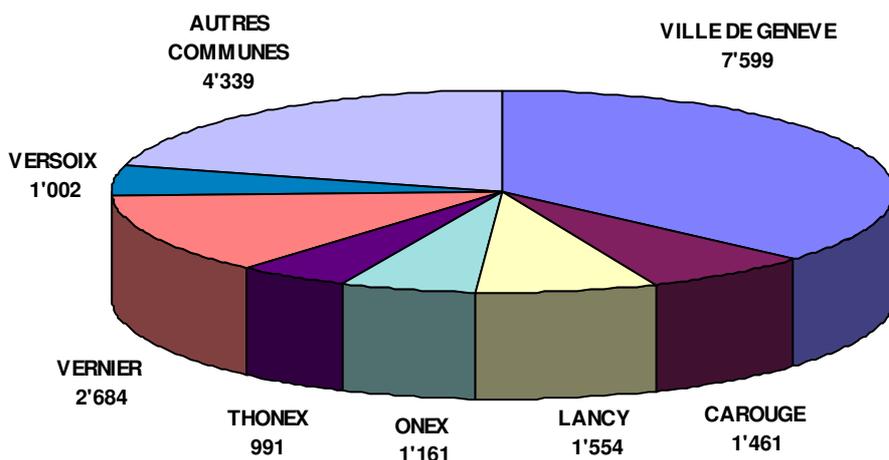
Cette diminution se reflète uniquement dans la catégorie HLM, qui représente près de 80 % du parc, alors que les autres catégories évoluent peu comme le démontre le graphique suivant :



Compte tenu des contraintes évoquées plus haut, les autorités cantonales n'ont pas pu anticiper, ni même freiner la diminution du parc de logements subventionnés, qui se poursuit inexorablement. De ce fait, les promoteurs constructeurs se sont tournés vers la construction de bâtiments destinés à la vente, et en particulier les logements en propriété par étages/PPE, comme le relève le Crédit Suisse dans son étude « Swiss Issues Immobilier – Marché immobilier 2007 – Faits et tendances : « ... [La dynamique haussière de logements en propriété par étages] n'a pas faibli ces dernières années, se renforçant même encore sous l'effet bénéfique de la baisse des taux hypothécaires entre 2003 et 2005. Selon nous, la propriété par étages continuera d'afficher une forte dynamique, (...) ».

⁶ Source : annuaire statistique OCSTAT 2007

80% des logements subventionnés sont concentrés sur sept communes (le canton en compte 45), ces dernières représentant par ailleurs 70% de la population résidante du canton de Genève. A fin décembre 2007, le canton de Genève comptait 20'791 logements subventionnés répartis de la manière suivante :



A contrario, les communes de Cartigny, Céligny, Choulex, Cologny, Laconnex, Puplinge et Vandoeuvres n'ont pas de logements subventionnés. Cependant, elles peuvent octroyer des allocations de logement personnalisées aux personnes remplissant les conditions édictées par la commune (faible revenu, etc.).

3.6.2 Protocole d'accord sur le logement

Compte tenu de la situation critique dans le domaine du logement, le Conseil d'Etat a fait plusieurs propositions avec pour objectif de débloquer la situation. Ensuite, le conseiller d'Etat en charge du DCTI a soumis ces propositions au Groupe de concertation pour qu'il se prononce sur leur faisabilité.

Le Groupe de concertation logements (Groupe) est composé de représentants des acteurs suivants :

- Conseil d'Etat
- Association des communes genevoises
- Association des promoteurs constructeurs genevois
- Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève
- Chambre genevoise immobilière
- Communauté genevoise d'action syndicale
- Fédération genevoise des métiers du bâtiment
- Fondations immobilières de droit public
- Intercaisses
- Rassemblement pour une politique sociale du logement.

Finalement, le Conseil d'Etat a signé le 1^{er} décembre 2006 avec les membres du Groupe un document intitulé « Protocole d'accord sur le logement ».

Ce protocole a pour objectif de relancer la construction de logements à Genève et de mettre en place des éléments d'une nouvelle politique sociale en matière de logement. Concrètement, il vise notamment à constituer sur une période de dix ans un parc de logements dont l'Etat, une fondation de droit public, une commune ou un organisme sans but lucratif sont propriétaires, correspondant à 15 % du parc locatif du canton (soit environ 30'000 logements), puis de monter à 20 % dans une perspective à plus long terme.

Ce document a servi de base à la rédaction de la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LCL) qui est entrée en vigueur le 31 juillet 2007. Elle définit un logement d'utilité publique à son article 2 comme suit : « Un logement est d'utilité publique au sens de la présente loi si un taux d'effort et un taux d'occupation sont appliqués et s'il est détenu par l'Etat, une fondation de droit public, une commune ou un organisme sans but lucratif. ». Les aspects importants de cette loi sont les suivants :

- L'Etat constitue, dans un délai de 10 ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi, un parc de logements d'utilité publique de 15 % du parc locatif du canton par la construction et l'acquisition de logements.
- Les logements d'utilité publique selon ladite loi sont soumis à un contrôle permanent de l'Etat.
- Les dispositions de la loi générale sur le logement et la protection des locataires sont applicables par analogie à la LCL.
- Un crédit d'investissement de 300 millions est ouvert pour la constitution du parc de logements d'utilité publique.
- Dans le cas de l'acquisition d'un immeuble d'habitation au moyen du crédit d'investissement, les contrats de bail des locataires en place ne sont pas résiliés pour ce motif.
- Les effets de la loi sont évalués 10 ans après son entrée en vigueur.
- Ladite loi entraîne des modifications dans la LGZD qui définissent clairement la part dévolue à la construction de logements d'utilité publique ou à défaut de construction, la part cédée à l'Etat (en pourcentage).

Ainsi, cette loi doit permettre à l'Etat d'appliquer une politique de logement social à long terme grâce à la maîtrise d'un nombre significatif de logements d'utilité publique par l'intermédiaire de leur possession ; ceci n'était pas le cas jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi, puisque les aides ressortant de la LGL, dites aides à l'exploitation, sont accordées à des propriétaires tiers et pour une période limitée à vingt ans, voire vingt-cinq ans.

4. ANALYSE DES MOYENS DEVOLUS A LA POLITIQUE PUBLIQUE DU LOGEMENT SOCIAL

4.1. Les données disponibles sur le logement social

4.1.1. Contexte

Pour obtenir des informations sur le logement dans le canton de Genève et son évolution sur les années précédentes, l'OCSTAT fournit de multiples données dans son Annuaire statistique 2007 (Chapitre 09 : « Construction et logement »). Par exemple, il est possible de connaître la typologie des logements par le nombre de pièces, la distribution par commune du canton ou par quartier de la ville de Genève.

En ce qui concerne les logements subventionnés, la Cour a indiqué au chapitre précédent les informations publiées par l'OCSTAT sur l'offre (Chapitre 09 : « Construction et logement » page 215), à savoir le parc immobilier et logements subventionnés par l'Etat de Genève, selon le type, depuis 1996 et les logements neufs construits par catégorie et par année.

Concernant les logements offerts de manière durable à des prix inférieurs à ceux du marché et qui résultent d'une politique sociale de logement, l'OCSTAT ne dispose pas de cette information.

Quant aux données relatives à la demande de logements sociaux, seules celles ressortant de la DLO, des FIDP et de la GIM sont disponibles. En 2007, pour la DLO et les FIDP, ces demandes, qui sont gérées sur une base de données commune, s'établissaient à un peu plus de 4'503⁷, en constante augmentation depuis dix ans, alors que celles déposées auprès de la GIM s'élevaient à 2'600.

4.1.2. Constats

Les données relatives à l'offre et à la demande de logements sociaux n'existent pas

1. Les données relatives aux logements sociaux existants, soit l'offre, ne sont pas connues. Si, pour les logements subventionnés, l'OCSTAT ou la DLO sont en mesure de fournir les données, aucun service de l'Etat ne répertorie les logements sociaux non subventionnés.
2. Les données relatives à la demande de logements sociaux ne sont pas connues. Actuellement, seules les demandes qui arrivent à la DLO et aux FIDP sont centralisées dans une base de données commune. La GIM, qui avait été approchée pour intégrer ses demandes à cette base de données, dû reporter momentanément l'étude portant sur l'intégration de ses données à la base de données commune.

La planification à moyen et long terme de la construction de logements sociaux n'est guère possible

3. Des constats précédents, il ressort qu'il n'est guère possible de planifier à court et moyen terme la construction de logements sociaux, notamment en raison de l'absence de données fiables et complètes.

⁷ Source : Direction du logement

Les composants du socle de 15 % de la LCL ne sont pas connus

4. En outre, l'absence de définition des composants du socle de logements d'utilité publique prévus par la LCL ne permet pas non plus de déterminer si l'objectif de la LCL, soit un parc de 15 % de logements d'utilité publique, pourra être atteint, ce qui représente environ 30'000 logements ; et notamment si les immeubles des fondations communales (leurs parcs représentant près de 12'000 logements) ou de la Ville de Genève (plus de 5'500 logements) seront inclus.

4.1.3. Risques

Il existe un **risque opérationnel** parce que l'absence de données exhaustives peut conduire à lancer des projets de construction de logements qui ne sont pas en adéquation avec la demande.

Il existe un **risque financier** dans la mesure où la construction de logements sociaux sans une planification peut aboutir à utiliser des fonds de manière excessive.

Au vu de l'état actuel de pénurie de l'offre de logement, ces risques sont toutefois à relativiser.

4.1.4. Recommandations

Actions possibles

Mettre en place une organisation qui permette d'obtenir les données sur les logements sociaux

[cf. constats 1, 2 et 3] Le DCTI est invité à mettre en place l'organisation adéquate qui permette à l'Etat de déterminer avec précision la demande et l'offre de logements sociaux, en intégrant tous les acteurs qui offrent de telles prestations, notamment les fondations communales de logement et la Ville de Genève, de manière à pouvoir procéder à une planification sur le moyen et le long terme.

Définir les logements d'utilité publique et les composants du socle de 15 %

[cf. constat 4] Le DCTI est invité à préciser la définition des logements d'utilité publique et à déterminer quels sont les acteurs qui offrent de telles prestations, et qui pourraient être intégrés dans le socle de 15 %.

Pistes et modalités de mise en oeuvre

A court terme, le DCTI est invité à organiser, avec la DLO par exemple, la collecte des données nécessaires à l'obtention de l'information. Cette dernière pourrait être conservée dans une base de données commune à l'ensemble des intervenants, ce qui permettrait d'enregistrer à la fois les logements sociaux disponibles et les demandes déposées. De manière à avoir une vision la plus cohérente possible à l'échelle du canton, il est indispensable d'intégrer les fondations communales de logements et la GIM dans une base de données commune avec la DLO et les FIDP.

A moyen terme, le DCTI est invité à présenter les modifications nécessaires à la LGL et à la LCL qui permettront à l'Etat de réaliser la prestation de logement social de manière économe, cohérente et coordonnée avec les activités communales.

Avantages attendus

Un des avantages est de pouvoir déterminer avec fiabilité les besoins en logements sociaux et de pouvoir y répondre en temps opportun et avec une précision appropriée. La connaissance de la demande et de l'offre de logements sociaux permet aussi de faire des projections en matière de constructions et de gestion des logements sociaux. En outre, cela permettrait d'éviter que des demandes soient déposées deux fois, voire plus par le même requérant.

Un autre avantage est de permettre de déterminer si l'atteinte des objectifs prévus est possible dans le délai de 10 ans où s'il faut revoir les prévisions de manière globale.

4.1.5. Observations du DCTI

Recommandation 1 :

Les risques opérationnels et financiers évoqués au chiffre 4.1.3 sont théoriques. En effet, en période de pénurie, aucun logement ne demeure vacant. Ceci est d'autant plus vrai pour les logements subventionnés ou d'utilité publique, qui trouvent preneur compte tenu de leur niveau de loyer, même lorsque le marché est détendu. Par ailleurs, le risque d'une perte locative due à un surdimensionnement du parc de logements d'utilité publique est infondé compte tenu des besoins de la population dans ce domaine (cf. enquête sur le revenu des ménages).

Cela étant, le DCTI souscrit à l'invite de mettre en place une organisation permettant de déterminer la demande de logements sociaux. Cette démarche est d'ores et déjà en cours, notamment avec la Gérance immobilière municipale et pourra être ouverte à d'autres communes, dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle politique du logement.

Quant à l'offre de logements et la nécessaire planification en termes d'aménagement du territoire, le DCTI et le DT se coordonnent afin de répondre au mieux aux besoins exprimés. Le DT participe aux séances de pilotage de la mise en œuvre de la loi sur la construction de logements d'utilité publique, du 24 mai 2007 (LUP).

Recommandation 2 :

Le DCTI souscrit pleinement à cette recommandation. La définition de la notion de logement d'utilité publique et la détermination des acteurs qui offrent de telles prestations, et qui pourraient être intégrés dans le socle de 15 % de LUP, est actuellement en cours.

Cette démarche est indispensable dans le cadre de la mise en œuvre de la LUP.

4.1.6. Observations de la GIM

La GIM a été approchée pour intégrer, dans l'immédiat, ses demandes de logement dans la base de données commune de la DLO et des FIDP.

La GIM a dû reporter temporairement cette étude au vu des problèmes de réorganisation importants qu'elle a rencontré dès septembre 2007 et devant être réglés prioritairement, Elle est ouverte à reprendre les discussions en automne 2008, dès que la nouvelle direction sera mise en place.

4.2. Les missions des intervenants dans la LGL

4.2.1. Contexte

Dans le chapitre 3.5, la Cour a décrit les missions des principaux intervenants dans la prestation logement social. Le tableau qui suit résume les missions des intervenants au niveau cantonal. Il est à noter que les Groupe de Politique Foncière, Groupe de Coordination Projets et Groupe de Concertation Logements n'ont pas de pouvoir de décision, mais uniquement de faire des recommandations.

MISSIONS	DLO	FIDP	SFIDP	FPLC	SG	SOF	GPF	GCP	GCL
Acquisition de terrains				X		X	X		
Encouragement à construire	X	X		X					X
Construction de logements		X		X				X	
Gérance de biens			X	X					
Gestion biens en attente d'affectation				X	X				
Gestion administrative des locataires	X		X	X	X				

DLO : Direction du logement

FIDP : Fondations immobilières de droit public

FPLC : Fondation pour la promotion du logement bon marché et l'habitat coopératif, y compris son secrétariat

SOF : Service des opérations foncières

SG : Service de la gérance (DCTI)

SFIDP : Secrétariat des FIDP

GPF : Groupe de politique foncière

GCP : Groupe coordination projets

GCL : Groupe concertation logement

4.2.2. Constats

Certaines des missions des intervenants sont de même nature

- Plusieurs intervenants ont des missions de même nature :
 - Le Service des opérations foncières et la FPLC peuvent acquérir des parcelles, construites ou non, en vue de mettre sur pied des projets immobiliers ou en vue de participer à des projets en cours.
 - Les FIDP et la FPLC ont en commun de pouvoir construire des immeubles de logements.
 - La FPLC, par son secrétariat et le SG ont en commun de gérer des biens immobiliers qui sont en attente d'une affectation sur des projets immobiliers en cours ou à venir.
 - Les FIDP et la FPLC, par leur secrétariat respectif, ont en commun de gérer des immeubles de rapport.
 - Malgré des spécificités différentes, la DLO, le SFIDP et la FPLC ont en commun de gérer administrativement les dossiers des locataires.

La coordination des intervenants est nécessaire compte tenu de leur nombre et de l'étendue de leurs missions

Des acteurs importants sont absents des groupes de concertation

2. Compte tenu du nombre d'acteurs et de l'étendue de leurs missions, la coordination des activités est un problème qui a nécessité la création de plusieurs groupes de coordination au niveau des services et entités du canton. Notamment, le Groupe de politique foncière dans le cadre de l'acquisition des terrains, et, le Groupe de coordination projets dans le cadre du développement des projets immobiliers.
3. Des acteurs importants comme la Ville de Genève ou les fondations communales sont absentes des groupes de concertation qui existent.
4. La FPLC est propriétaire de 300 logements dont elle a confié la gestion à des mandataires externes parce qu'elle ne dispose pas des ressources nécessaires. Bien que cette activité ne soit pas exclue de ses buts, la FPLC n'a pas été créée pour remplir une telle mission.

4.2.3. Risques

En l'absence d'une coordination efficace des intervenants, il existe un **risque opérationnel** que des dossiers soient analysés par plusieurs intervenants qui ont des objectifs et des moyens différents, et que cela débouche sur des décisions contradictoires.

Il existe un **risque financier** dans la mesure où les coûts d'études de dossiers par plusieurs intervenants réduisent le rendement des immeubles de rapport.

Il existe un **risque d'image** dans la mesure où un propriétaire qui souhaite vendre un terrain ou un bien immobilier se retrouve face à plusieurs acquéreurs potentiels parmi les entités de l'Etat.

4.2.4. Recommandations

Actions possibles

Définir les missions de tous les intervenants afin de coordonner leur action

[cf. constat 1] Sous le pilotage du DCTI, un groupe de coordination existant (GCL, GCP par exemple) ou à créer, comprenant tous les acteurs, doit redéfinir les missions de chaque intervenant de manière à éviter de créer des groupes de coordination, voire de déboucher sur l'utilisation à double de ressources humaines et financières sur les mêmes activités.

Utiliser le groupe de concertation logement existant pour maintenir une coordination permanente en vue de réfléchir et anticiper des solutions en matière de logement

[cf. constat 2] Compte tenu de la composition et des résultats obtenus par le « Groupe de concertation logement », la Cour est d'avis qu'il pourrait être un instrument qui permette de maintenir une coordination permanente entre les acteurs du logement avec pour objectifs de :

- a. Collaborer à la mise en place de la loi sur la construction de logements d'utilité publique pour qu'elle déploie ses effets dans un délai raisonnable.
- b. Réfléchir sur d'autres solutions destinées à permettre de construire dans de meilleures conditions.
- c. Poursuivre la politique d'anticipation des risques et développer les mesures nécessaires afin d'améliorer la situation que Genève connaît actuellement.

[cf. constat 3] En outre, il apparaît judicieux d'inviter la GIM (Ville de Genève) et les principales fondations communales dans le groupe de coordination.

A ce titre, la Cour rappelle que les autorités cantonales et les autorités de la Ville de Genève ont chacune développé leur politique en matière de logement social avec des objectifs et des moyens propres. Compte tenu des objectifs communs aux deux acteurs, la solution serait d'aller vers une coordination des politiques sociales du logement qui inclut les communes et le canton.

[cf. constat 4] La FPLC est invitée à transférer la gestion de son parc immobilier au SFIDP dont c'est la mission et qui dispose des ressources et des compétences pour le faire.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Pour ces recommandations, le DCTI est invité à conduire une réflexion sur les missions de chaque intervenant dans le cadre de la définition de la politique générale en matière de construction de logements, pour utiliser chacun d'eux au mieux en fonction de ses compétences et attributions.

Avantages attendus

L'avantage principal attendu est d'optimiser les ressources et les compétences de l'Etat avec pour objectif d'être plus efficace à chaque étape qui aboutit à la construction de logements, et, en particulier de logements d'utilité publique.

Un autre avantage dans le cadre du transfert des objets gérés par la FPLC au SFIDP est de libérer la FPCL de l'activité de gestion pour qu'elle se concentre sur sa mission première liée au développement de projets immobiliers, sans que cette opération n'engendre aucun coût supplémentaire.

4.2.5. Observations du DCTI

La coordination entre les différents intervenants existe. A titre d'exemple, la FPLC a intégré le GPF, de manière à répartir de manière optimale les interventions du SOF et de la FPLC en matière de politique d'acquisition de terrains.

De même, le SFIDP et la FPLC coordonnent avec le SOF leurs activités dans le cadre de séances régulières.

Le DCTI souscrit d'autant plus volontiers à la nécessité de coordonner les actions des uns et des autres qu'il la pratique depuis plusieurs années. Il examinera avec intérêt toutes les possibilités concrètes d'amélioration ou d'intensification de la coordination des acteurs.

4.2.6. Observations de la GIM

En sa qualité de gérante du patrimoine financier municipal, la GIM est tout à fait disposée à participer à un groupe de coordination traitant des questions de régie des logements sociaux.



4.2.7. Observations des FIDP

Le Bureau de la CAFI suggère qu'un représentant des FIDP siège au sein du Groupe de politique foncière du DCTI afin de participer activement à l'attribution de parcelles constructibles destinées aux logements HBM et éviter de se voir attribuer des parcelles moins adaptées aux logements sociaux (voisines de zones villas, terrain en pentes, bâtiments de petits gabarits etc.)

4.3. Les moyens à disposition des intervenants dans la LGL

4.3.1. Contexte

Environ 180 personnes sont actives dans les services de l'Etat pour l'acquisition de terrains, l'encouragement et la construction d'immeubles, la gestion d'immeubles subventionnés et à caractère social.

Parmi ces collaborateurs, certains d'entre eux sont employés, et salariés dans leurs fonctions (Direction du logement, Secrétariats FIDP et FPLC, Service de la gérance ou Service des opérations foncières) alors que pour d'autres, il s'agit d'une fonction à temps partiel (Conseils de fondations, Groupe de politique foncière ou encore Groupe coordination projets) qui fait l'objet d'une rémunération sous la forme de jetons de présence pour les membres des conseils de fondation ou sans rémunération pour les membres des groupes.

Voici en résumé, à fin 2007 le nombre de personnes (membres de conseils et salariés) et les charges de chacun des intervenants exprimés en temps plein :

Intervenants	Moyens			Dont Charges personnel
	Nombre de salariés	Charges	Produits	
<i>Entités avec du personnel salarié</i>		MF	MF	MF
Direction du logement	54,3	79	18	6
Secrétariat FIDP	15	44	66	1.6
Secrétariat FPLC	3	3	5	0.3
Service de la gérance	9	40	32	1.2
Service des opérations foncières	8.3	1	0	1
Total	89,6	167	121	10.1
	Nombre de membres	Charges	Produits	Jetons de présence
<i>Entités avec des participants miliciens *</i>	Exprimé en ETP +	MF	MF	MF
Conseils des FIDP (75)	3	0.6	0	0.6
Conseil de la FPLC (12)	0.3	0.07	0	0.07
Groupe de politique foncière (6)	0.3	0	0	0
Groupe Coordination projets (6)	0,3			
Total	4	0.67	0	0.67

* Entre parenthèses, le nombre de membres des conseils et des groupes, soit au total 99 personnes.
+ Les chiffres qui figurent dans cette colonne correspondent à une estimation provenant de la conversion en emploi à temps plein du nombre de membres (soit au total 99 personnes) et des heures en moyenne qu'ils consacrent à leur activité sur une année (environ 70 heures) y compris les travaux de commissions.

La diminution du nombre de logements subventionnés n'a pas entraîné de réduction des charges à la DLO

4.3.2. Constats

Tant le nombre de logements subventionnés existants, qui passent de 27'245 unités en 1996 à 20'791 unités en 2007, que construits, soit 343 unités en 1996 contre 291 en 2007, se réduit depuis dix ans, alors que le nombre de collaborateurs, et donc les charges de personnel, sont stables pour la même période.

Compte tenu de ce qui précède et des constats mis en lumière au paragraphe 4.2, la Cour considère que le volume de travail de la DLO dans le domaine de la gestion des immeubles subventionnés s'est réduit sans réductions de charges correspondantes.

4.3.3. Risques

Le **risque financier** est avéré dans la mesure où les frais de fonctionnement dépensés dans l'activité de promotion/construction ne sont pas en relation avec l'évolution du parc des logements subventionnés.

Il existe un **risque d'image** dans la mesure où les autorités qui ont priorisé la construction de logements, disposent de moyens financiers et humains importants pour le faire, mais ne démontrent pas de résultats probants.

4.3.4. Recommandations

Le DCTI est invité à procéder à une analyse des postes et à mettre en place un système de gestion

Actions possibles

Pour chaque entité et pour chaque activité, le DCTI est invité à procéder à une analyse des postes afin d'en déterminer l'adéquation avec les besoins, et en fonction des objectifs qui ont été fixés par lui.

Le DCTI est invité à mettre en place un système de gestion qui permette à chaque entité de comparer les résultats avec les objectifs fixés et d'en tirer les conséquences, de manière à faire évoluer les services en fonction de la nature et du volume de leurs activités.

Pistes et modalités de mise en oeuvre

La mise en place de ces recommandations ne demande aucun développement spécifique ni coût supplémentaire puisqu'il s'agit pour le DCTI de procéder à une réflexion qui débouche sur la fixation d'objectifs, des moyens pour les atteindre et de mesures de contrôle. Cette réflexion a déjà débuté dans le cadre du projet GE-Pilote puis de la réorganisation effectuée en 2006, et doit se poursuivre dans une perspective de gains d'efficacité avec la mise en place d'un nouvel outil informatique.

Avantages attendus

Les avantages sont de mieux déterminer les ressources humaines et financières nécessaires à chaque intervenant, de mieux maîtriser les coûts et leur évolution et de mesurer les résultats par rapport aux objectifs de manière transparente.

4.3.5. Observations du DCTI

Le risque financier mentionné sous point 4.3.3 est à relativiser.

D'une part, les activités de la Direction du logement ne sont pas seulement liées aux immeubles subventionnés (voir ci-dessus sous point 3.5.2) et la diminution du nombre de logements subventionnés n'entraîne pas une diminution linéaire des prestations fournies. A titre d'exemple, le nombre de demandeurs de logements et d'allocataires n'a jamais été aussi élevé.

D'autre part, la Direction du logement n'était pas en mesure d'assumer l'entièreté de ses tâches à la fin des années 1990 et a dû prioriser son action. A titre d'exemple, la récupération des prestations versées indûment n'était pas effectuée: outre l'aspect financier qui en découle, soit 1,5 millions en 2007, la prise en compte de la réelle situation des locataires permet de garantir une prestation étatique fiable, transparente et garantissant une meilleure égalité de traitement.

Enfin, le nombre d'EPT de la Direction du logement a diminué ces dernières années, le DCTI respectant pleinement le plan quadriennal prévu par le CE, prévoyant une diminution des frais de fonctionnement de 5%.

Recommandations 1 et 2 :

Malgré les réserves émises quant aux risques, le DCTI relève qu'il a d'ores et déjà procédé à une analyse des postes de la Direction du logement afin d'en déterminer l'adéquation avec les besoins et en fonction des objectifs.

Cette démarche a été faite dans le cadre de la réorganisation en profondeur de la structure, qui a été entreprise pour faire face aux nouveaux défis qui lui sont posés.

L'organisation mise en place depuis 2006 s'est caractérisée par la suppression d'un niveau hiérarchique (celui de la division) et la séparation des activités lignes (regroupées dans les services) et d'expertises (regroupées dans les cellules). Trois services ont par ailleurs été supprimés, leur nombre passant de 7 à 4. Enfin, la direction de l'office est passée de 5 personnes à 3 dès 2004.

Le but essentiel de cette réorganisation a consisté en un développement de la transversalité et de la polyvalence au sein des mêmes métiers (financiers et prestations locataires) constitués désormais autour d'un dossier unique, afin de garantir une prise en charge de l'ensemble de la problématique liée au dossier à traiter. Il en a découlé une amélioration de la qualité des prestations fournies. L'accueil au public a par ailleurs été amélioré par une spécialisation de cette fonction et un allongement de l'ouverture des guichets.

Par ailleurs, l'adéquation entre les postes et les besoins fait l'objet d'un examen dans le cadre de la mise en place du système de contrôle de gestion au sein du DCTI. Ces efforts seront déployés également dans le cadre de la mise en place du budget par politique publique.

4.4. L'organisation des structures des FIDP

4.4.1. Contexte

Les fondations immobilières de droit public HBM ressortent de la Loi sur le logement et la protection des locataires, articles 14 A à G. Elles étaient au nombre de 9 jusqu'en 2001, puis ont été dissoutes pour faire place à 4 nouvelles entités dont les immeubles ont été attribués principalement selon le critère de situation géographique.

Cette réorganisation a permis d'améliorer le fonctionnement de ces entités avec une définition claire de leurs missions et de leurs moyens, et, l'intégration de leur activité dans la politique du logement du Canton. Par ailleurs, cette opération a conduit à un transfert d'une partie des activités dévolues aux fondations vers le Secrétariat plus à même de les réaliser.

4.4.2. Constats

Les fondations immobilières de droit public HBM présentent les caractéristiques suivantes :

Les 4 fondations existantes ont le même but et génèrent des coûts redondants

- Elles sont au nombre de 4 sans qu'il y ait une raison particulière puisqu'elles poursuivent toutes le même but. Par contre, cette situation nécessite de coordonner leurs activités, ce qui est un des buts de la Commission administrative des Fondations Immobilières de Droit Public (CAFI).
- Elles disposent chacune de leur conseil de fondation, composé de 15 personnes, qui se réunit au moins une fois par mois. Si l'on additionne les membres des conseils des 4 FIDP, ce ne sont pas moins de 60 personnes qui sont invitées à réfléchir aux mesures et aux moyens de construire ou d'acquérir des logements sociaux.
- Les coûts liés aux séances des conseils de fondations, sous la forme de jetons de présence, sont importants puisqu'ils représentent 676'917 F pour 2005, 552'414 F pour 2006 et 468'856 F pour 2007 (hors jetons de présence spécifiques au secrétariat des FIDP), soit une moyenne de 9'400 F par membre et par année.

4.4.3. Risques

Le **risque opérationnel** est avéré puisque les quatre conseils traitent des mêmes sujets alors que la problématique de la construction est à l'échelle du canton.

Le **risque financier** est avéré puisque les jetons de présence versés aux conseillers sont multipliés par quatre pour une activité identique.

**Regrouper les 4
fondations HBM en
une entité**

4.4.4. Recommandations

Actions possibles

Regrouper les quatre fondations (FIDP) en une seule entité afin de centraliser les compétences et les ressources, accélérer les prises de décisions et diminuer les coûts de fonctionnement.

Pistes et modalités de mise en oeuvre

Quand bien même il s'agit d'une décision qui prendra du temps puisqu'elle nécessitera d'obtenir l'aval et du Grand Conseil et du peuple (IN 120), puis de procéder à la liquidation des fondations et de transférer les immeubles dans une nouvelle entité, l'expérience retirée de l'opération déjà réalisée en 2002 permettra le succès d'un tel regroupement.

Par contre, des économies de charges de fonctionnement sont attendues dès que l'opération sera réalisée de l'ordre de 300'000 à 400'000 F, si l'on tient compte qu'une partie de la charge de travail due à la réduction du nombre de membres des conseils sera reportée sur le Secrétariat, à raison d'un poste de travail à temps plein.

Avantages attendus

L'avantage attendu consiste à améliorer le fonctionnement des fondations immobilières tout en réduisant leur coût de fonctionnement.

4.4.5. Observations des FIDP

Le Bureau de la CAFI a pris connaissance d'un avant-projet de loi traitant de la réorganisation des FIDP, préparé par le DCTI. Il a pu y apporter ses commentaires, raison pour laquelle il n'a pas d'observations complémentaires à formuler. Il laisse donc les autorités politiques débattre de ce sujet.

4.4.6. Observations du DCTI

Le DCTI souscrit aux recommandations formulées.

Il déposera très prochainement un projet de loi au Conseil d'Etat, en vue de regrouper les quatre fondations immobilières actuelles en une seule.

4.5. Les biens en attente d'affectation

4.5.1. Contexte

Biens acquis par l'Etat

L'Etat de Genève est propriétaire de nombreux biens immobiliers qui ont été acquis par le SOF dans l'optique de la réalisation à moyen ou long terme de projets immobiliers. Il s'agit de terrains nus ou construits, de locaux d'habitation, de locaux commerciaux, d'ateliers, de parkings ou encore de droits de superficie qui représentent actuellement un peu plus de 2'600 objets.

Certains biens sont détenus depuis des dizaines d'années sans être affectés à un projet précis. Cette situation s'explique notamment par la difficulté rencontrée par les services de l'Etat pour constituer des périmètres suffisamment importants pour réaliser des projets immobiliers, et cela dans des délais relativement courts. De ce fait, des parcelles qui étaient intéressantes il y a plusieurs années, voire dizaines d'années, s'avèrent n'être plus utilisables compte tenu de l'évolution des priorités fixées par les autorités. Toutefois, ils sont conservés dans l'optique d'une opération d'échange.

Une fois acquis, tous les objets sont enregistrés dans le système d'information SIBAT par la Division de la maintenance, puis pour ceux qui nécessitent d'être gérés, ils sont remis au Service de la gérance.

Gestion des biens acquis par l'Etat

Le Service de la gérance enregistre les biens qui lui sont remis par le SOF dans une application métier appelée « Quorum » avec les données des locataires et des objets ainsi que les produits de la location (ceux encaissés comme ceux facturés). Par contre, toutes les charges liées à l'entretien des bâtiments sont enregistrées directement dans la CFI.

La liste des objets gérés par le SG, remise à la Cour en automne 2007, comporte près de 1'300 biens. Parmi ceux-ci, il est relevé que près de 600 généraient un revenu global de l'ordre de 30 millions alors que près de 700 ne généraient pas de revenus locatifs. Pour ces derniers, il s'agit d'immeubles utilisés par l'Etat pour accomplir ses prestations, ou alors de biens qui font l'objet d'une mise à disposition gratuite pour des groupes de personnes ou des associations à but non lucratif.

Données comptables

Pour une majorité de cas, le prix d'achat, le coût des travaux de rénovation et les amortissements n'ont pas été enregistrés, pour chaque bien immobilier, dans la comptabilité de l'Etat au moment de leur acquisition, respectivement au cours de leur détention, mais seulement de manière globale.

Or, ces informations individuelles sont indispensables pour la présentation des états financiers selon les normes IPSAS, soit au 1^{er} janvier 2008.

4.5.2. Constats

L'acquisition d'un bien immobilier n'est pas toujours justifiée par un projet clairement défini

1. La condition nécessaire à l'acquisition d'un bien immobilier par l'Etat, à savoir qu'elle doit être réalisée en fonction d'un projet immobilier défini (LGL art. 1), n'est pas systématiquement remplie. Sur la base de la revue de plusieurs dossiers d'acquisition, la Cour n'a pas pu trouver la relation directe avec un projet immobilier défini.

Le coût d'immobilisation des biens n'est pas connu, mais élevé

2. Vu le nombre de dossiers en attente d'affectation et depuis de nombreuses années, le coût d'immobilisation des biens immobiliers est élevé. Toutefois, il ne peut pas être chiffré avec précision puisque tant la valeur comptable de ces actifs que leur rendement ne sont pas calculés.

Cette carence s'explique par l'absence de saisie des charges dans l'application métier « Quorum » ce qui ne permet pas d'établir un décompte d'exploitation par objet et par période. De ce fait, il est impossible de procéder à une quelconque analyse sur le niveau des charges par rapport aux produits, sur l'évolution des charges pendant une période donnée ou encore sur la pertinence des charges.

Déterminer la valeur comptable des biens afin de se conformer aux dispositions comptables IPSAS

3. Comme le prix d'achat, le coût des travaux de rénovation et les amortissements de chaque objet n'ont pas été enregistrés dans la comptabilité de l'Etat de manière individuelle au moment de leur acquisition, respectivement au cours de leur détention, le résultat de la vente ne peut pas être déterminé comptablement.

4.5.3. Risques

Le **risque opérationnel** consiste à ne pas disposer d'une politique de gestion efficace des objets en attente d'affectation qui permette au Service de la gérance de gérer activement les biens, notamment en déterminant ceux qui sont à conserver et ceux dont il faut se séparer.

Il existe un **risque financier** que des biens dont l'utilité n'est plus démontrée immobilisent des fonds qui pourraient être utilisés sur d'autres projets.

Le **risque de conformité** est doublement avéré : d'une part, les acquisitions ne se font pas systématiquement en fonction d'un projet et d'autre part, l'absence de données comptables sur les objets détenus par l'Etat est non conforme aux normes IPSAS (applicables dès 2008 selon l'art. 72 LGAF).

Il existe un **risque de contrôle** sur les biens gérés puisqu'il n'y a pas de document qui permette d'obtenir une vue synthétique de la gestion et, donc, d'en faire l'analyse objet par objet.

4.5.4. Recommandations

Actions possibles

Fixer des conditions claires et précises pour l'acquisition et la conservation de biens immobiliers

[cf. constat 1] Le DCTI est invité à fixer des conditions claires et précises pour l'acquisition et la conservation d'objets immobiliers en vue de logements sociaux par l'Etat, en particulier en liant toute acquisition à un projet dont l'aboutissement est plus que probable et avec un délai de réalisation raisonnable. Le délai est bien évidemment fonction du type de projets à développer et dont les perspectives de réalisation ont un terme très différent (routes et voies de communications ferroviaires, écoles, immeubles de logements). Lorsque les conditions ne sont plus remplies, le DCTI est invité à procéder à une analyse de l'opportunité de conserver les biens actuels de manière à s'assurer que les fonds investis ne pourraient pas être employés de manière plus judicieuse.

Le SG doit analyser l'opportunité de mettre en valeur les biens qui sont appelés à être conservés durablement

[cf. constat 2] Lorsque l'analyse effectuée conclut à l'opportunité de conserver les biens, ceux-ci devraient faire l'objet d'une étude par le SG pour déterminer s'il ne serait pas économiquement plus adéquat de les mettre en valeur et d'ajuster le loyer en fonction des travaux réalisés plutôt que de les remettre à la location en leur état initial.

Afin d'utiliser de manière adéquate l'application métier « Quorum » et d'en faire un outil de gestion efficace, il est nécessaire que toutes les données liées à un objet immobilier géré soient enregistrées, en particulier les charges.

[cf. constat 3] Le DCTI est invité à s'assurer que les valeurs comptables de tous les biens immobiliers en attente d'affectation ont été déterminées de manière à pouvoir calculer des gains ou des pertes au moment où ils font l'objet de vente.

Pistes et modalités de mise en oeuvre

Mettre en place une collaboration plus étroite entre le service de l'aménagement et le service de la gérance pour définir les priorités, et ainsi permettre d'établir la liste des objets à conserver de ceux qui peuvent être vendus.

Mettre en place l'utilisation de l'application métier « Quorum » pour tous les collaborateurs de l'Office des bâtiments qui sont en charge des objets gérés par le Service de la gérance.

Avantages attendus

Permettre de vendre les objets qui ne sont plus nécessaires et dégager ainsi des liquidités.

Installer l'accès à l'application métier « Quorum » pour tous les collaborateurs de l'Office des bâtiments pour que la saisie des factures puisse être faite dans « Quorum » également ; ensuite, développer une interface qui permette de transférer automatiquement les données de « Quorum » dans la CFI afin d'éviter une double saisie.

Se conformer aux dispositions légales en matière de tenue des comptes et respecter ainsi les normes IPSAS.



4.5.5. Observations du DCTI

Le DCTI souscrit aux recommandations formulées.

Il confirme que seule une infime partie des biens sous gestion du SG concerne le logement social et que ceux-ci font régulièrement l'objet d'une analyse.

La détermination de la valeur comptable des objets est par ailleurs en cours et permettra de répondre au constat n°3.

4.6. La gestion des biens remis sous mandat

4.6.1. Contexte

Le Secrétariat des FIDP et, dans une mesure marginale, le Service de la gérance sont organisés sur le modèle des régies immobilières avec des services technique, location et comptable et ils disposent de collaborateurs qualifiés dans ces domaines. En parallèle, ils mandatent des régies immobilières pour effectuer une partie du travail, qui comprend en règle générale des aspects techniques (la gestion des travaux d'entretien courant, les états des lieux, la demande de devis et, ponctuellement, l'analyse et le suivi de travaux de rénovation), des aspects de location (établissement des baux et des notifications subséquentes, procédure de rappel des impayés) et administratifs (facturation des loyers et des acomptes de chauffage, tenue des décomptes d'exploitation, tenue et facturation des décomptes chauffage, établissement de budget). Le nombre de régies mandatées par le Secrétariat est proche de 20, mais se réduit progressivement.

En ce qui concerne le Secrétariat de la FPLC, l'intégralité de la gestion des 300 logements est sous-traitée à des régies immobilières.

La rémunération des mandataires se calcule en pourcentage de l'état locatif d'une part et du montant des travaux d'entretien et rénovation d'autre part. Pour 2006, les coûts au titre d'honoraires de régies se sont élevés à 1'985'000 F pour les FIDP et à 230'000 F pour la FPLC, alors que pour le SG l'information n'a pas pu être fournie, car elle n'est pas disponible dans la comptabilité.

A cet égard, il convient de préciser que le Service de la gérance gère tous les objets dont il a la charge à l'exception de ceux en déshérence ou reçus en legs dont la gestion est assurée par le mandataire externe en place au moment de la réception de l'objet. En outre, comme décrit au point précédent, le Service de la gérance ne saisit pas les charges relatives aux objets gérés dans l'application métier « Quorum ».

4.6.2. Constats

La pluralité des intervenants dans la gestion des biens génère des inconvénients

La cascade d'intervenants dans le processus de gestion des immeubles est génératrice d'inconvénients :

- **Des coûts supplémentaires** : par exemple, pour les FIDP, c'est le Secrétariat qui prépare les dossiers de candidats, ce sont les commissions logements des fondations qui attribuent les logements et ce sont les régies immobilières qui gèrent les dossiers dès la décision d'attribution.
- **Des délais de réponses allongés** : par exemple, parce que les attributions des régies immobilières s'arrêtent avant la prise de décision ou sont limitées à des montants relativement faibles. Dès lors, elles doivent référer au Secrétariat pour aller de l'avant, qui lui-même peut être obligé d'obtenir l'aval du conseil de fondation. Ce processus demande du temps et nécessite du travail administratif sous la forme d'échanges de correspondance et de dossiers.

4.6.3. Risques

Il existe un **risque opérationnel** dans la mesure où la trop grande séparation des fonctions dilue la responsabilité des intervenants, en particulier des mandataires, et allonge le délai de prise de décision.

Il existe un **risque financier** parce qu'une partie des prestations de gestion sont accomplies par les deux acteurs, le Secrétariat et le mandataire.

4.6.4. Recommandations

Actions possibles

Les secrétariats sont invités à réexaminer l'organisation des relations avec les régies immobilières de manière à s'assurer d'obtenir les meilleures prestations et au meilleur coût. Cette réflexion peut conduire soit à étendre le champ d'action des régies de manière à les impliquer plus dans la gestion courante et à décharger administrativement les conseils et le Secrétariat, soit à le réduire au profit du Secrétariat de manière à simplifier la gestion des biens (uniformisation des prestations fournies et des documents de gestion produits, réduction des temps de décision grâce au contact direct avec les membres des conseils).

Pistes et modalités de mise en oeuvre

Elargir le champ de compétences des régies immobilières de manière à ce qu'elles puissent travailler de manière autonome, notamment dans les domaines de l'entretien et la rénovation des immeubles.

Avantages attendus

Un des avantages sera de réduire les coûts, en les optimisant, par une meilleure répartition des travaux à effectuer entre les parties, ce qui permettra de gagner du temps sur la prise et la réalisation des décisions.

Un autre avantage sera d'obtenir de meilleures prestations de la part des régies par un accroissement des responsabilités qui leur seront confiées.

4.6.5. Observations des FIDP

Le Bureau de la CAFI précise que la répartition des tâches entre son Secrétariat, les FIDP et les régies mandataires lui paraît efficiente tant sur l'aspect de l'entretien technique que de la gestion locative.

En effet, en 2007, il a procédé non seulement à une adaptation du Cahier des charges du mandat de régie mais aussi à une réduction du nombre de mandataires à 15 agences immobilières.

C'est pourquoi il lui semble que l'organisation et la distribution des tâches entre les régies et le SFIDP sont suffisamment définies pour accélérer les procédures et réduire les coûts financiers.

Enfin, s'agissant de la rémunération des mandats de gestion, il sied de préciser que le taux d'honoraires alloué aux régies est réduit en fonction du mandat partiel qui leur est accordé. Depuis 2007 le SFIDP facture à chaque immeuble les prestations qu'il effectue de manière distincte. Cette rémunération se base sur les tarifs de la Société de Régisseurs reconnus par la Direction du Logement.

5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	Les données disponibles sur le logement social Le DCTI est invité à mettre en place une organisation qui permette à l'Etat de déterminer la demande et l'offre de logements sociaux.	2	Direction du logement (demande de logement)	30.06.09	
4.1.4	Les données disponibles sur le logement social Le DCTI est invité à préciser la définition des logements d'utilité publique et à déterminer quels sont les acteurs qui offrent de telles prestations, et qui pourraient être intégrés dans le socle de 15%.	1	Service immobilier de l'office du logement	31.12.08	
4.2.4	Les missions des intervenants dans la LGL Sous le pilotage du DCTI, un groupe de coordination doit redéfinir les missions de chaque intervenant.	3	A définir	30.06.09	
4.2.4	Les missions des intervenants dans la LGL Utiliser le Groupe de concertation logement comme un instrument de coordination permanente entre tous les acteurs du logement.	2	Conseiller d'Etat	30.06.09	
4.2.4	Les missions des intervenants dans la LGL Inviter la Ville de Genève et les principales fondations communales dans le groupe de coordination.	-	-		
4.3.4	Les moyens à disposition des intervenants dans la LGL Le DCTI est invité à procéder à une analyse des postes afin d'en déterminer l'adéquation avec les besoins, et en fonction des objectifs qui ont été fixés par lui.	3	Direction du logement	Elaboration du budget par politique publique (en cours sur 2008-2009 selon calendrier du DF)	Juin 2006 (réorganisation)

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Responsable	Délai au	Fait le
4.4.4	L'organisation des structures des FIDP Regrouper les quatre fondations existantes en une seule entité afin de centraliser les compétences et les ressources, accélérer les prises de décision et diminuer les coûts de fonctionnement.	1	Direction du logement	31.08.08	
4.5.4	Les biens en attente d'affectation Le DCTI est invité à fixer des conditions claires et précises pour l'acquisition et la conservation d'objets immobiliers.	2	Direction de la gérance et conciergerie	30.06.09	
4.5.4	Les biens en attente d'affectation Les biens à conserver par le DCTI devraient faire l'objet d'une étude par le SG pour déterminer s'il ne serait pas économiquement plus adéquat de les mettre en valeur et d'ajuster le loyer en fonction des travaux réalisés plutôt que de les remettre à la location en leur état initial.	2	Direction de la gérance et conciergerie	30.06.09	
4.5.4	Les biens en attente d'affectation Le DCTI est invité à déterminer les valeurs comptables des biens immobiliers en attente d'affectation de manière à pouvoir calculer le résultat au moment de leur vente, conformément aux normes IPSAS.	2	A définir	30.06.09	
4.6.4	La gestion des biens remis sous mandat Les secrétariats des FIDP et de la FPLC sont invités à réexaminer l'organisation des relations avec les régies immobilières de manière à s'assurer d'obtenir les meilleures prestations au meilleur coût.		SFIDP CAFI	Réexamens périodiques	

6. RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Arthur Andersen Audit global de l'Etat de Genève Septembre 1996	CEPP Politique sociale du logement Janvier 1997	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
Redéfinir le rôle de l'Etat	Chap. 6 page 58		CDC favorable à cette recommandation
Rendre autonome l'actuelle direction générale du logement	Chap. 6 page 59		CDC favorable à cette recommandation
Revoir la place des fondations immobilières	Chap. 6 page 61		Observation également constatée par la CDC et reprise pour les actions 4.4 du présent rapport
Revoir les missions de la Fondation Cité-Nouvelle II	Chap. 6 page 62		Amélioration déjà apportée par l'audit
La commission d'attribution des logements	Chap. 6 page 64		CDC favorable à cette recommandation
Contractualiser les relations entre les entités	Chap. 6 page 65		CDC favorable à cette recommandation
Maîtriser les coûts de la construction		Chap. 7 page 78	Observation également constatée par la CDC, qui est favorable à cette recommandation
Revoir le mode d'attribution de l'exonération fiscale		Chap. 7 page 79	CDC favorable à cette recommandation
Eviter les dérogations et mieux informer		Chap. 7 page 79	CDC favorable à cette recommandation
Etablir un concept permettant de mieux cibler la politique sociale du logement		Chap. 7 page 80	CDC favorable à cette recommandation

7. DIVERS

7.1. Glossaire des risques

Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'Etat

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'Etat de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». La Cour identifie deux catégories de risques majeurs, à savoir le **risque opérationnel (1)** et le **risque financier (2)**. Ces deux risques majeurs recouvrent plusieurs autres risques selon leur nature et leur origine, qui se déclinent notamment en risques de **contrôle (3)**, de **fraude (4)**, de **conformité (5)** et d'**image (6)**.

1) Le risque opérationnel relève de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Le risque financier relève de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'Etat et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'Etat en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'acceptation du projet.

3) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs, et qui peuvent avoir des conséquences sur le plan juridique, financier et opérationnel.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

4) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées comme par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

5) Le risque de conformité (« compliance ») relève de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'Etat et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'Etat ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.



7.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de tous les intervenants ayant participé aux réunions d'audit.

L'audit a été terminé en mai 2008. Le rapport complet a été transmis le 3 juin 2008 au Département des constructions et des technologies de l'information, au Secrétariat des fondations immobilières de droit public et à la Ville de Genève dont les observations remises entre le 17 et le 25 juin 2008 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 30 juin 2008

Antoinette Stalder
Présidente

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire