Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 63 (1990)

Heft: 5

Artikel: Le logement subventionné en crise

Autor: Bonnard, Marie

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-129072

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

LE LOGEMENT SUBVENTIONNÉ EN CRISE

S'il est un canton qui s'est forgé une panoplie de moyens destinés à résoudre le problème du logement social, c'est bien Genève. Comment se fait-il que malgré cela la crise du logement soit toujours aussi aiguë qu'au premier temps de l'après guerre ?

Prises successivement depuis la fin des années quarante et regroupées aujourd'hui dans une « loi générale sur le logement et la protection des locataires » (LGL de 1977), de nombreuses mesures permettent en effet au Canton de Genève « d'encourager la construction de logements d'utilité publique » et « d'améliorer la qualité de l'habitat ». Celles-ci se classent en deux grandes catégories : l'aide à la construction (ou « à la pierre ») et l'aide à la personne.

L'aide à la pierre regroupe des mesures destinées à stimuler la mise sur le marché des logements accessibles aux ménages à revenus modestes et moyens. Il s'agit soit d'acquisition de terrains par l'Etat, soit de cautionnement de prêts ou encore d'octroi de prêts hypothécaires. D'autres mesures d'aide, à l'exploitation des constructions cette fois-ci, telles que des subventions et des exonérations fiscales entrent encore dans cette catégorie. Celles-ci sont en principe dégressives afin de permettre dans un délai de 20 ans pour les HLM (de 10 ans pour les HCM, habitations pour classes moyennes) le retour des immeubles dans le marché libre.

Cette aide est à l'origine de la création de trois types de logements correspondant aux différentes classes de revenus : les HBM, habitations bon marché destinées aux couches les plus défavorisées (aide en principe continue), les HLM (loyer modéré pour revenus modestes) et les HCM, associées à une population plus aisée.

L'aide à la personne prévue dans la loi permet d'octroyer une allocation de logement aux bénéficiaires de logements subventionnés pour lesquels la charge du loyer est trop lourde, en égard à leurs revenus. Les locataires doivent demander eux-mêmes l'attribution de cette aide ; 10 % des bénéficiaires y ont fait appel.

La LGL comprend encore d'autres dispositions, telles que l'aide à la rénovation d'immeubles locatifs anciens, le subventionnement de la propriété par étage. Elle fixe en outre les conditions relatives aux bénéficiaires de logements subventionnés, les modalités de contrôle des loyers.

L'Etat débourse environ 110 à 115 millions de francs par an pour l'aide à la pierre (la moitié va à l'aide au financement d'opérations constructives, l'autre à l'aide à l'exploitation), soit 2,5 % de son budget de fonctionnement. L'aide à la personne revient à quelques millions de francs.

Des milliers de demandes de logements insatisfaites contredisent aujourd'hui les effets positifs de cette armada de mesures façonnées durant trente ans. Il y a bien entendu le contexte économique genevois qui a suscité durant cette dernière décennie la création de 40 000 emplois alors que seuls 10 000 logements (contrôlés et libres) s'édifiaient dans le canton. Il y a aussi le phénomène connu du « desserement » des ménages : près de 3 personnes par logement en 1950, environ 2 aujourd'hui. Il y a surtout le niveau des loyers qui augmente deux fois plus vite que le coût de la vie et les prix du sol qui s'emballent.

Mais qu'en est-il de l'offre en logements sociaux ? Le parc des logements accessibles aux revenus modestes et moyens diminue. Pour diverses raisons.

La première, difficile à chiffrer, a trait à la rénovation d'anciens immeubles : toute une gamme de logements simples, aux loyers très modestes passe à un niveau de confort de loyer supérieur. Pour mémoire, plus de la moitié des immeubles d'habitation a plus de trente ans...

La seconde raison touche au retour sur le marché libre des logements construits grâces aux premières mesures d'aide prises dans les années 50 et 60. En effet tout le mécanisme de l'aide au financement d'opération locatives et à leur exploitation table sur la notion que le constructeur encouragé par l'Etat doit pouvoir retrouver, après 20 ans, voire 25 ans ou plus, les rendements locatifs du marché immobilier non contrôlé. Notion elle-même fondée sur l'idée que les bénéficiaires de ces logements voient leurs revenus augmenter au fil des ans et peuvent ainsi « amortir » en douceur les hausses de loyers consécutives à leur alignement progressif sur les loyers libres.

Le retour au marché libre ne pose en effet de trop gros problèmes aux locataires qui restent dans leur logement ; en revanche en cas de changement de locataire, les loyers peuvent aisément doubler, voire plus.

La troisième raison a trait à la baisse de la production de logements sociaux, qui elle-même coïncide avec une baisse générale du volume de construction de logements. Dans les années 1975 à 79, entre 60 à 74% des logements produits l'étaient avec l'aide ou par les pouvoirs publics. En 1988, ils ne sont plus que 48% de l'effort global de construction de logements.

Ainsi la part des logements subventionnés (toutes HBM, HLM, HCM confondues) sur l'ensemble des logements existants diminue: 16,2% en 1988, contre 24,3% à la fin des années septante. En chiffres absolus cela signifie une perte de 10000 logements subventionnés entre 1978 et 1988. Une perte énorme, compte tenu de l'augmentation du parc de logements de 13500 unités durant cette même période.

Aujourd'hui les quelque 29600 logements sociaux se répartissent entre 3500 HBM (12%), 22100 HLM (74,5%) et 4000 HCM (13,5%). Le nombre d'HBM reste stable, progresse même depuis quelques années. Tout l'inverse pour les HLM qui diminuent de façon constante (mais constitue toujours les trois quarts du logement social). Les HCM perdent aussi de leur poids, en chiffre absolus et relatifs. L'intérêt de produire cette dernière catégorie de logement s'érode face aux coûts de production et au volume de subventions autorisé par la loi.

Le logement à loyer modéré HLM se trouve actuellement au cœur du logement social. Son coût de production a fortement augmenté, suivant la tendance générale que l'on connaît. Le loyer subventionné de la pièce à l'année se monte désormais à Fr. 250.–. Soit Fr. 1000.– par mois pour un logement neuf de 3 pièces + cuisine, sans compter les charges et le loyer d'un garage... Bon nombre de ménages (jeunes, immigrés, etc...) ne peuvent assumer un tel montant. A tel point que pour trouver preneur, les bailleurs doivent placer des annonces dans les journaux.

On assiste donc à un déplacement de la catégorie des bénéficiaires d'HLM (pour les nouveaux immeubles surtout) vers celle des HBM. Ce qui pose un problème quantitatif et qualitatif. Quantitatif car le parc d'HBM est fort réduit. En outre à ce jour, ces logements sont en majorité de petite taille et destinés surtout à des groupes particuliers de locataires (personnes âgées, apprentis-étudiants, invalides...). Qualitatif car ceux-ci ne sont construits que par les pouvoirs publics (Confédération, canton, communes) et les associations sans but lucratif qui s'engagent en quelque sorte à maintenir un habitat bon marché à la frange des mécanismes du marché immobilier.

La crise effective d'encouragement à la construction d'HLM doit bien trouver réponse. De toute urgence. Différentes propositions existent. Il y a en premier lieu celle d'augmenter encore le volume ou la durée des subventions (aide au financement et à l'exploitation) pour les HLM, ce qui revient à combler l'écart qui se creuse entre le coût effectif du logement et le loyer payé par le locataire. Il y a ensuite celle visant à accroître fortement l'aide personnalisée. A ce propos, une nouvelle loi accorde depuis le début de l'année des allocations de logement aux locataires des logements du secteur libre (le propriétaire doit alors se soumettre à un certain contrôle des loyers). Cette loi et son règlement fraichement édicté sont déjà contestés: l'aide est plafonnée à 15 millions de francs, pas un franc n'a été mis au budget 1990, le risque existe de subventionner indirectement des rendements abusifs.

Un parti vient de déposer un projet de loi appelé «bonus loyer» dont l'idée avait été lancée durant la campagne électorale de l'automne dernier. Il s'agit de fournir des allocations personnalisées aux ménages qui doivent assumer des loyers trop élevés proportionnellement à leurs revenus (selon certaines limties de revenus et de loyers). Cette aide n'entretiendrait aucune relation à l'appartement du bénéficiaire, ainsi aucun contrôle sur les loyers n'est prévu. Elle peut concerner un grand nombre de bénéficiaires. Le bonus loyer comporte tous les risques d'encouragement aux mécanismes inflationnistes, au renchérissement des coûts de production du logement. Elle a en revanche l'intérêt de fixer dans la loi la notion de taux d'effort acceptables pour tous les locataires, premisse d'un droit au logement. Son coût annuel pourrait s'élever à plus de 100 millions et doublerait de ce fait l'aide actuelle.

Très différente est la proposition du «Rassemblement pour une politique sociale du logement» (regroupant syndicats, partis et mouvements progressistes) qui demande par le biais d'une initiative populaire déposée l'été dernier, la construction de 3000 HBM dans un délais de cinq ans après l'entrée en vigueur de ce «plan d'urgence logement». Une initiative lancée en parallèle veut inscrire dans la Constitution genevoise le droit au logement. Ce plan d'urgence est conçu comme une mesure exceptionnelle, renouvelable cependant si la crise perdure; les logements sont destinés aux familles ayant les plus bas revenus.

Outre l'intérêt de promouvoir un effort d'investissement dans la pierre profitable à plusieurs générations (un effort estimé à 40 millions de francs par an), cette proposition a le mérite de recentrer le débat sur les besoins effectifs en logements sociaux, sur les constructeurs potentiels et sur la notion de rendement.

La construction de milliers d'HBM s'avère indispensable et urgente: il faudra soutenir activement l'initiative du Rassemblement. Néanmoins ceci reste insuffisant face à l'ampleur de la tâche. Mais avant toute chose une étude sous forme de bilan critique et très fouillé du système de subventionnement en cours s'impose, qu'il soit à la charge de l'Etat ou d'un organisme indépendant. Cete étude devrait être le prélude à une révision complète de la LGL dans laquelle devront être intégrées des données nouvelles telles que de la rareté des terrains, le marché des capitaux liés au deuxième pillier, la nécessité de mesures antispéculatives, un taux d'effort des ménages acceptable.

Marie Bonnard, urbaniste
Genève