

LA SITUATION DU LOGEMENT A GENEVE

Etat de la situation
&
propositions d'actions

Jean Blanchard, secrétaire général
du Mouvement Populaire des Familles

Frédéric Schmidt, Office du logement

Genève, avril 2008

I. Introduction et plan du présent document

Le présent document a pour but d'esquisser une vision générale de la situation du logement à Genève. Il regroupe des éléments de fond sur la notion de logement, de même que des éléments statistiques tant sur le plan des logements à loyer libre que subventionnés, ainsi que sur celui de la composition des ménages et de leurs revenus.

Opérant en outre un point de situation des logements projetés, ce texte énonce également un certain nombre de propositions en vue de contribuer à sortir Genève de la crise du logement et à améliorer l'accessibilité à des logements aux personnes les plus précarisées.

Découpage du document :

I. Introduction et plan du présent document

II. Définition d'un logement convenable

- A. Qu'est-ce qu'un habitat favorable à la santé?
- B. Comment l'habitat agit sur la santé mentale

III. L'enquête LARES de l'OMS effectué en 2004 à Genève par Monsieur Xavier Bonnefoy

IV. Genève, une région transfrontalière

- A. Eléments chiffrés
- B. Perspectives

V. Les logements d'utilité publique

VI. Le logement à Genève en chiffres

- A. Répartition de la surface habitable du canton en 2006 selon le type de zone
- B. Répartition des différents types de logement en 2000
- C. Ménages privés et logements, occupation du logement en 2000
- D. Ménages familiaux et logement, occupation du logement en 2000

VII. Les loyers mensuels médians à Genève en mai 2007

- A. Loyer mensuel médian, en francs, selon le nombre de pièces et la nature du logement, dans le canton de Genève
- B. Loyer mensuel médian, en francs, selon le nombre de pièces, la nature du logement et l'époque de construction (constante), dans le canton de Genève
- C. Loyer mensuel médian, en francs, selon le nombre de pièces, par commune et secteur statistique, dans le canton de Genève
- D. Loyer mensuel médian, en francs, selon le nombre de pièces, par commune et secteur statistique, dans le canton de Genève, logements à loyer libre

VIII. Répartition de ménages fiscaux avec enfants en 2003 selon le revenu annuel brut

IX. Les logements subventionnés

- A. Définition et éléments statistiques
- B. Accès aux logements subventionnés
 - 1. Les conditions d'accès
 - 2. Le contingent de l'Office du logement
 - 3. Le contingent des propriétaires
 - 4. Echange d'appartements
 - 5. Sûretés
- C. Résiliations de bail fondées sur la législation de droit public

X. Les obstacles à l'accès au logement

XI. Construction de logement à Genève, vers quoi va-t-on ?

XII. Résumé et propositions pour le Conseil d'Etat

*

*

*

II. Définition d'un logement convenable

Le présent chapitre reprend les principaux éléments du document de référence EU R104/50462671BD11 intitulé « Habitat et santé: état des connaissances », du 28 avril 2004, établi dans le cadre de la quatrième conférence ministérielle sur l'environnement et la santé du 23 au 25 juin 2004 à Budapest sous l'égide de l'OMS :

A. Qu'est-ce qu'un habitat favorable à la santé?

« La santé est un état complet de bien être physique, mental et social et pas seulement l'absence de maladie ou d'infirmité.

L'habitat est la conjonction du logement, du foyer, de l'environnement immédiat et du voisinage.

Le rôle de la santé publique est de fournir les circonstances par lesquelles les gens peuvent être en bonne santé.

«**Un habitat favorable à la santé**» est un habitat qui assure les circonstances nécessaires et suffisantes à la santé physique, mentale et sociale, à la sécurité, à l'hygiène, au confort et à l'intimité. Un habitat favorable à la santé n'est cependant pas qu'une simple construction: il est plus que le lieu résidentiel d'un ménage, qui accumulerait tous les critères et toutes les normes constructives, toutes les connaissances mobilisées au fil de siècles de construction de logements et d'aménagement de leurs environnements proches. La déclaration d'Habitat, Istanbul (1996) définit les caractéristiques d'un logement convenable, qui sont quasiment conformes à ce que devrait être un habitat favorable à la santé:

«**Vivre dans un logement convenable**, ce n'est pas simplement avoir un toit au-dessus de la tête. Un logement convenable doit aussi offrir une intimité et une sécurité satisfaisantes et permettre de jouir de la sécurité d'occupation; il doit être suffisamment grand, lumineux, chauffé et aéré, être physiquement accessible, présenter une structure stable et durable, être équipé des infrastructures de base telles qu'adduction d'eau, assainissement, collecte des déchets, se situer dans un environnement de qualité convenable sur les plans écologique et sanitaire, et, enfin, être à une distance raisonnable du lieu de travail et des services de base, le tout, pour un prix abordable.

Le caractère convenable d'un logement devrait être déterminé avec les personnes intéressées, en gardant à l'esprit les perspectives d'une amélioration progressive.

La notion de logement convenable est étroitement liée aux données culturelles, sociales, écologiques et économiques, et de ce fait, elle varie souvent d'un pays l'autre. Dans ce contexte, il faudrait prendre en considération les données par sexe et par âge concernant des facteurs comme, par exemple, le risque d'exposition des femmes et des enfants des substances toxiques... »

B. Comment l'habitat agit sur la santé mentale.

Habitat et santé mentale

Le bien-être mental est plus difficile à conceptualiser que le bien-être physique et fait appel à des notions complexes où s'entremêlent les dimensions sociales, culturelles et individuelles.

Parce qu'habiter suppose le développement de relations particulières à l'espace, au temps, à la lumière, à soi, à autrui, les conditions d'habitat influencent la santé mentale.

L'habitat dans sa réalité concrète, sert d'étayage à certains aspects de la structuration psychique individuelle ; c'est le point focal de l'existence humaine (Relph 1976, page 20).

L'habitat participe également à la structuration du groupe familial, mais par l'enracinement qu'il procure, permet le développement de relations avec le monde extérieur, l'ouverture aux autres, et le sentiment d'appartenance à une communauté.

Habitat et protection

La fonction première, primaire de l'habitat est celle d'offrir un refuge susceptible d'assurer une protection contre les agressions extérieures. Elle s'inscrit dans l'histoire de l'habitat humain avec la recherche par les premiers hommes d'un abri naturel, représenté initialement par la grotte.

C'est fort de l'existence matérielle de ce refuge, véritable territoire privé et personnalisé, que va s'éprouver la possibilité d'une stabilité, d'une permanence. Ainsi, outre sa fonction de protection de l'extérieur, le logement se définit comme un contenant, une enveloppe physique et psychique où l'intimité trouvera place pour se déployer, où l'individu pourra s'autoriser à être lui-même. Alors, ce qui n'était qu'un appartement pourra se transformer en un « appartenant », en un « chez soi ». L'intégrité psychique et corporelle est conditionnée par la possibilité d'intimité.

Le logement sera également utilisé pour réguler les rapports que l'individu -ou le groupe familial- souhaite entretenir avec les autres, posant ainsi les limites entre intime, privé et public. Cette nécessité de disposer d'un espace privé présente de grandes variabilités individuelles et culturelles mais les effets pathogènes du déracinement, de la déportation et de l'errance des personnes sans domicile éclairent sur l'importance de cette dimension.

Le logement cesse d'être un lieu protecteur lorsque l'individu y est confronté à des difficultés venant par effraction de l'extérieur. La notion d'espace privé rejoint le concept de propriété : un logement de mauvaise qualité, trop perméable à l'extérieur, transformant un immeuble en une sorte « de loft communautaire » peut être source de souffrance majeure dès lors qu'il n'offre plus un abri suffisant au regard, au bruit, à l'intrusion. Ce contenant violé sera ressenti par extension comme une effraction de l'intimité et donc de soi. Ces phénomènes sont potentiellement générateurs de manifestations pathologiques: anxiété, mouvements dépressifs, insomnie, vécus de persécution ou encore dysfonctionnement social.

Habitat et lien social

La sécurité et la qualité de vie sont étroitement influencées par les relations que l'individu entretient avec son voisinage. La qualité de ces relations dépendra des modalités dominantes de la rencontre, de la configuration spatiale et de la qualité du bâti ou de son niveau de dégradation. Tous ces aspects surdéterminent la nature du regard et de la perception que l'individu portera sur l'autre, le voisin, qui pourra éventuellement être perçu comme gêneur, potentiellement dangereux voire même véritable ennemi. De telles circonstances peuvent être à l'origine de toute une psychopathologie quotidienne du lien de voisinage: agressivité, vandalisme, tendances dépressives, anxiété, instabilité, asthénie, somatisation, vécu de préjudice voire de persécution.

Au-delà de la qualité du bâti qui soutient ou défavorise le développement du lien social, il est intéressant de comprendre comment ces relations de voisinage peuvent s'établir.

Les parties communes d'un immeuble constituent une zone frontière entre soi et les autres. Elles n'appartiennent pas en propre à l'individu qui doit les partager avec ses voisins. Ces espaces sont propices à l'éclosion de tensions lorsque leur fonction-tampon est défaillante ou attaquée par des tentatives d'appropriation: encombrement par des objets personnels (poussettes, vélos...), annexion comme lieu de rencontre (groupes d'adolescents)... Une part de ces appropriations correspond probablement à une inadéquation de l'habitat lorsque celui-ci ne prend pas suffisamment en compte certains besoins domestiques ou sociaux.

Des travaux ont montré que la présence dans un même espace résidentiel de populations diversifiées ne préjuge pas des modalités de leur coexistence: la proximité spatiale peut aussi bien favoriser les relations sociales et les ajustements mutuels qu'exacerber les tensions. L'intimité chez soi, les bons rapports de voisinage, le respect des parties communes en tant que frontière, sont des éléments essentiels au sentiment de bien-être dans l'habitat.

Par ailleurs, de même qu'un logement réduit à sa dimension de protection du monde extérieur deviendrait une sorte de prison, un quartier mal relié, sans accès facile aux biens et services de la ville, générerait un sentiment d'enfermement. Ce sentiment peut redoubler jusqu'à produire un authentique vécu d'impasse quand aucune possibilité d'en partir - de s'échapper — n'existe, pour des raisons financières, par exemple. D'un point de vue clinique, les vécus d'impasse, dont la source peut être multiple, peuvent conduire à des fractures somatiques ou psychiques.

La ségrégation spatiale de l'habitat, la concentration dans des espaces spécifiques ont généré des phénomènes de relégation urbaine caractérisés par une dévalorisation des quartiers et de leurs habitants. La mauvaise réputation de ces quartiers rejaillit sur l'estime de soi, par des phénomènes d'identification bien connus de l'individu à son milieu, en l'occurrence à son logement, puis à son quartier. L'expression clinique des altérations de l'estime de soi est, pour l'essentiel, contenue dans les symptômes de la lignée dépressive.

Habitat et identité

Si l'identité est ce sentiment qui rend tout à la fois semblable à soi-même (continuité de soi) et différent des autres, il est certain que nombre de processus entrant dans la construction de l'identité prennent appui sur l'habitat. En personnalisant son espace intime, l'homme se singularise, se différencie.

La perte de contrôle sur l'environnement ou la difficulté de prendre possession (matérielle et psychique) d'un espace, vont fragiliser, précariser l'individu ou le groupe familial. »

*

*

*

III. L'enquête LARES de l'OMS effectué en 2004 à Genève par Monsieur Xavier Bonnefoy

« En collaboration avec le Centre universitaire d'écologie humaine et des sciences de l'environnement de Genève et la Direction générale de la santé de la République et Canton de Genève, le Centre européen pour l'environnement et la santé de l'OMS, Bureau régional de Bonn a élaboré et mené à bien une enquête dans la ville de Genève dans le cadre de son programme «Habitat et Santé ». Cette étude fait partie de l'enquête pan-européenne LARES (Large analysis and review of European housing and health status) qui a pour objectif l'analyse des relations entre les conditions de logement et l'état de santé de leur résidents dans huit villes européennes.

L'enquête de la ville de Genève a été réalisée entre les mois de mars et mai 2004. Ses résultats finaux comprennent les réponses de 710 personnes appartenant à 333 foyers. Le taux de participation ajusté s'élève à 34%. Ce taux de participation a été calculé sur la base des 1038 foyers éligibles. L'échantillon originel contenait 1200 adresses. Le taux de participation dans les autres villes faisant partie de l'enquête oscille entre 77,3% pour Ferreira do Alentejo (Portugal) et 27,9% pour Budapest (Hongrie). L'échantillon de la ville de Genève se caractérise par une sur représentation de la tranche d'âge allant de 0 à 19 ans ainsi qu'une sur représentation des immeubles collectifs. A l'instar des autres villes, l'échantillon est représentatif du sexe des personnes interrogées. La différence entre la proportion des habitants vivants dans les zones couvertes par l'enquête (Genève, Onex, Versoix) et la répartition de la participation des foyers dans l'enquête est négligeable.

L'analyse globale des données montre que Genève présente des conditions de vie relativement bonnes. En effet, parmi de nombreux aspects de l'habitat évalués par l'enquête, Genève obtient de bons résultats par comparaison avec d'autres villes. Cependant, l'analyse détaillée des données révèle, qu'à Genève comme dans les autres villes de l'enquête, les conditions de logement jouent un rôle déterminant quant à la santé de ses résidents:

- Les problèmes principaux de la ville de Genève en matière d'habitat (comme l'exposition au bruit) sont identifiés lorsque le pourcentage des résidents exposés ou gênés est supérieur à la moyenne des autres villes.
- Même si concernant certains aspects de l'habitat Genève obtient de bons résultats par comparaison avec d'autres villes de l'enquête, en termes absolus, les résultats pourraient être considérablement améliorés (par exemple: les espaces verts).
- L'étude de la corrélation des problèmes de l'habitat et de la santé à Genève montre que les relations observées sont semblables à celles que l'on trouve dans les autres villes. Bien que certains problèmes de l'habitat soient moins préoccupants à Genève que dans d'autres villes, les données font ressortir des conséquences semblables en matière de statuts socioéconomiques ou de conditions spéciales d'exposition (systèmes de chauffage et maladies causées par le froid). Cela signifie que dans de nombreux cas, la proportion de la population affectée peut être inférieure à d'autres villes mais que pour ceux qui sont affectés, les conséquences sur la santé et le bien-être sont les mêmes dans toutes les villes.

A l'aune des résultats globaux des données de LARES, les points suivants ont été définis comme prioritaires en matière d'habitat et de santé :

- Confort thermique, énergie,
- Qualité du sommeil et exposition au bruit,
- Habitat et santé mentale,
- Populations âgées, handicaps physiques et accessibilité du logement,
- Sécurité et accidents domestiques,
- Matériaux de construction,
- Qualité de l'air intérieur et confort intérieur,
- Environnement immédiat et satisfaction résidentielle,
- Traitement des parasites,
- Conditions de vie urbaine et obésité.

Ces points prioritaires serviront de fil directeur et permettront d'illustrer les conditions d'habitat à Genève et leur impact sur la santé à travers l'analyse successive du système de chauffage, de l'exposition aux moisissures et au bruit, de la mise à disposition d'espaces de détente dans l'environnement immédiat de l'habitat, de la fréquence des dépressions parmi la population adulte de l'enquête et celle des accidents domestiques.

Ce faisant, on gardera à l'esprit que la ville de Genève représente un cas d'école dans la mesure où son parc de logement est majoritairement composé d'immeubles. Seul un faible pourcentage du parc de logement de l'enquête appartient à la catégorie des maisons individuelles. En raison de ce manque de variété de l'habitat, l'analyse n'a pas permis de fournir des estimations ou des comparaisons de conditions de logement par types de logements.

Quatorze pourcents des personnes interrogées à Genève ont quelques fois eu des problèmes relatifs à la température de leur logement en hiver, sept pourcents ont souvent eu de tels problèmes et sept autres pourcents les ont de façon permanente. Ces chiffres sont légèrement supérieurs à ceux des autres villes (exception faite de Ferreira et de Vilnius).

Toutefois, Genève est la ville dans laquelle le plus faible pourcentage de foyers déclare faire usage d'appareils de chauffage supplémentaires. Malgré l'utilisation moins fréquente de systèmes de chauffage supplémentaires, l'analyse des données de Genève permet d'établir une relation entre la fréquence des maux de gorge et des maladies causées par le froid et l'usage d'appareils de chauffage supplémentaires: une proportion accrue de la population faisant régulièrement usage d'appareils de chauffage supplémentaires est touchée par le froid et des maux de gorge. Cette différence est plus prégnante à Genève que dans les autres villes. On peut supposer que les foyers faisant usage de systèmes de chauffage supplémentaires sont davantage exposés aux problèmes de température en hiver, ce qui augmente potentiellement la vulnérabilité aux maladies causées par le froid.

Le pourcentage croissant de résidents souffrant du froid dans les logements non équipés de système de chauffage dans au moins une pièce souligne les conséquences du système de chauffage sur la santé, par comparaison avec les logements pourvus d'un système de chauffage avec thermostat. Même si à Genève une plus petite proportion d'habitants déclare avoir souffert d'un rhume au cours des douze derniers mois, les données indiquent clairement qu'à Genève comme dans les autres villes, le

pourcentage de résidents souffrants de rhumes diminue en fonction de l'efficacité du système de chauffage.

Les conséquences des caractéristiques des logements sur la santé de leurs résidents sont ainsi clairement mises en relief par l'analyse des données de Genève. Par exemple, le risque d'attraper froid est plus grand lorsque les résidents ne sont pas satisfaits de l'isolation thermique de leur logement. Les odd ratios respectifs représentant le risque d'être enrhumé sont de 1,24 et 1,34. Les estimations indiquent que ce risque est plus grand à Genève que dans d'autres villes.

Enfin, l'asthme est étroitement associé à la présence de moisissures. Par comparaison avec les autres villes de l'enquête, Genève se caractérise par une plus grande proportion d'habitants (6%) souffrant d'asthme. L'analyse approfondie des données indique que la proportion de personnes souffrant d'asthme augmente significativement avec la quantité de moisissures visibles ayant été détectée dans le logement: 14% des résidents asthmatiques vivent dans des logements comportant des moisissures dont la surface dépasse celle d'une carte postale. Cependant, il faut préciser que d'une façon générale, les moisissures semblent être moins répandues à Genève que dans les autres villes de l'enquête.

Les données de LARES montrent que les perturbations du sommeil dues au bruit augmentent le risque de maladie. Le odd ratio ajusté pour adultes indique un risque supérieur de dépression, de migraine, de pathologies cardio-vasculaires et d'ulcère de l'estomac du au bruit entraînant des perturbations du sommeil.

L'analyse des données de Genève révèle que 60% de la population interrogée vit à proximité d'une rue bruyante, augmentant ainsi la probabilité de causer un sommeil perturbé par le bruit. Par comparaison avec la moyenne des autres villes de l'étude LARES, Genève compte 18% de plus de résidents vivant à proximité d'une rue bruyante. L'étude du pourcentage des résidents se plaignant du bruit dans les logements montre en conséquence que la population de Genève est moins satisfaite que la population de cinq autres villes de l'enquête, Genève se classe en sixième position.

En termes absolus, 30,5% de la population est gênée par le bruit dans le logement. De surcroît, les données de Genève montrent que —comme dans les autres villes- il existe une relation entre l'augmentation du statut économique et social et la diminution de l'exposition au bruit. Ces résultats indiquent clairement une relation entre les conditions économiques et sociales et la qualité de l'environnement résidentiel.

Concernant leur environnement résidentiel, plus de 80% des Genevois considèrent qu'ils vivent dans un endroit agréable voire très agréable, alors que la moyenne pour les autres villes de l'enquête n'est que de 70%. L'environnement immédiat des logements semble être particulièrement apprécié (en particulier chez les habitants de maisons individuelles). Genève est apparemment mieux équipée d'aires récréatives pour les enfants, les adultes et les personnes âgées que dans la plupart des autres villes. Pourtant, 24% des foyers interrogés considèrent qu'il n'y a pas assez d'aires récréatives pour les enfants, tandis que 46% signalent qu'il n'y en a pas assez pour les adolescents et 35% pensent qu'il en manque pour les personnes âgées. Bien que ces chiffres soient moins élevés que dans les autres villes, ils montrent toutefois que les espaces de détente en plein air font défaut aussi à Genève.

La mise à disposition de zones récréatives peut être mise en relation avec l'activité physique de la population et la proportion de la population présentant une surcharge pondérale. Une large proportion de la population de Genève fait du sport régulièrement (38%). Bien que la population de Genève souffre d'un pourcentage élevé d'obésité (7,4%) et de surcharge pondérale (28,7%), celle-ci est moins touchée que la population des autres villes de l'enquête.

L'analyse globale des données de LARES a mis en lumière que la qualité du logement est un facteur déterminant pour les accidents domestiques et les blessures involontaires. Les facteurs déterminants les plus pertinents pour tous types d'accidents sont: pas assez de pièces dans le logement, mauvais éclairage, un espace de travail restreint, les handicaps physiques, la fatigue et la présence de bruit la nuit. L'analyse des données de Genève montre qu'au cours de l'année écoulée, 8,5% de la population interrogée a été victime d'une chute, 7% d'une brûlure, 10% d'une coupure, 3% d'une collision et 0,7% d'un accident lié à l'utilisation d'un appareil électrique. Cependant, par comparaison avec la fréquence des accidents dans les autres villes de l'enquête LARES, Genève se caractérise principalement par de faibles pourcentages.

9,2% de la population de Genève déclare avoir un handicap ou une limitation de ses capacités physiques. Les personnes concernées sont les plus nombreuses parmi la tranche d'âge des 60-79 ans. 8,2% de celles-ci déclarent avoir besoin d'un aménagement de leur logement. L'analyse de la moyenne des autres villes de l'enquête montre que parmi les habitants souffrant d'un handicap ou d'une limitation de leurs capacités physiques, 19% ont besoin d'un aménagement de leur logement. On peut en conclure que les habitants de Genève souffrant d'une limitation de leurs capacités physiques semblent capables de faire une meilleure utilisation de leur logement.

L'une des raisons du haut niveau de satisfaction peut être attribuée au fait que les conditions de l'accès du logement sont plutôt bonnes à Genève : 47,5% de la population ayant un handicap ou une limitation de ses capacités physiques déclarent avoir des difficultés à accéder à son immeuble, tandis que 28,8% a des difficultés pour accéder à son logement. Ces pourcentages sont respectivement de 74,8% et 73,7% dans les autres villes. Cela montre que- même si l'accessibilité pour les habitants est souvent difficile- le parc de logement de Genève semble être mieux équipé pour les résidents possédant des capacités physiques limitées que dans d'autres villes de l'enquête LARES. Par conséquent, les résidents handicapés de Genève sont à 69,8% satisfaits de leur logement, tandis que dans les autres villes, ils ne le sont qu'à 54,9%. En outre, près de 40% des résidents de Genève possédant des handicaps ou des capacités physiques limitées déclarent être en bonne ou très bonne santé, tandis que la moyenne pour les autres villes se situe autour de 20%.

Enfin, concernant la fréquence des dépressions diagnostiquées et des tendances dépressives de la population interrogée, Genève se positionne parmi les villes qui ont la plus petite proportion de résidents souffrant de dépression. Néanmoins, les pourcentages indiquent que la dépression est également une maladie largement répandue à Genève. 5,5% de la population adulte déclare souffrir de dépression diagnostiquée par un médecin, et l'analyse des données montre des tendances dépressives atteignant 13,5% de la population adulte. Une analyse des données permet d'établir le lien entre la dépression et les conditions de logement. Le odd ratio pour la dépression chez les personnes vivant dans un logement où il y a une présence massive de moisissure comparé à celles vivant dans un logement sans moisissures est de 2,3 ; chiffre hautement significatif.»

IV. Genève, une région transfrontalière

Nous ne pouvons pas aborder la question du logement à Genève sans tenir compte de sa réalité transfrontalière.

A. Eléments chiffrés

En 2006, la région transfrontalière comptait 750'000 habitants, répartis dans 300'000 ménages, dont 115'000 regroupant des individus vivant seuls et 23'000 constitués de familles monoparentales.

S'agissant du nombre de logements dans la région susvisée, il s'élève à 300'000 objets, dont 94'000 étaient occupés par leurs propriétaires et dont le quart représente des maisons individuelles.

C'est le lieu de relever qu'il se construit environ 4'000 logements par an.

B. Perspectives

Une chartre et un plan directeur de l'habitat transfrontalier ont été présentés le 7 février 2008 par le Comité Régional franco-genevois (CRFG). Ces deux documents ont un caractère contraignant pour ces signataires.

Les enjeux sous-tendant ces documents sont les suivants :

- équilibrer l'habitat dans chaque territoire,
- répondre en priorité à l'habitat social,
- favoriser la qualité de l'habitat et la cohérence du développement urbain.

Quant aux principes mis en œuvre, ils visent :

- une maîtrise publique du développement notamment en affirmant une politique publique afin d'assurer une meilleure maîtrise foncière.
- une densification qualitative du territoire par la promotion de réponses alternatives, de la mixité urbaine, sociale et des fonctions, ainsi que d'une production diversifiée et équitablement répartie,
- la garantie d'une production suffisante de logements en assurant l'accès au logement pour les plus défavorisés et en maintenant une production pour des publics spécifiques.

Enfin, les objectifs quantitatifs liés au logement sont pour Genève de produire un socle pérenne de 15% de logements locatifs aidés (subventionnés), pour le district de Nyon de subventionner au moins 10% des logements à construire et pour les collectivités françaises de réaliser 20% de logements locatifs aidés dans l'offre nouvelle.

Il incombera ainsi à notre canton de réaliser chaque année 1'600 logements au minimum en vue de faire face aux besoins de la population, dont 1'100 devraient être des logements subventionnés; idéalement, 2500 logements devraient être édifiés par an à Genève, afin de détendre le marché du logement normal.

C'est ainsi que Genève devra concrètement réaliser son plan directeur et le protocole d'accord sur le logement du 1^{er} décembre 2006, décrit sous le chapitre suivant.

*

*

*

V. Les logements d'utilité publique

Le présent chapitre reproduit des extraits de l'exposé des motifs du projet de loi n° 10'008 pour la construction de logements d'utilité publique :

« (...) Les partenaires concernés ont signé, en date du 1er décembre 2006, un accord qui établit les fondements de la politique du logement de Genève pour la décennie à venir.

L'objet du présent projet de loi est de concrétiser les termes de cet accord, en particulier son article IX, en offrant à l'Etat les moyens financiers nécessaires et en inscrivant dans la loi les proportions d'appartements de diverses catégories qui seront construits dans le canton ces dix prochaines années.

(..)

L'accord développe et précise les quatre piliers de la nouvelle politique du logement. Il s'inscrit dans le dispositif législatif actuel en matière de logement et de développement territorial que représente la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (L 1 35 - ci-après LGZD).

En premier lieu, les partenaires ont convenu d'abandonner la règle dite des « deux tiers – un tiers ». Grâce à la détermination d'objectifs chiffrés quant au socle de logements d'utilité publique et à des proportions différenciées des diverses catégories d'appartements à construire, selon les modalités décrites ci-dessous, il a été ainsi possible de répondre à cet objectif.

L'accord ancre, dans son article I, le principe de la constitution d'un socle de logements d'utilité publique et son importance. Compte tenu de l'urgence de la situation, il énonce l'objectif de parvenir, dans les dix ans, à un parc de logements d'utilité publique de 15% du parc locatif. A long terme, la volonté est d'atteindre un taux de 20%.

Mais l'accord va plus loin que la détermination d'un pourcentage de logements subventionnés. Il fixe le principe d'un socle permanent. Cette qualité est assurée en premier lieu par le fait que ces logements seront principalement en mains de propriétaires qui, en leur qualité de fondation immobilière de droit public, de commune ou d'organisme sans but lucratif, vont durablement offrir à bail des logements d'utilité publique destinés aux ménages dont les ressources sont modestes. Pour vérifier cette adéquation, et donc respecter la notion d'utilité publique, la location sera conditionnée, comme aujourd'hui, à des critères de taux effort et de taux d'occupation (art. I, al. 2).

(..)

Il sera possible pour une entité privée de proposer des logements d'utilité publique. C'est toutefois à la condition de s'engager dans le long terme (50 ans) et de respecter les critères de taux d'effort et d'occupation (art. I, al. 3).

L'accord prévoit encore le développement de la propriété individuelle, par l'élargissement du marché de la PPE et du développement de la coopérative ainsi que le renforcement de la mise à disposition de terrains en droit de superficie (art. III).

Il confirme enfin le maintien des aides personnalisées, soit du système HM et des allocations de logement (art. IV).

Enfin, l'accord consacre quatre principes généraux :

a) Principe de réalité

Mettre à disposition du logement d'utilité publique, c'est rechercher la mise à disposition de logements à loyers modérés. Pour ce faire, il importe de maîtriser le prix de revient, en particulier le prix du terrain (art. V). Or, celui-ci est plus favorable lorsque l'on est en présence de terrains nus d'origine agricole que si l'on se trouve dans un milieu bâti ou que si les terrains étaient destinés à des villas. C'est la raison pour laquelle les objectifs, en termes de logements d'utilité publique, sont plus ambitieux dans des périmètres déclassés d'origine agricole (art. II let. c) – dans lesquels il conviendra d'atteindre au moins 25% de mise à disposition de logements d'utilité publique et 50% au total de logements d'utilité publique ou de logements subventionnés et/ou en coopérative – que dans les périmètres que l'on veut densifier en zone villa (art. II let. b). Dans ces derniers, l'objectif est ramené à 30% de HM ou de coopératives, avec au moins 15% de logements d'utilité publique si l'on se trouve dans une zone villa déclassée en zone de développement après le 1er janvier 2007.

b) Principe de mixité

Les proportions et minima déterminés à l'article II s'appliquent à l'ensemble du territoire cantonal. Ce moyen permet à la fois de concrétiser le principe de solidarité cantonale arrêté à l'article VI et d'éviter de créer des poches de logements d'utilité publique dans la couronne suburbaine, avec les risques de «ghettos» que cela peut entraîner.

c) Principe de complémentarité

Le logement d'utilité publique ne suffit pas à satisfaire les besoins d'une large partie de la population, dont les ressources sont limitées. C'est la raison pour laquelle un objectif quantitatif est fixé pour la réalisation de logements subventionnés ou de coopératives (art. II). Par ailleurs, l'importance du développement d'une offre diversifiée (coopérative, PPE) est rappelée dans ses principes (art. III) et déterminée par la part réservée ou disponible pour ce mode de détention de logements dans les nouvelles opérations (art. II).

d) Principe de collaboration

Le propriétaire qui entend développer ses parcelles a en principe le choix entre réaliser lui-même les logements collectifs dans les proportions décrites ci-dessus ou céder une partie du périmètre (art. II).

Les moyens nécessaires pour parvenir à la constitution du socle permanent de logements d'utilité publique décrit ci-dessus sont de plusieurs ordres :

- la mise à disposition d'un crédit cadre d'investissement à hauteur de 300 millions de francs sur dix ans, soit 30 millions de francs par an (art. IX); cette somme permettra d'acheter des immeubles existants pour en faire du logement d'utilité publique. Ce pourrait, notamment, en 2007 et en 2008, se concrétiser par des acquisitions auprès de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève ; elle servira également à doter les fondations immobilières de droit public en vue de la construction de logements d'utilité publique et à acquérir des terrains dans les périmètres à urbaniser ;

- le soutien de nouveaux déclassements de la zone agricole en zone de développement en faveur de la construction de logements collectifs (art. VII) ;
- le maintien des prix bas pour les terrains issus de la zone agricole déclassée et destinés à du logement dont les prix sont contrôlés ;
- une orientation quant à la nature des logements mis sur le marché, par la fixation de pourcentage de logements à loyers modérés et de logements d'utilité publique à livrer dans les nouvelles opérations (art. II). Pour ce qui est de ce dernier élément, les partenaires ont fixé les nouvelles proportions en étant guidés par les quatre principes susvisés. »

C'est le lieu de relever que la loi pour la construction de logements d'utilité publique, du 24 mai 2007, est actuellement en vigueur.

*

*

*

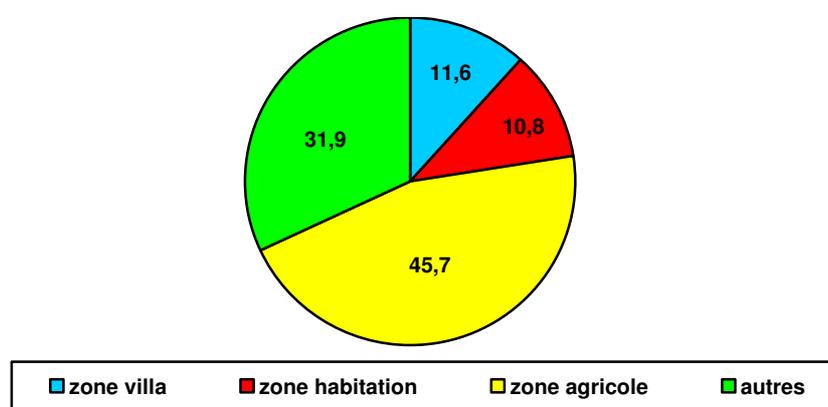
VI. Le logement à Genève en chiffres

A. Répartition de la surface habitable du canton en 2006 selon le type de zone¹

Le territoire du canton de Genève se divise en divers zones, parmi lesquelles l'on distingue la zone agricole et la zone à bâtir (zone 1 à 5).

La zone 5, dite « résidentielle destinée aux villas », représente une superficie de 32,9 km², tandis que les zones 1 à 4, destinées aux maisons d'habitation de plusieurs logements, aux grandes maisons, aux commerces et aux autres activités du secteur tertiaire, correspondent à 30,4 km².

Illustration n° 1 : Répartition de la surface habitable du canton en 2006 selon le type de zone



C'est le lieu de relever qu'il s'est construit en 2006 1'205 logements neufs, répartis dans 245 maisons à un seul logement (villas) et 132 bâtiments à plusieurs logements. En comparaison, l'année 2004 a vu se bâtir 1'293 logements, répartis dans 329 maisons à un seul logement et 77 bâtiments à plusieurs logements.

B. Répartition des différents types de logement en 2000²

Selon le recensement fédéral de 2000, Genève comportait 205'345 logements. Le nombre de logement a progressé de 54,7% entre 1970 et 2000, alors que le nombre de résidents n'a progressé pour la même période que de 24,8%. En 2006, le nombre de logements s'élevait à 213'936 objets, le taux de villas représentant alors 56,7% des bâtiments.

En ne tenant compte que des logements occupés en permanence, l'on dénombrait en 2000 177'661 logements pour 368'029 personnes résidentes. Leur répartition était la suivante :

- 53,7 % de maisons individuelles ;
- 42,8% de maisons à plusieurs logements ;
- 3,5% d'autres bâtiments.

¹ Source : Mémento statistique du canton de Genève, OCSTAT 2007

² Source : Les conditions d'habitation dans le canton de Genève, OSCTAT 2005

A cet égard, il convient d'observer que les maisons individuelles (53 %) représentaient 10,4% des logements pour 14,1% de la population, tandis que les bâtiments à plusieurs logements (42,8 %) abritent 87,3% des logements et 83,8% de la population résidente.

Illustration n° 2 : Répartition des différents types de logement en 2000

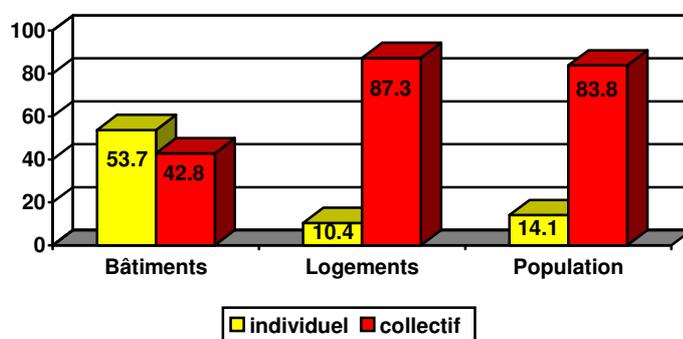


Illustration n° 3 : Répartition des logements par type d'appartements en 2000, cuisine non comprise

Nombre de pièces	Nombre de logements	En % des logements	Surface moyenne en m ²
1	22'309	12,6	37
2	37'682	21,2	56
3	50'503	28,4	77
4	35'664	20,1	97
5	17'402	9,8	124
6 et +	14'101	7,9	186

C. Ménages privés et logements, occupation du logement en 2000³

Dans l'ensemble du canton, 2,2% des ménages habitent un logement trop petit par rapport au nombre de personnes qui l'occupent (notion d'« occupation forte »). Ce taux est de 1,2 % pour la Suisse.

A l'opposé, 31,9 % des ménages habitent un logement plus grand par rapport au nombre de personnes qui l'occupent (notion d'« occupation faible »). Sur le plan national, ce taux est de 45,1%.

Il existe aussi une très grande variation selon les communes : à titre illustratif, le taux d'occupation faible s'élève à 54% à Hermance, alors qu'il correspond à 23,5% à Carouge.

Le taux d'occupation d'un logement est considéré comme « équilibré », lorsque son nombre de pièces est égal à celui de ses occupants avec plus ou moins une personne.

³ Source : Les conditions d'habitation dans le canton de Genève, OSCTAT 2005

Illustration n° 4 : Ménage privés selon la taille et le nombre de pièces du logement en 2000, répartition en %

Ménages de ...	Logement de ... pièces					Total
	1	2	3	4	5 ou +	
1 personnes	24,3	34,1	24,7	10,1	6,9	100,0
2 personnes	5,9	17,6	36,1	22,1	18,4	100,0
3 personnes	3,1	9,3	34,7	29,6	23,3	100,0
4 personnes	2,0	4,8	22,2	36,5	34,5	100,0
5 personnes ou plus	1,6	3,8	14,4	28,3	51,8	100,0
Total	12,6	21,2	28,4	20,1	17,7	100,0

Ménages de ...	Logement de ... pièces					Total
	1	2	3	4	5 ou +	
1 personnes	81,3	67,6	36,7	21,1	16,4	42,1
2 personnes	12,8	22,8	34,9	30,2	28,6	27,5
3 personnes	3,3	6,0	16,6	20,0	17,9	13,6
4 personnes	1,9	2,8	9,5	22,1	23,6	12,1
5 personnes ou plus	0,6	0,8	2,4	6,6	13,6	4,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Degré d'occupation :	Fort	Equilibré	Faible
----------------------	------	-----------	--------

Logements occupés en permanence. Cuisine non comprise dans le nombre de pièces

D. Ménages familiaux et logement, occupation du logement en 2000⁴

Il apparaît que 33% des ménages privés, soit 63'544 unités, sont en 2000 des ménages familiaux avec enfants, représentant 52% de la population : 46% d'entre eux comptent un seul enfant et 41% deux enfants, étant précisé que les familles monoparentales correspondent aux 21,4 % des ménages familiaux avec enfants.

Illustration n° 5 : Couples avec enfant(s) selon la taille du ménage et le nombre de pièces du logement, en 1970 et 2000, répartition en %

Ménages de ...	Logement de ... pièces					Total
	1	2	3	4	5 ou +	
En 1970						
3 personnes	5,2	30,1	40,8	14,8	9,1	100,0
4 personnes	0,9	15,5	39,4	27,4	16,7	100,0
5 personnes ou plus	0,2	5,3	19,7	29,1	45,6	100,0
En 2000						
3 personnes	3,0	9,1	35,8	28,8	23,3	100,0
4 personnes	1,8	4,6	22,2	36,9	34,4	100,0
5 personnes ou plus	1,5	3,7	14,2	28,3	52,3	100,0

Degré d'occupation :	Fort	Equilibré	Faible
----------------------	------	-----------	--------

Logements occupés en permanence. Cuisine non comprise dans le nombre de pièces

⁴ Source : Les conditions d'habitation dans le canton de Genève, OSCTAT 2005

Illustration n° 6 : Couples avec enfant(s) selon le degré d'occupation de leur logement, en 1970 et 2000, répartition en %

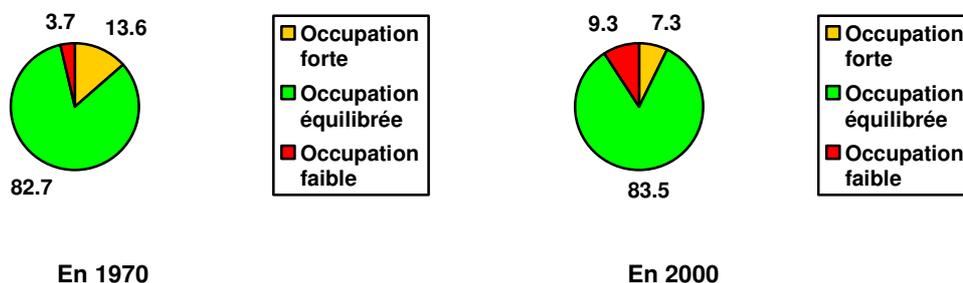


Illustration n° 7 : Degré d'occupation des logements pour les ménages monoparentaux, en 2000, répartition en %

Ménages de ...	Logement de ... pièces					Total
	1	2	3	4	5 ou +	
2 personnes	5,6	16,5	44,0	20,8	13,1	100,0
3 personnes	2,9	7,7	29,9	35,6	23,8	100,0
4 personnes	2,8	7,1	17,9	32,3	39,8	100,0
5 personnes ou plus	3,0	4,6	19,7	29,3	43,4	100,0

Degré d'occupation : Fort Equilibré Faible

Répartition en %



VII. Les loyers mensuels médians à Genève en mai 2007⁵

A. Loyer mensuel médian, en francs, selon le nombre de pièces et la nature du logement, dans le canton de Genève Loyers sans surtaxes, ni allocations, ni subventions HM

Logement de ... pièces (cuisine comprise)

Catégories	1	2	3	4	5	6	7 ou +	Ensemble
Ensemble des logements	618	700	911	1 175	1 481	1 842	2 253	1 025
A loyer libre	622	721	945	1 186	1 472	1 850	2 281	1 028
Subventionnés (au sens large)	345	456	718	1 152	1 513	1 719	1 811	1 007
Subv. selon la loi cantonale	362	479	843	1 249	1 570	1 775	1 811	1 213
HBM	293	362	562	689	1 093	1 479	1 782	624
HLM	600	663	974	1 335	1 616	1 942	□	1 361
HCM	-	□	1 063	1 582	1 882	□	-	1 620
HM	-	□	1 268	1 443	1 747	1 998	-	1 643
+ Aide fédérale	-	-	795	1 056	1 244	□	-	1 075
Ville - Fondations - Aide féd. Seule	299	450	586	828	1 075	969	1 761	669
Inconnu	-	-	-	-	-	-	-	-
Logements non neufs	618	700	911	1 172	1 479	1 833	2 253	1 022
A loyer libre	622	721	945	1 184	1 469	1 850	2 281	1 026
Subventionnés (au sens large)	345	456	714	1 145	1 512	1 696	1 797	1 001
Subv. selon la loi cantonale	362	478	840	1 249	1 570	1 768	1 797	1 203
HBM	293	362	562	689	1 087	1 475	□	624
HLM	600	663	976	1 337	1 617	1 936	□	1 361
HCM	-	□	1 063	1 582	1 882	-	□	1 620
HM	-	□	1 328	1 490	1 756	2 041	-	1 643
+ Aide fédérale	-	-	795	1 056	1 244	□	-	1 075
Ville - Fondations - Aide féd. Seule	299	450	586	828	1 075	969	1 761	669
Inconnu	-	-	-	-	-	-	-	-
Logements neufs	-	945	964	1 420	1 732	1 994	□	1 706
A loyer libre	-	□	1 697	1 890	2 637	2 835	□	2 429
Subventionnés (au sens large)	-	□	938	1 300	1 543	1 939	□	1 396
Subv. selon la loi cantonale	-	□	938	1 300	1 543	1 939	□	1 396
HBM	-	□	-	942	1 239	□	□	1 235
HLM	-	-	955	1 247	1 467	1 946	-	1 367
HCM	-	-	-	-	-	-	-	-
HM	-	□	898	1 376	1 699	1 899	-	1 647
+ Aide fédérale	-	-	-	-	-	-	-	-
Ville - Fondations - Aide féd. Seule	-	-	-	-	-	-	-	-
Inconnu	-	-	-	-	-	-	-	-

⁵ Source : Statistique cantonale des loyers de mai 2007, OCSTAT - Genève

VIII. Répartition de ménages fiscaux avec enfants en 2003 selon le revenu annuel brut⁶

En 2003, l'on dénombrait à Genève 207'150 contribuables, composés notamment de 9'998 familles monoparentales (4,8%), dont 1'768 inactives, de 37'248 couples mariés avec enfants (18%), dont 2051 inactifs, et de 2720 célibataires avec enfants (1,3%), dont 399 inactifs.

Le revenu médian des contribuables actifs est respectivement de 75'949 F pour les familles monoparentales (respectivement de 46'221 F pour les inactives), de 130'774 F pour les couples mariés (respectivement de 70'808 F pour les inactifs) et de 69'994 F pour les célibataires.

Le revenu des 25% des contribuables actifs les plus faibles est respectivement de 58'818 F pour les familles monoparentales (2058 familles), réduit à 25'769 francs pour les inactives (442 familles), de 96'588 F pour les couples mariés, réduit à 45'588 F pour les inactifs, et de 48'850 F pour les célibataires.

Le revenu des 10% des contribuables actifs les plus faibles est respectivement de 40'883 F pour les familles monoparentales (823 familles), réduit à 7'464 F pour les inactives (177 familles), de 72'585 F pour les couples mariés, réduit à 18'086 F pour les inactifs, et de 31'129 F pour les célibataires.

Illustration n° 8 : Revenu médian des contribuables en 2003, en F

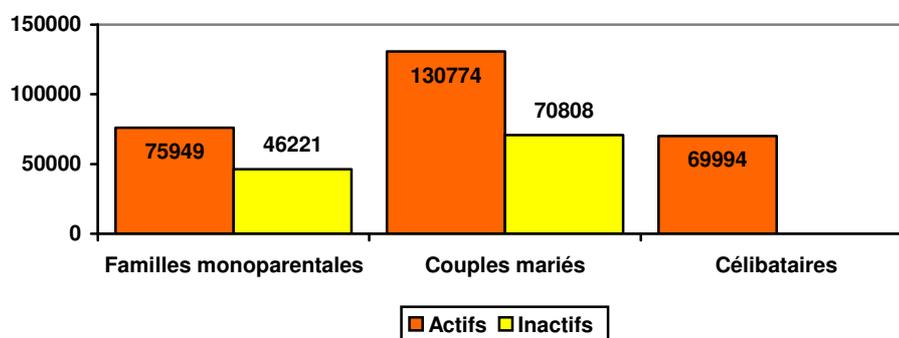
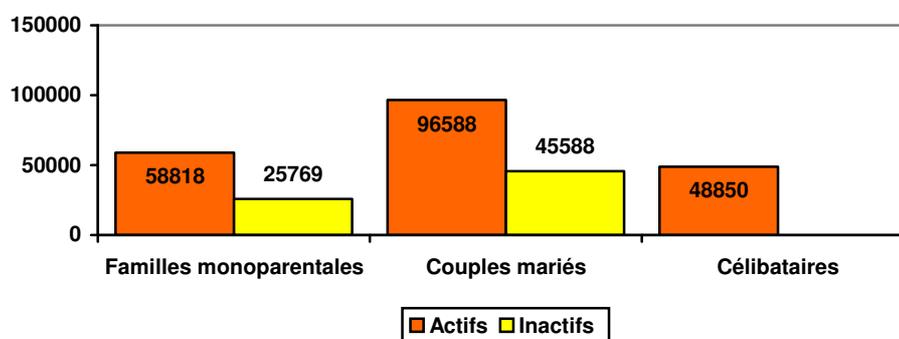
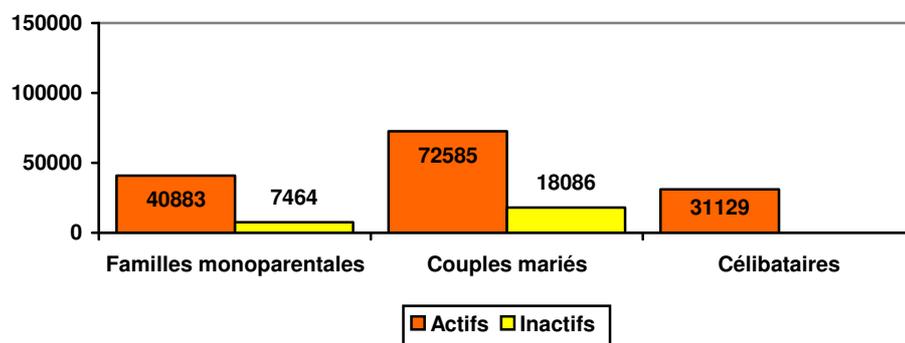


Illustration n° 9 : Revenu des 25% des contribuables les plus faibles en 2003, en F



⁶ Source : Les revenus à Genève en 2003, OSCTAT

Illustration n° 10 : Revenu des 10% des contribuables les plus faibles en 2003, en F



*

*

*

IX. Les logements subventionnés⁷

A. Définition et éléments statistiques

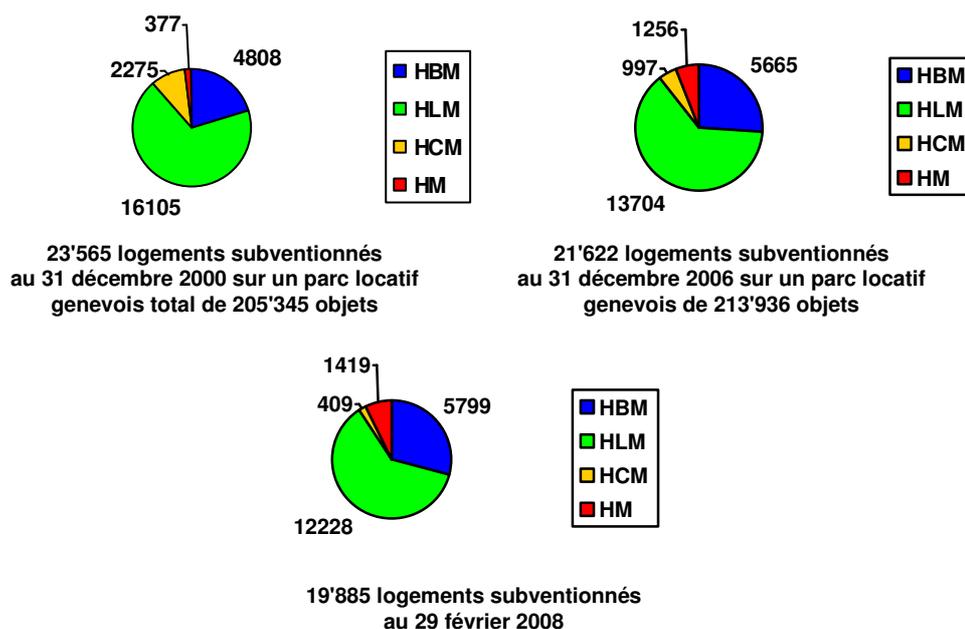
Les appartements subventionnés sont des logements d'utilité publique construits par ou avec l'aide de l'Etat de Genève, sur lesquels ce dernier exerce un contrôle des loyers aussi longtemps que la dite aide perdure. Les objets considérés sont soumis à la Loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (ci-après LGL), ainsi qu'à son règlement d'exécution, du 24 août 1992 (ci-après RGL).

Les catégories d'immeubles subventionnés sont les suivantes:

Catégorie	Type	Bénéficiaires	Aide de l'Etat
1	immeubles d'habitation bon marché (HBM)	personnes à revenu très modeste	sous contrôle permanent de l'Etat 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
2	immeubles d'habitation à loyers modérés (HLM);	personnes à revenu modeste	accordée pendant 20 ans (voire 24 ans - sous réserve de prolongation possible)
3**	immeubles d'habitation destinées à la classe moyenne (HCM);	personnes à revenu moyen	accordée pendant 10 ans (sous réserve de prolongation possible)
4	immeubles d'habitation mixte (HM), comprenant des logements avec subvention proportionnelle aux revenus des locataires et des logements sans subvention.	immeuble à catégorie mixte	l'aide varie en fonction des revenus des locataires 25 ans de contrôle

** Cette catégorie a été supprimée par le législateur, de sorte que le parc des immeubles HCM va diminuer à mesure qu'ils sortent du contrôle de l'Etat.

Illustration n° 11 : Nombre de logements subventionnés par catégorie au 31 décembre 2000, 31 décembre 2006 et 29 février 2008

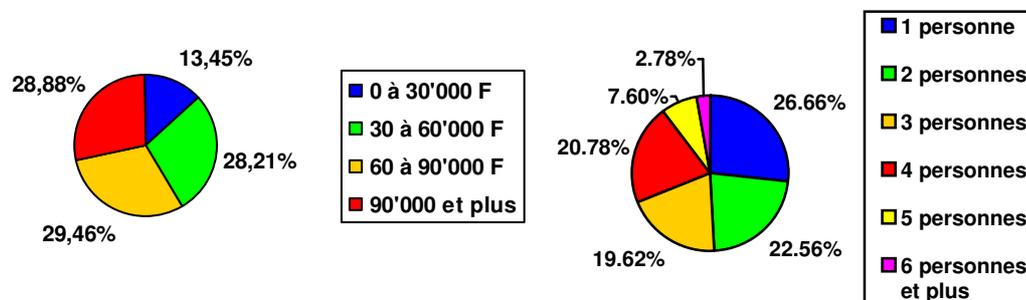


⁷ Source : Direction du logement - DCTI - Etat de Genève ; Office fédéral de la statistique - Recensement fédéral de la population, des bâtiments et des logements; OCSTAT Genève - Statistique des bâtiments et des logements

Illustration n° 12 : Répartition des logements subventionnés par commune

COMMUNES	Etat en 12.2000		Etat en 12.2006		Etat au 29 février 2008				
	Lgt subv.	Parc locatif	Lgt subv.	Parc locatif	HBM	HLM	HCM	HM	Total
VILLE DE GENEVE	9444	101841	8188	103729	1908	4592	202	139	6841
AIRE LA VILLE	24	271	24	366	0	24	0	0	24
ANIERES	40	733	49	827	0	24	0	0	24
AVULLY	36	723	30	719	0	15	0	15	30
AVUSY	21	455	16	491	0	16	0	0	16
BARDONNEX	55	849	37	893	21	16	0	0	37
BELLEVUE	0	611	222	1004	40	50	0	132	222
BERNEX	149	3466	228	3910	206	22	0	0	228
CAROUGE	1794	8940	1508	9618	436	915	0	202	1553
CARTIGNY	0	337	0	340	0	0	0	0	0
CELIGNY	0	269	0	289	0	0	0	0	0
CHANCY	0	350	36	430	0	36	0	0	36
CHENE-BOUGERIES	304	4436	260	4584	18	228	14	0	260
CHENE-BOURG	690	3535	471	3637	190	237	32	8	467
CHOULEX	0	409	0	408	0	0	0	0	0
COLLEX-BOSSY	26	538	52	594	0	52	0	0	52
COLLONGE-BELLERIVE	42	2479	162	2792	0	132	0	30	162
COLOGNY	124	1791	0	2067	0	0	0	0	0
CONFIGNON	122	1162	230	1413	0	25	0	182	207
CORSIER	0	679	0	705	0	0	0	0	0
DARDAGNY	80	513	80	517	0	80	0	0	80
GENTHOD	74	811	54	958	0	54	0	0	54
GRAND-SACONNEX	383	3737	715	4411	108	427	24	103	662
GY	5	119	5	145	0	0	0	0	0
HERMANCE	4	342	4	379	0	4	0	0	4
JUSSY	14	437	14	424	0	14	0	0	14
LACONNEX	0	185	0	237	0	0	0	0	0
LANCY	1930	11930	1621	12443	32	1372	0	104	1508
MEINIER	24	722	24	771	0	24	0	0	24
MEYRIN	381	8700	504	8674	223	254	0	17	494
ONEX	1730	7530	1161	7890	491	554	0	116	1161
PERLY-CERTOUX	163	1260	127	1218	46	27	32	0	105
PLAN-LES-OUATES	368	2650	575	3356	142	369	0	58	569
PREGNY-CHAMBESY	23	1157	23	1318	0	23	0	0	23
PRESINGE	18	195	18	207	0	18	0	0	18
PUPLINGE	0	836	0	864	0	0	0	0	0
RUSSIN	14	163	14	166	0	0	0	14	14
SATIGNY	79	1134	61	1232	0	0	0	61	61
SORAL	15	204	12	244	0	12	0	0	12
THÔNEX	1085	5874	1023	5872	305	616	50	20	991
TROINEX	166	824	166	851	0	60	0	46	106
VANDOEUVRES	0	844	0	941	0	0	0	0	0
VERNIER	2956	13274	2774	13439	1398	1200	14	72	2684
VERSOIX	964	4543	984	4935	235	626	41	100	1002
VEYRIER	218	3487	150	3628	0	110	0	0	110
TOTAL	23565	205345	21622	213936	5799	12228	409	1419	19855

Illustration n° 13 : Profil des 18'469 groupes de personnes occupant les logements subventionnés au 20 novembre 2007 par revenu et par composition du ménage



Nombre de personnes	Tranche revenu
1 personne	85% ont des revenus inférieurs à 60'000 F de revenus bruts/an
2 personnes	75% ont des revenus compris entre 30'000 F et 90'000 F bruts/an
3 personnes	75% ont des revenus compris entre 60'000 F et 90'000 F bruts/an
4 personnes	58% ont des revenus supérieurs à 90'000 F bruts/an
5 personnes	88% ont de revenus compris entre 60'000 F et 90'000 F bruts/an
6 personnes	46% ont des revenus supérieurs à 90'000 F bruts/an

Illustration n° 14 : Point de situation des prestations LGL pour le mois de novembre 2007

Prestations	Groupes de personnes bénéficiaires	Montant total
Surtaxe	1'691 dossiers	641'570 F
Allocation (logements subv.)	2'938 dossiers	949'794 F
Allocation (logements non subv.)	3'103 dossiers	842'697 F
Subvention personnalisée	953 dossiers	522'992 F

B. Accès aux logements subventionnés

A titre liminaire, il convient de relever que l'Etat de Genève n'est propriétaire d'aucun logement subventionné mais dispose du choix des locataires pour un cinquième au moins du nombre d'appartements et de pièces de chaque immeuble dans les différentes catégories de logements, le solde revenant aux propriétaires.

1. Les conditions d'accès

Tout candidat à l'accès d'un logement subventionné doit répondre aux conditions cumulatives suivantes, étant précisé que des dérogations codifiées à l'une ou l'autre d'entre elles sont possibles :

- **Conditions de revenus** : les logements HBM et HLM doivent être impérativement offerts à des candidats locataires dont le revenu déterminant n'excède pas 90 % du barème d'entrée. Ledit s'obtient en divisant le loyer effectif du logement (à l'exclusion des frais de chauffage et d'eau chaude et du loyer du garage) par le taux d'effort fixé en fonction du taux d'occupation de l'objet en question.

S'agissant des immeubles HM, les 60% au moins des logements sont destinés, lors de la première location, à des candidats pouvant bénéficier d'une subvention personnalisée; en cas de relocation, la priorité doit être donnée à ces derniers, si les 60% au moins des appartements ne sont plus occupés par des locataires bénéficiant d'une subvention personnalisée.

Illustration n°15 : Revenus bruts maximum admissibles pour l'accès au logement et le maintien dans ce dernier par catégorie d'immeubles subventionnés et nombre de pièces

Type de logement	Loyer médian par pièce / an	Revenu brut maximum Accès au logement	Revenu brut maximum Avant résiliation de bail pour dépassement du barème de sortie
HBM	2'787 F /pièce/an*		
2 pièces	5'575 F	40'972 F	64'201 F
3 pièces	8'362 F	59'310 F	90'668 F
4 pièces	11'149 F	78'245 F	120'054 F
5 pièces	13'937 F	97'185 F	149'449 F
HLM	3'806 F /pièce/an*		
2 pièces	7'613 F	52'294 F	84'015 F
3 pièces	11'418 F	74'590 F	117'408 F
4 pièces	15'224 F	98'620 F	155'710 F
5 pièces	19'030 F	122'650 F	194'013 F
HCM	4'650 F/pièce/an*		
3 pièces	13'950 F	87'250 F	139'563 F
4 pièces	18'600 F	115'500 F	185'250 F
5 pièces	23'250 F	143'750	230'938 F
HM	4'733 F /pièce/an*		
3 pièces	14'199 F	88'495 F	141'741 F
4 pièces	18'932 F	117'160 F	188'155 F
5 pièces	23'665 F	145'825 F	234'569 F

* L'occupation du logement = deux pièces de plus que le nombre de personnes occupant le logement (sauf 2 pièces), soit un taux d'effort de 20 %

* Les données statistiques concernent des bâtiments construits entre 1996 et 2000 (de 1986 à 2000 pour les HBM), ainsi que les loyers médians 2004

- **Condition de fortune** : l'ensemble des logements subventionnés est voué aux personnes dont la fortune n'est pas manifestement excessive, soit une fortune imposable correspondant au maximum à 25 fois le loyer annuel de l'objet visé.
- **Condition de séjour** : seules les personnes ayant, en principe, résidé à Genève pendant deux années continues durant les cinq dernières années peuvent accéder à un logement subventionné.
- **Domiciliation fiscale** : les candidats doivent avoir leur domicile fiscal à Genève et être assujettis à l'impôt sur le revenu dans notre canton. En outre, les intéressés ne doivent pas bénéficier d'exonérations fiscales sur le produit du travail : si l'un des occupants appelés à occuper le logement ne remplit pas cette condition, une dérogation y relative est possible, dans l'hypothèse où la majorité du revenu du groupe de personnes occupant le logement donne lieu à taxation fiscale.

- **Taux d'occupation** : il ne peut être donné à bail un logement dont le nombre de pièces excède de plus de deux unités le nombre de personnes qui occupent le logement. La législation en vigueur autorise la conclusion d'un bail en sous-occupation lors de garde partagée d'enfants mineurs, pour autant que le taux de garde attribué et effectif soit d'au moins 40 %, soit 3'504 heures par année.

2. Le contingent de l'Office du logement

Les candidats, intéressés à prendre à bail un objet relevant du contingent de l'Etat, doivent déposer une demande de logement dûment signée et documentée.

Dès qu'un avis de vacance lié à un logement de cette catégorie est notifié au service compétent, ce dernier veille à mener à bien le processus d'attribution du logement dans un délai de 21 jours selon une pratique établie.

La sélection des candidats de l'Office du logement s'opère par ce dernier en fonction de stricts critères d'urgence sociale, conformément à une directive administrative : un certain nombre de points est attribué à chaque demande de logement selon les rubriques suivantes :

- statut du candidat par rapport à son logement actuel,
- taux d'occupation actuel de son logement actuel,
- taux d'effort actuel,
- nature des revenus,
- menaces ou dangers liées à la localisation de son logement actuel,
- état du logement actuel,
- accessibilité et localisation du logement actuel,
- ancienneté de la demande de logement,
- refus sans motif valable d'une proposition de logement.

Une proposition est ainsi adressée aux personnes à l'urgence sociale la plus aiguë parmi celles qui répondent aux normes d'accès du logement considéré et qui sont intéressées aux caractéristiques fondamentales dudit objet.

Seul le dossier du candidat ayant répondu favorablement à la proposition précitée et présentant le nombre de points de priorité le plus élevé sera soumis au propriétaire de l'appartement vacant. Ce dernier est autorisé à solliciter la modification du choix opéré par le service compétent. Toutefois, une telle demande ne sera admise que pour justes motifs, en particulier pour des raisons de solvabilité.

Le bailleur devra tenir compte du montant de la subvention personnalisée ou de l'allocation de logement susceptible d'être octroyé à l'intéressé, lorsque le revenu des personnes occupant le logement serait insuffisant pour supporter le loyer. A cet égard, le taux d'effort maximal usuellement admis par l'Office du logement et généralement accepté par les régies de la place s'élève à 33 %.

3. Le contingent des propriétaires

S'agissant du contingent des propriétaires, les dossiers des candidats retenus doivent être soumis préalablement à la conclusion du bail au service compétent pour approbation.

A cet effet, les propriétaires veilleront à ce que la demande de logement soit dûment remplie, signée et accompagnée des documents indispensables au consentement considéré, eu égard aux conditions d'accès énumérées plus haut.

4. Echange d'appartements

Les locataires intéressés à procéder à un échange de leurs logements devront obtenir, au préalable, l'assentiment de leur bailleur, lequel soumettra au service compétent les dossiers concernés, dûment complétés et documentés.

Cette procédure s'applique également, lorsque l'un et/ou l'autre des appartements visés relève du contingent de l'Office du logement, étant précisé qu'un tel statut ne constitue nullement un obstacle à ce type de démarche.

Au reste, il sied de relever qu'une directive favorise les échanges de logements en cas de sous-occupation, en ce sens qu'elle accorde une dérogation au barème d'accès - moyennant le respect du barème de sortie - en faveur du locataire prenant à bail un objet plus petit, de même qu'au groupe de personnes prenant à bail un logement plus spacieux sous réserve de l'observation du barème d'entrée.

5. Sûretés

S'agissant de la question des sûretés, la réglementation en vigueur prohibe expressément leur fourniture, à moins que le service compétent les autorise sur demande dûment motivée du propriétaire avant la conclusion du bail.

Illustration n° 16 : Demandes de logements enregistrées au 31 décembre auprès de l'Office du logement entre 2000 et 2007

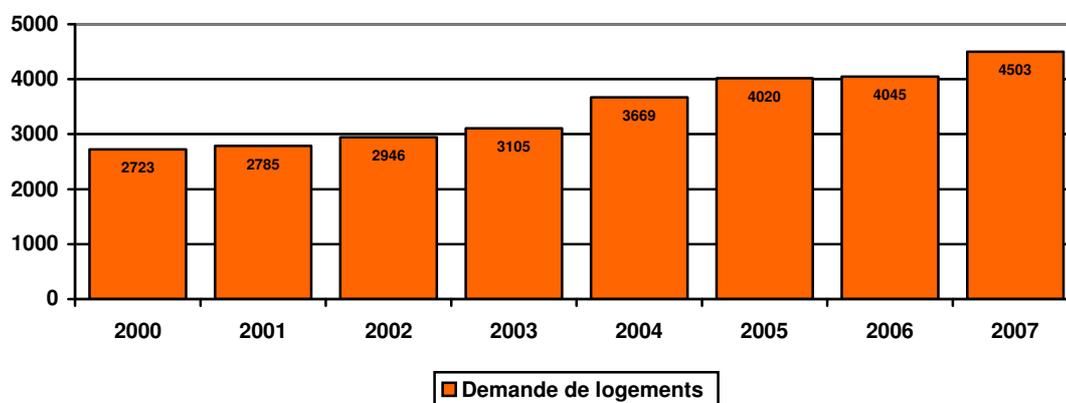


Illustration n° 17 : Attributions de logements subventionnés entre 2000 et 2007

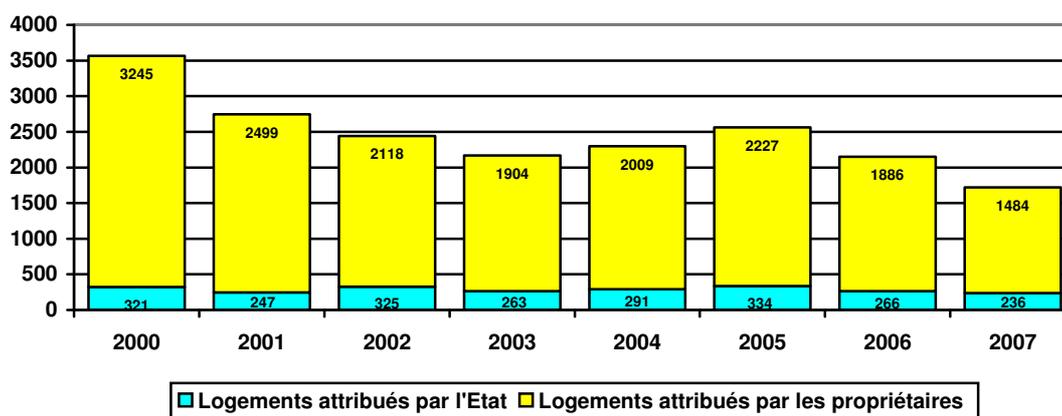


Illustration n° 18 : Nombre de demandeurs de logements recensés au 30 septembre 2007

Revenu brut	0 à 30'000 F		30 à 60'000 F		60 à 90'000 F		90'000 F et plus		Total	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
1 personne	746	17,07	971	22,21	124	2,84	8	0,18	1849	42,30
2 personnes	102	2,33	562	12,86	264	6,04	92	2,10	1020	23,34
3 personnes	31	0,71	290	6,63	255	5,83	124	2,84	700	16,01
4 personnes	4	0,09	139	3,18	189	4,32	119	2,72	451	10,32
5 pers. et plus	1	0,02	75	1,72	184	4,21	91	2,08	351	8,03
Total	884	20,22	2037	46,60	1016	23,24	434	9,93	4371	100,00

C. Résiliations de bail fondées sur la législation de droit public

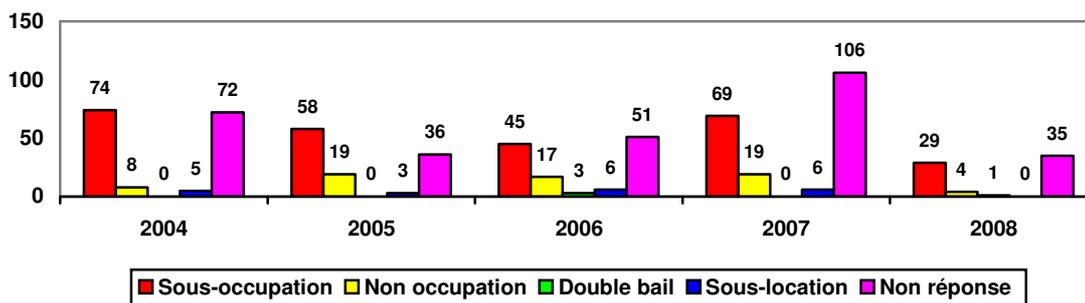
En matière de congé, la législation en vigueur accorde à l'Office du logement un pouvoir d'appréciation lui laissant ainsi la faculté d'ordonner au propriétaire d'un immeuble de résilier un bail lorsque le locataire ne respecte plus les conditions administratives lui permettant d'occuper le logement ou lorsqu'il n'a pas constitué son domicile civil et fiscal dans le canton.

L'Etat requiert systématiquement la résiliation du bail pour les cas suivants :

- non occupation, soit lorsque le locataire n'occupe plus son appartement ;
- sous-occupation, soit lorsque le nombre de pièces du logement dépasse de plus de deux unités le nombre de personnes occupant le logement ;
- double bail, soit lorsque le locataire ou l'un des occupants du logement est au bénéfice d'un autre bail portant sur un objet, sis dans le canton de Genève ;
- sous-location, soit lorsque le locataire sous-loue tout ou partie de son logement sans l'autorisation de l'Etat ;
- non réponse, soit lorsque le locataire ne justifie pas à première réquisition qu'il remplit les conditions légales et réglementaires d'occupation de son logement.

C'est le lieu de relever que la réglementation en vigueur prévoit un délai de départ d'une année à compter de la notification du congé par le bailleur, lequel ne sera autorisé à introduire une procédure d'évacuation qu'à l'échéance du sursis considéré.

Illustration n° 19 : Cas de résiliation systématiquement requis par l'Etat du 1^{er} janvier 2004 au 31 mars 2008



La résiliation du bail au motif de la sous-occupation permet la libération de logements pour lesquels le taux d'occupation n'est pas respecté en vue de les mettre à disposition de familles restant dans l'attente d'appartements adaptés à leur situation personnelle, avec une pesée des intérêts en cause, s'agissant d'une mesure lourde de conséquence. Le Tribunal de céans a déjà relevé que « *l'intérêt public à la meilleure allocation possible des logements subventionnés l'emporte sur l'intérêt privé (...) à demeurer dans le logement litigieux (...)* » (ATA A/1833/2004 TPE du 6 avril 2004, p. 5).

Le locataire visé par une telle mesure est en principe reçu en les locaux de l'Office du logement dans le cadre de l'instruction de son dossier.

A cette occasion, un examen particulier est opéré en vue de s'assurer qu'aucune dérogation suivante ne trouve application :

- l'un des occupants du logement est âgé de plus de 70 ans ;
- le logement comporte 2,5 pièces de plus que le nombre de personnes ;
- le titulaire du bail est en situation de veuvage depuis moins de 2 ans ;
- le titulaire du bail est en situation de divorce/séparation depuis moins de 2 ans ;
- l'immeuble sort du contrôle de l'Etat dans moins de 2 ans ;
- le maintien dans le logement considéré s'impose impérativement, compte tenu des particularités du cas.

Une dérogation est également accordée aux locataires qui peuvent se prévaloir d'une garde partagée d'enfants mineurs, dont le taux attribué et effectif est d'au moins 40 %, soit 3'504 heures par année, ainsi qu'aux locataires coopérateurs qui peuvent se prévaloir d'une sous-occupation de 3 pièces au maximum.

S'agissant de la question du relogement, le locataire est notamment invité à déposer une demande de logements auprès de l'Office du logement, sa situation étant prise en considération sur la base du système de priorisation évoqué ci-dessus.

Illustration n° 20 : Eléments statistiques en matière de sous-occupation du 1^{er} janvier 2004 au 31 mars 2008

Résiliations en cours	Résiliations suspendues	Dossiers clos (départs/régularisations)
186	19	461 (194/267)

X. Les obstacles à l'accès au logement

Le présent chapitre reproduit partiellement le dossier "Marginalité urbaine, accès au logement et aide sociale dans le canton de Neuchâtel" par Fabienne Cosandier et Eric Augsburger, ANIAS (Association neuchâteloise des institutions d'action sociale), Mai 2006 :

«Trouver des solutions pour maintenir l'accès au logement des populations précarisées. C'est à cette fin que, à l'automne 2002, l'Association neuchâteloise des institutions d'action sociale constitue un groupe de travail. Ce groupe est chargé de procéder d'une part à un état des lieux et d'établir d'autre part un rapport à l'intention des autorités politiques afin de les informer et de les sensibiliser à la nécessité de trouver des solutions visant à favoriser l'accès et le maintien au logement des populations précarisées. Le groupe doit également réfléchir au manque de structures intermédiaires permettant l'hébergement des personnes exclues du logement. Constitué à l'origine de professionnel-les des services sociaux publics et privés, ce groupe de travail «logement» s'est progressivement enrichi grâce à la participation de représentants de régies immobilières publiques et privées.

Dans le cadre de ses travaux, le groupe de travail «logement» est parvenu à identifier certaines catégories de population particulièrement défavorisées ainsi qu'un certain nombre de facteurs susceptibles d'expliquer leurs difficultés d'accès au logement. Les professionnels de l'immobilier ont relevé, au sein du groupe, les problèmes rencontrés face au comportement de certains locataires tant dans la gestion de l'objet mis en location que dans les relations de voisinage, soulignant qu'un accompagnement social et une prise en charge financière lors de dégâts importants seraient susceptibles de favoriser l'accès au logement de locataires considérés à «risques».

(...)

Principaux résultats de l'étude

Offre de logements vacants:

La comparaison du prix des logements vacants avec les normes appliquées par l'aide sociale dans les différents districts montre que l'accès au logement ne dépend pas essentiellement du coût des loyers mais que d'autres facteurs, plus handicapants, sont susceptibles de peser davantage.

Accès à l'offre:

Apprendre qu'un logement est vacant et figurer parmi les candidats les mieux placés avant la procédure d'attribution constituent la première étape dans l'accès au logement. Un manque de transparence du marché et une première forme de sélection liée au savoir-être lors de la procédure d'inscription peuvent pénaliser certaines catégories de demandeurs lors de cette première étape.

Procédure d'attribution et populations à risques:

Les conditions-cadre de la procédure d'attribution ainsi que les critères pris en compte dans l'évaluation des demandes - solvabilité, capacité d'entretenir de bonnes relations de voisinage, gestion de l'objet - créent une discrimination entre demandeurs: l'accès aux objets soumis à forte concurrence est très difficile, voire impossible, pour les populations considérées à risques par les gestionnaires de l'offre. Dans les objets à plus faible concurrence, l'accès au logement des populations à risques est soumis à l'exigence d'un partage des risques par la médiation de garants ou de garanties:

- la crainte de non paiement des loyers et des charges est particulièrement pénalisante pour tous les demandeurs endettés; l'endettement constitue le premier facteur de sélection en situation de forte concurrence; les bénéficiaires de l'aide sociale et les populations dites «working poor» sont, à ce titre, particulièrement pénalisés faute de pouvoir présenter des garanties financières jugées suffisantes par les gestionnaires de l'offre;
- la crainte de pertes financières, en cas de conflits de voisinage, suscite le recours à un principe de précaution qui s'applique à une large palette de situations jugées potentiellement conflictuelles avec pour conséquence des discriminations dans l'accès au logement ou dans certaines parties du parc immobilier; les populations toxicomanes et alcooliques, certaines populations souffrant de problèmes psychiques, certains jeunes bénéficiaires de l'aide sociale, les personnes sortant d'institutions de même que certaines populations étrangères peuvent avoir particulièrement à souffrir de ces diverses formes de discrimination;
- la crainte de pertes financières, en cas de dégâts volontaires ou en raison de graves négligences dans la gestion des locaux et des équipements, vont à nouveau pénaliser les populations toxicomanes et alcooliques, certaines populations souffrant de problèmes psychiques, certains jeunes bénéficiaires de l'aide sociale; toutefois, pour que ce critère soit rédhibitoire, le demandeur doit avoir été convaincu de dégâts dans un appartement précédent; si globalement les bénéficiaires des services sociaux peuvent être considérés également comme une population à risques, c'est essentiellement en raison d'une absence de suivi dans le paiement des primes de l'assurance responsabilité civile.

Les gérances publiques paraissent offrir un plus large accès au logement que leurs consoeurs du privé. D'une manière générale, seuls les comportements violents ou de graves déprédations dans la gestion d'un appartement précédent peuvent être considérés comme rédhibitoires.

Politique publique et attentes des gestionnaires de l'offre:

Les politiques publiques, tant au niveau de leur contenu que de leur application, sont jugées insuffisantes par les gestionnaires de l'offre en regard de leurs besoins - garanties de paiement du loyer, prise en charge des dégâts et gestion des comportements déviants; les critiques formulées le sont principalement à l'encontre des services sociaux communaux, principaux acteurs de l'application des politiques publiques: retrait de la lettre de garantie de loyer hors délai de résiliation des baux; absence de suivi dans la gestion des conflits de voisinage; non participation financière lors de dégâts; absence de suivi dans la gestion de l'objet; manque de suivi dans le paiement des primes de l'assurance responsabilité civile; difficultés pour atteindre les assistants sociaux en cas de problèmes; perception négative des gestionnaires de l'offre de la part de certains assistants sociaux. Certaines de ces critiques dénotent une méconnaissance du cadre légal au sein duquel les assistants sociaux sont amenés à intervenir.

Bonnes pratiques:

Les expériences, mises en évidence dans le canton au sein d'un réseau de collaboration entre diverses institutions sont de nature à susciter la réflexion au niveau des mesures destinées à renforcer le potentiel d'accès au logement des populations précarisées. Si les bonnes pratiques relèvent de l'existant, elles peuvent aussi relever de mesures structurelles plus coûteuses et plus lourdes ainsi que le montrent les exemples de Lausanne et de Zurich. Une politique de prévention passe peut-être par une réflexion sur l'existant, d'où l'intérêt pour une structure de veille sociale qui serait chargée d'identifier les bonnes pratiques afin d'alimenter la réflexion.

Mesures soumises aux gestionnaires de l'offre:

L'analyse des résultats de l'évaluation par les gestionnaires de l'offre d'un catalogue de mesures destinées à abaisser les facteurs de risques et à renforcer parallèlement la capacité d'accès au logement des personnes et groupes fragilisés met en évidence d'une part de très fortes réticences à l'égard de toute mesure susceptible d'entraîner des coûts supplémentaires à la charge des bailleurs et, d'autre part, un intérêt pour toutes celles qui s'inscrivent dans un transfert de charges sur des politiques publiques destinées à offrir de meilleures garanties financières, à encourager le dialogue entre bailleurs et locataires et à assurer le suivi des locataires lors de risques de mauvaise gestion et de conflits de voisinage.

Recommandations

En préambule, il s'agit de souligner qu'en regard du mandat qui a été confié à l'UNIL, les recommandations s'inscrivent dans le cadre des politiques publiques existantes, en particulier au niveau des bonnes pratiques mises en évidence par la recherche. Dans ce contexte, il est à signaler qu'aucune mesure nécessitant des modifications de la loi ou de l'arrêté fixant les normes d'aide sociale n'est abordée.

Renforcer la collaboration entre les gestionnaires de l'offre et les services sociaux communaux:

La collaboration entre les gestionnaires de l'offre et les services sociaux communaux doit être renforcée dans la mesure où la qualité de cette collaboration peut constituer un élément-clé dans l'accès et dans le maintien au logement des populations fragilisées; un renforcement de cette collaboration implique notamment:

- la mise en place d'une politique d'information des services sociaux à l'égard des gestionnaires de l'offre au niveau du cadre légal dans lequel ils sont amenés à intervenir ainsi qu'au niveau de leur fonctionnement;
- la mise en place d'une offre de cours de sensibilisation et de stages au sein des services sociaux à destination du personnel administratif des gérances privées et publiques amenées à entrer en contact avec des personnes précarisées;
- la mise en place d'une personne de référence «logement» au sein des services sociaux afin de pouvoir apporter des réponses rapides aux demandes des gestionnaires de l'offre en cas de problèmes;
- l'unification des pratiques des assistants sociaux au niveau du paiement du loyer lorsque celui-ci est garanti; du contrôle des primes de l'assurance responsabilité civile; des conditions de retrait de la lettre de garantie;

- l'élaboration d'une charte éthique visant à accroître la transparence dans le travail des gestionnaires de l'offre et des services sociaux communaux;
- la mise en place d'un groupe de suivi et d'un système de veille sociale, réunissant intervenants sociaux et gestionnaires de l'offre, dont le but consisterait à assurer un suivi de la situation des populations marginalisées sur le marché du logement dans le canton ainsi qu'à d'identifier les bonnes pratiques tant en Suisse qu'à l'étranger afin d'inspirer les politiques futures.

Echanger des informations sur les bonnes pratiques:

Il est important de susciter des échanges entre les différents intervenants au niveau des expériences menées dans le canton et ailleurs. Le travail d'insertion mené dans les foyers, ainsi que celui du Centre social protestant dans la recherche de solutions pour le paiement des loyers dus, ou encore la collaboration entre le Centre psychosocial et le Service d'aides familiales de La Chaux-de-Fonds, dans des situations où des personnes atteintes psychiquement n'entretiennent plus leur appartement ou le saccagent, sont à ce propos des exemples particulièrement féconds.

Renforcer la capacité d'action des assistants sociaux communaux en mobilisant davantage les réseaux existants et en développant de nouvelles synergies:

Face au manque de temps et au manque de forces auxquels sont confrontés les services sociaux communaux, le développement du travail de réseau apparaît comme un moyen susceptible de renforcer la capacité d'action des assistants sociaux. Il s'agit de:

- renforcer la collaboration au sein des réseaux existants;
- établir un inventaire des partenaires potentiels ainsi que l'offre qui leur est associée afin de créer de nouvelles synergies modulées en fonction des besoins;
- rechercher les expériences de bonnes pratiques en matière de travail en réseau afin de stimuler la réflexion.

Mener une réflexion sur le recours aux mesures d'accompagnement social extérieur (ASE):

L'expérience des foyers a montré que les mesures d'accompagnement social extérieur constituent un outil important dans le processus d'insertion au logement. Il s'agit de mener une réflexion afin d'évaluer les conditions d'un recours à l'accompagnement social extérieur par les travailleurs sociaux comme mesure d'accompagnement et de suivi des populations fragilisées dans l'accès et dans le maintien au logement.

Développer le recours au service d'aide familiale:

Les expériences menées à La Chaux-de-Fonds par le Centre psychosocial, en collaboration avec le Service d'aides familiales, ainsi que par le service de l'hygiène ont montré le rôle important dans le maintien au logement de populations souffrant du «syndrome de Diogène». Par ailleurs, la recherche a montré l'intérêt des gestionnaires de l'offre pour cette mesure d'accompagnement de certaines catégories de population. Il s'agirait toutefois de mener une réflexion sur le mode de financement des prestations de l'aide familiale pour les personnes qui ne bénéficieraient pas d'un financement de l'aide sociale.

Mise en place d'un poste de médiateur:

L'exemple de la «Cellule logement» de la municipalité lausannoise a montré tout l'intérêt que peut constituer la création d'un poste de médiateur dont les interventions de son titulaire sont susceptibles d'accroître la capacité d'accès et de maintien au logement des populations précarisées. En effet, le médiateur est susceptible d'apporter des réponses rapides lors de problèmes constatés par les gestionnaires de l'offre - gestion de l'objet ou conflits de voisinage - et de renforcer ainsi la capacité d'action des travailleurs sociaux.

Renforcer l'accès au logement des personnes endettées:

L'endettement constitue le principal obstacle dans l'accès au logement. Il apparaît d'autant plus rédhibitoire lorsqu'il s'agit de dettes liées à des loyers dus ou lorsqu'un garant ne peut être proposé. De même, le non-paiement des loyers constitue la principale cause de résiliation. Dans ce contexte, un processus de désendettement est susceptible de renforcer le potentiel d'accès ou de maintien au logement.

Il s'agirait alors de:

- mobiliser le savoir-faire et l'expérience acquis par le Centre social protestant et CARITAS dans l'élaboration et dans le suivi de programmes de désendettement ainsi que d'aide à la gestion;
- explorer la possibilité de recourir au fonds de désendettement cantonal.

Renforcer la capacité d'accès à l'offre des populations précarisées:

Les populations précarisées connaissent certaines difficultés dans l'accès à l'offre. Il est dès lors important de leur donner les moyens d'accéder le plus largement possible aux différents supports de l'offre, de maîtriser les techniques de recherche de logement et de renforcer leurs capacités en matière de savoir-être et de savoir-faire. La mobilisation des programmes d'insertion sociale et professionnelle nous paraît être une piste intéressante.

Informations statistiques:

La mise en place d'un outil statistique paraît nécessaire pour évaluer la situation des personnes exclues du logement. Les informations obtenues devraient contribuer à offrir une meilleure connaissance de l'exclusion au logement dans le canton et à permettre la mise en place et le renforcement de dispositifs susceptibles de répondre au mieux à leurs besoins.»

(...)

XI. Construction de logement à Genève, vers quoi va-t-on ?⁸

Le plan directeur du canton de Genève de décembre 2006 prévoit la construction de 32'000 logements dans les zones à bâtir existantes et dans de nouvelles zones créées à cet effet, selon les modalités suivantes, jugées complémentaires et nécessaires par l'Etat :

- Urbanisation de la couronne suburbaine

Le potentiel des zones de développement représente 35% de la surface constructible du canton mais elles sont largement occupées par des villas.

- Densification des terrains en zone villas

La densification est possible, soit par l'affectation d'une partie de la zone villas en zone de développement, soit par l'augmentation de l'indice d'utilisation de 0.2 à 0.4.

- Déclassement de quelques terrains de la zone agricole.

Il s'agirait de terrains contigus à la zone à bâtir actuelle.

L'Etat entend densifier en priorité les terrains d'une superficie d'au moins 5'000 m², à proximité d'une zone d'urbanisation existante ou d'une zone à bâtir, proches d'équipements publics (notamment d'une école) et accessibles tant par les transports individuels que collectifs ; par ailleurs, les nuisances devront être limitées et les qualités naturelles aussi bien que paysagère devront être respectées.

Les périmètres répondants aux impératifs susvisés sont ceux, sis aux Tuileries (Bellevue), à Chambésy-Village, à l'avenue Casaï, à l'avenue Caillat (Meyrin), à Pré-Longet (Onex), à La Chapelle (Lancy), à Pinchat (Carouge), aux Crêts (Troinex), PAC Frontenex-La Tulette (Chêne-Bougeries), à Cologny et J-J Rigaux (Chêne-Bougeries).

C'est le lieu de relever que les 600'000 m² prévus à cet effet ne représentent que 2% de la zone villas, étant précisé qu'il reste encore suffisamment de surface en vue de doubler la construction du nombre de villas actuelles.

Dans une deuxième phase seront urbanisés les périmètres correspondant à Châtelaine-Vilars (Vernier), PAC Mon-Ideé-Communaux d'Ambilly (Thônex, Puplinge), PAC la Chapelle-les Sciers (Lancy), Meyrin-Les Vergers (Meyrin).

Le premier train de mesures devrait permettre la construction de 3'000 logements et le second 6'500 objets.

Chaque année, 1'600 logements au minimum devraient être construits pour réduire la grave pénurie de logement à Genève.

⁸ Source : Le plan directeur du canton de Genève adopté par Berne le 28 juin 2007

XII. Résumé et propositions pour le Conseil d'Etat

- a) Aux termes de l'article 41, alinéa 1, lettre e de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999, la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables.

Conformément à l'article 10A, alinéa 1 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 (Cst-GE), le droit au logement est garanti. 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 (art. 10A, al. 2 Cst-GE). A cette fin, conformément à l'article 10A, alinéa 3, lettres a à h Cst-GE, dans les limites du droit fédéral, ils mènent une politique sociale du logement, notamment par :

- La lutte contre la spéculation foncière;
- la construction et le subventionnement de logements avec priorité aux habitations à bas loyers;
- une politique active d'acquisition de terrains;
- l'octroi de droits de superficie à des organes désireux de construire des logements sociaux et ne poursuivant pas de but lucratif;
- l'encouragement à la recherche de solutions économiques de construction;
- des mesures propres à la remise sur le marché des logements laissés vides dans un but spéculatif;
- des mesures propres à éviter que des personnes soient sans logement, notamment en cas d'évacuation forcée;
- une politique active de concertation en cas de conflit en matière de logement.

Au-delà de la teneur des textes juridiques, le droit fondamental au logement prend pleinement son sens à l'aune de la définition de la notion de « logement convenable » de la Déclaration d'Habitat d'Istanbul de 1996 :

« Vivre dans un logement convenable, ce n'est pas simplement avoir un toit au-dessus de la tête. Un logement convenable doit aussi offrir une intimité et une sécurité satisfaisantes et permettre de jouir de la sécurité d'occupation; il doit être suffisamment grand, lumineux, chauffé et aéré, être physiquement accessible, présenter une structure stable et durable, être équipé des infrastructures de base telles qu'adduction d'eau, assainissement, collecte des déchets, se situer dans un environnement de qualité convenable sur les plans écologique et sanitaire, et, enfin, être à une distance raisonnable du lieu de travail et des services de base, le tout, pour un prix abordable. »

- b) S'agissant de la situation genevoise, il apparaît utile de mettre en exergue quelques données chiffrées, tirés de l'Office cantonal de la statistique, afin d'en saisir son cadre : Notre canton disposait en 2006 d'une zone à bâtir correspondant à 63,3 Km², soit 22,4 % de son territoire, dont 32,9 km² dévolus à la seule zone résidentielle destinée aux villas. Par ailleurs, notre république présentait, la même année, 213'936 logements, la proportion de villas représentant alors 56,7% par rapport au nombre total de bâtiments.

En ne tenant compte que des logements occupés en permanence en 2000, l'on dénombrait 368'029 personnes résidentes pour 177'661 logements, dont 53,7 % étaient des maisons individuelles et 42,8% des maisons à plusieurs logements.

A cet égard, il convient d'observer que les maisons individuelles représentaient 10,4% des logements pour 14,1% de la population, tandis que les bâtiments à plusieurs logements abritaient 87,3% des logements pour 83,8% de la population.

Concernant les ménages privés genevois, un tiers d'entre eux, soit 63'544 unités ou 52% de la population, étaient des ménages familiaux avec enfants : 46% de ce derniers comptaient un seul enfant et 41% deux enfants. Par ailleurs, il s'avère que 21,4 % du tiers considéré étaient des familles monoparentales.

Quant à la question du taux d'occupation, il apparaît que 2,2% des ménages habitaient un logement trop petit par rapport au nombre de personnes qui l'occupaient, tandis que 31,9 % des ménages étaient en sous-occupation.

Cela étant, les taux d'occupation diffèrent considérablement pour les couples avec enfants : le pourcentage de ces derniers en occupation forte culminait à 7,3% (13,6% en 1970), alors que leur proportion en occupation faible s'élevait à 9,3% (3,7% en 1970).

- c) S'agissant des logements subventionnés par l'Etat de Genève, il y a lieu de relever que leur nombre est passé de 23'565 à 19'885 objets, toute catégorie confondue, entre le 31 décembre 2000 et le 29 février 2008.

L'érosion de ce parc locatif aux loyers abordables est d'autant plus regrettable que l'accès pour le cinquième de ses objets s'opère par le biais de l'Etat en fonction de la seule urgence sociale des candidats, l'éventuel refus du propriétaire étant admis de manière très restrictive pour de justes motifs documentés. En outre, leur accès est facilitée de par l'absence de sûretés à fournir, sauf rares exceptions dûment justifiées par le bailleur.

De manière générale, il est constant que les gérances publiques semblent offrir un plus large accès au logement que celles du privé.

- d) Compte tenu de la pénurie de logements qui sévit actuellement à Genève (cf. arrêté déterminant les catégories d'appartements où sévit la pénurie en vue de l'application de l'article 24 de la loi d'application du code civil et du code des obligations, du 14 novembre 2007), il est manifeste que la population et les milieux intéressés ne remettent pas en question la nécessité de construire davantage de logements à Genève.

A cet égard, la présente commission constate que le Conseil d'Etat a fait sienne cette priorité et que le protocole d'accord sur le logement du 1^{er} décembre 2006, la loi pour la construction de logements d'utilité publique, du 24 mai 2007, ainsi que la chartre et le plan directeur de l'habitat transfrontalier du 7 février 2008 sont des éléments concrets de la volonté gouvernementale dans ce domaine.

Aussi, la Commission cantonale de la famille invite le Conseil d'Etat :

- d'intensifier ses efforts pour la réalisation de la construction de logements et l'exhorte à veiller à ce que leurs types répondent proportionnellement à la réalité de la composition de la population et des revenus de celle-ci, voire de mener une réflexion de fond sur une telle problématique;
- d'inscrire dans le plan directeur le déclassement de 2% de la surface de la zone villa et de 1% de la zone agricole en zone d'habitation en vue d'y réaliser des logements;
- de tout mettre en œuvre pour que les buts définis dans la loi pour un plan d'urgence-logements, du 21 juin 1991, concernant la construction ou l'acquisition de 3000 logements HBM soient atteints au plus vite.

- e) De plus, la présente commission entend également mettre l'accent sur une meilleure répartition des logements existant ou à venir, ainsi que sur la facilitation de l'accès au logement aux familles les plus précarisées. En effet, il convient de mettre en place une politique de gestion du parc locatif plus rationnelle.

Comme relevé par l'Association neuchâteloise des institutions d'action sociale partiellement dans son dossier "Marginalité urbaine, accès au logement et aide sociale dans le canton de Neuchâtel" du mois de mai 2006, *"les conditions-cadre de la procédure d'attribution ainsi que les critères pris en compte dans l'évaluation des demandes - solvabilité, capacité d'entretenir de bonnes relations de voisinage, gestion de l'objet - créent une discrimination entre demandeurs: l'accès aux objets soumis à forte concurrence est très difficile, voire impossible, pour les populations considérées à risques par les gestionnaires de l'offre. Dans les objets à plus faible concurrence, l'accès au logement des populations à risques est soumis à l'exigence d'un partage des risques par la médiation de garants ou de garanties"*.

Au vu de ce qui précède, la Commission cantonale de la famille invite encore le Conseil d'Etat, notamment au bénéfice des familles :

- à mettre sur pied une bourse d'échange avec un fonds de compensation. Il est en effet urgent d'inciter les personnes en sous-occupation à déménager dans des logements plus petits, étant précisé que ces derniers devront être meilleur marché que ceux appelés à être libérés.
- à créer au préalable une plate-forme en ligne où seront répertoriés par les locataires leur demande d'échange et à assurer son accès à l'ensemble des intéressés.
- à prendre toute mesure utile afin de réserver au service compétent le choix des locataires pour 30% au moins du nombre d'appartements et de pièces de chaque immeuble dans les différentes catégories de logements subventionnés. Cette mesure ne nécessite aucune modification législative ni réglementaire au vu de la teneur de l'article 6, alinéa 2 du règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 24 août 1992.

- à faciliter l'accès au logement aux ménages faisant l'objet de poursuites en garantissant aux bailleurs le paiement du loyer durant une période probatoire destinée à dissiper leurs craintes. L'engagement de l'Etat s'opérerait à de strictes conditions : par exemple, encadrement social du locataire, établissement d'un plan de désendettement et contrôle de son suivi, taux d'effort raisonnable, autorisation pour l'Etat de prendre tout renseignement utile auprès de quiconque, prélèvement direct du montant du loyer et de celui des primes de l'assurance responsabilité civile sur les revenus du locataire, etc.
- à faciliter l'accès au logement aux ménages n'étant pas en mesure de verser les sûretés exigés par le bailleur en s'engageant à payer le montant y relatif le moment venu. A l'instar du point précédent, de strictes conditions seront posées, telles que l'encadrement social du locataire, établissement d'un budget et contrôle de son suivi, taux d'effort raisonnable, autorisation pour l'Etat de prendre tout renseignement utile auprès de quiconque, constitution de la garantie par le locataire en versant à l'Etat un certain montant mensuellement, contrôle du paiement des primes de l'assurance responsabilité civile, etc.
- à faciliter l'accès au logement aux ménages ne disposant pas des fonds nécessaire à la libération des parts sociales d'une société coopérative d'habitation par l'octroi de prêts, ce en augmentant le budget consacré au régime de prêts prévu à l'article 39E de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977.
- à faciliter l'accès au logement aux ménages dont le profil font craindre des pertes financières en raison d'hypothétiques conflits de voisinage en assurant l'encadrement social des intéressés, le contrôle du paiement des primes de l'assurance responsabilité civile, de même que le rôle de médiateur auprès des bailleurs.

Les propositions susvisées nous paraissent répondre aux besoins des familles les plus précarisées et plus généralement de celui de l'ensemble de la population. Par ailleurs, leur réalisation serait susceptible d'être opérée à moindre coût pour un bénéfice social déterminant.