

Rapport d'activité du
RASSEMBLEMENT
POUR UNE POLITIQUE SOCIALE
DU LOGEMENT

Année 2002–2003

29 avril 2003

Crise du logement dramatique

Pour la période 2002-2003, la situation du logement et celle des locataires à Genève a continué à s'aggraver.

Ainsi, c'est avec une grande préoccupation que le RPSL constate que la tension sur le marché immobilier, qui certes touche l'ensemble du territoire suisse et l'ensemble des villes suisses, atteint à Genève une situation gravissime comparable à celle qui avait été connue au début des années 60 et au milieu des années 70. Le taux de vacance est ainsi de 0,24%.

Toutefois, dans les années 60 et dans les années 70, le stock de logements et de logements subventionnés augmentait mois après mois, dans le cadre de la densification des zones de développement urbain autour du centre de Genève et dans les communes suburbaines.

Aujourd'hui la situation apparaît comme beaucoup plus problématique.

Premièrement, le stock de logements subventionnés a subi une perte de près de 18'000 unités en 22 ans. La proportion de logements subventionnés sur l'ensemble du parc immobilier a ainsi passé de 23,5% en 1980 à 11% à fin 2002. Cette érosion constante des logements destinés aux classes moyennes et aux revenus modestes se poursuivra encore ces prochaines années, dès lors que le nombre de logements sortant du régime de la LGL est nettement plus important que le nombre de logements subventionnés construits, voire même que le nombre de l'ensemble des logements construits sur le canton.

Deuxièmement, il apparaît de manière évidente que le problème majeur est la disponibilité de terrains et tout particulièrement de terrains en mains publiques pouvant être rapidement mis en valeur pour des logements répondant aux besoins prépondérants de la population. Leur carence ne peut être comblée à bref délai.

Troisièmement, il est apparu un renforcement des oppositions locales individuelles ou politiques, de diverses origines, contre le développement et la densification de certains quartiers ou de certaines zones et contre la réalisation de projets de construction. Parfois certains de ces projets qui avaient déjà été acceptés par les autorités compétentes ont été remis en cause.

Répondant à une sensibilité réelle de la population, les autorités sont venues à revoir à la baisse les coefficients d'occupation du sol et les gabarits de projets publics dont les plans localisés de quartiers étaient déjà en force.

Il s'agit d'une tendance lourde de l'opinion et de l'action politique au niveau local.

Quatrièmement, les locataires se sont vus notifier un nombre croissant de congés sous des prétextes divers. Ce phénomène constaté toujours en situation de pénurie aiguë n'est que le résultat de la volonté des propriétaires de tirer parti de la pénurie en tentant de récupérer des appartements et de les relouer plus chers ou de les vendre. Les résiliations ont atteint ainsi un niveau record. Il s'en suit que les contestations de congé introduites auprès de la Commission de conciliation en matière de baux et loyers a été de 1'173 dossiers en 2002, selon les chiffres officiels. Les contestations de congé n'étaient que de 596 en 1999. Ainsi, en 3 ans, le nombre de congés a augmenté de 96%.

Si l'on tient compte des locataires qui par peur ou par ignorance n'ont pas contesté le congé, c'est près de 1'500 personnes ou familles supplémentaires qui, en 2002, vivent dans la crainte de ne plus pouvoir bénéficier de logement dans les mois ou années à venir.

Cinquièmement, le nombre de procédures en évacuation de locataires pour défaut de paiement de loyer, ouvertes par-devant la Commission de conciliation, ont atteint le chiffre de 1'478. Ici aussi, il s'agit d'environ 1'500 locataires ou familles de locataires qui sont dans l'impossibilité de payer le loyer à la fin du mois et qui risquent de perdre leur logement. Il s'agit ici de l'expression de la fragilisation économique de certains milieux de la population, même en période de croissance.

Les réponses du Conseil d'Etat

Dans ce contexte très difficile, les réponses des autorités politiques et plus particulièrement du DAEL ont été nuancées mais leur impact faible :

Premièrement le DAEL, autant que faire se peut, a maintenu le cap de la répartition des terrains à bâtir en zone de développement, en faveur de 2/3 de logements subventionnés/sociaux et 1/3 pour le logement en loyer libre ou en PPE.

Deuxièmement, le Conseil d'Etat a présenté un projet de loi constitutionnelle relative aux logements locatifs sociaux perennes (LLSP), projet destiné à ancrer dans la constitution le principe d'un socle de logements sociaux perennes permettant de sortir progressivement de la logique de la loi générale sur le logement et du subventionnement à fonds perdus pendant 20 ans de logements revenant sur le marché libre.

Troisièmement, le DAEL a lancé le processus de concertation concernant les périmètres d'aménagement concertés (PAC) sur les périmètres de la Chapelle-les-Sciers et Frontenex-La Tulette.

Quatrièmement, le DAEL a multiplié les tables rondes sur divers aspects de la construction : projets bloqués, relation avec les Communes et Communaux d'Ambilly.

Notre appréciation est également nuancée.

Le maintien du cap de 2/3 de logements sociaux construits dans les zones de développement est naturellement accueilli favorablement par le Rassemblement. L'application de cette règle ne saurait cependant occulter le fait que le nombre de logements sociaux diminue et que le programme des 3'000 HBM n'est toujours pas réalisé.

La résistance du DAEL aux pressions exercées par les milieux immobiliers en faveur de la PPE évite cependant que l'on se trouve aujourd'hui en monoculture de PPE.

En ce qui concerne l'idée de la création d'un stock de logements sociaux pérennes, défini autrement que par le simple octroi de subventions de la loi générale sur le logement et attribuée à une population ne trouvant pas à se loger sur le marché libre, rejoint les préoccupations du Rassemblement. Le Rassemblement a eu l'occasion de l'indiquer lors de sa prise de position officielle. Cependant, près d'une année après le lancement du projet de loi constitutionnelle, plusieurs mois après que les milieux intéressés et les partis politiques se soient prononcés, rien de concret n'a encore vu le

jour. Le RPSL estime que la volonté de la recherche d'une majorité politique, par la conciliation d'intérêts divergents, apparaît quelque peu hasardeuse. Un leader-ship, plus marqué, dans ce dossier, comme dans d'autres, devrait permettre de marquer le paysage politique d'une volonté beaucoup plus importante en matière d'aménagement du territoire et du logement.

Le Rassemblement, dans ses réflexions, notamment à l'occasion de la prise de position sur la loi constitutionnelle, a eu l'occasion de rappeler que l'Etat de Genève n'avait pas eu de réelle politique foncière au cours des dernières décennies. Cette carence l'empêche aujourd'hui de pouvoir favoriser la construction de logements, en collaboration avec des institutions de droit public, mais aussi avec des opérateurs privés, et de répondre aux besoins des différents segments de la population. Tout particulièrement, la carence de terrains en mains publiques, en divers lieux du Canton, empêche la réalisation rapide de logements HBM, dont la demande est aujourd'hui forte et qui, en raison des changements structurels des besoins sociaux, ne diminuera pas.

Le Rassemblement, représenté par Madame Marie BONNARD, est présent dans les deux processus de dialogue des « périmètres d'aménagements concertés » de la Chapelle-les-Sciens et de Frontenex-La Tulette. Notre représentante a pu exprimer en coordination avec nos instances les positions du Rassemblement au regard des idées et projets qui avaient été émis.

Toutefois, là aussi sont apparues les limites du processus de concertation au regard de l'absence de la maîtrise foncière et de la volonté des autorités cantonales d'acquérir des parcelles, permettant d'orienter l'aménagement des périmètres.

Par ailleurs, le processus de concertation, tout particulièrement à Frontenex-La Tulette, semble être dépassé par les décisions du Grand Conseil et les échéances légales laissées se réaliser sur une partie du périmètre des villas plutôt que des immeubles.

En ce qui concerne les groupes de concertation, que ce soit à l'égard des projets bloqués, des relations avec les Communes et les Communaux d'Ambilly, si le Rassemblement estime qu'il s'agit de mesures allant dans le bon sens, il faut constater le manque d'information sur le résultat des réflexions au sujet des dossiers bloqués et des démarches entreprises.

Pour ce qui concerne les Communaux d'Ambilly, le RPSL espère que l'Etat donne un souffle important et rapidement au projet.

Relations avec les milieux immobiliers

Les relations avec les milieux immobiliers sont restées extrêmement tendues. Sous l'angle des rapports paritaires, il n'a pas été possible à ce jour de reprendre le dialogue sur la conclusion d'un contrat de bail-type ou d'un contrat-cadre.

La Chambre genevoise immobilière reste bloquée depuis de nombreuses années sur le principe d'une négociation globale politique et paritaire, ce qui est équivalent à un refus de dialogue.

Nous ne pouvons que regretter cette absence de volonté de trouver des ponts entre les partenaires sociaux du logement sur des questions sectorielles, qui pourraient peu à peu permettre le rétablissement de rapports emprunts d'un minimum de confiance.

L'intransigeance des milieux immobiliers s'est également manifestée dans le champ politique, tout particulièrement dans le cadre du dépôt de multiples projets de lois au Grand Conseil, remettant en cause les lois de protection du parc locatif et des locataires acquis tout au long des trois dernières décennies, lors d'initiatives populaires lancées par les milieux des locataires ou la Gauche.

Un Grand Conseil opposé aux droits des locataires

Tout particulièrement, les milieux immobiliers ont tenté, par la voix de leurs représentants au Grand Conseil, de restreindre le champ de la LDTR, de procéder à des assouplissements importants de la protection du parc locatif en facilitant la vente d'appartements et, finalement, en modifiant les dispositions relatives au niveau des loyers après travaux.

Le peuple genevois a donné une réponse cinglante en refusant la modification de la LDTR, le 24 novembre 2002, suite au lancement du référendum contre la loi permettant de dépasser le niveau des fr. 3'225.- la pièce par année après travaux, lorsque les rénovations étaient financées par le biais de la loi générale sur le logement. Un refus sec à l'égard d'une modification finalement de moindre importance

Cette victoire des locataires n'a pas ralenti les vellétés des milieux immobiliers et de la majorité parlementaire actuelle, qui s'est focalisée sur la concrétisation de l'initiative des milieux immobiliers IN 116 « Pour un toit à soi ».

Dans le cadre de la concrétisation de cette initiative, les milieux immobiliers, tout au long de l'année 2002-2003 ont essayé de faire passer :

- des prestations de l'Etat en faveur de toute personne épargnant en vue d'acheter son logement ;
- la libéralisation de la vente des appartements locatifs, suite au déménagement du locataire ;
- la suppression complète de tout instrument public permettant de piloter une politique sociale du logement en zone de développement.

Grâce à la bonne maîtrise des arcanes du fonctionnement du Grand Conseil, il a été possible de mettre en échec la concrétisation de l'IN 116. Cela aboutira à un vote de principe sur l'initiative non formulée.

Un référendum devra être par ailleurs lancé contre le PL 8660 qui vise à faciliter les ventes d'appartements.

Pour contrer la volonté des milieux immobiliers de démanteler les lois de protection des locataires et du parc locatif, l'ASLOCA avec le RPSL a lancé, en juin 2002, l'initiative pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitants. Malgré la période estivale, l'initiative a pu être déposée avec près de 12'000 signatures.

Cette initiative, dont le processus législatif a débuté au cours du mois de mars 2003, dès lors que le Grand Conseil a été saisi du rapport du Conseil d'Etat déclarant recevable l'initiative et invitant le Grand Conseil à élaborer un contre-projet, sera au centre des préoccupations des débats parlementaires pendant la période 2003-2004.

Compte tenu des forces politiques et des sensibilités différentes qui animent les milieux syndicaux, les milieux de défense des locataires et partis siégeant au Rassemblement et qui se sont manifestées lors des débats internes au sujet de l'initiative pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitants, comme à d'autres occasions, il conviendra de définir quelle position le Rassemblement soutiendra dans le cadre du traitement parlementaire de l'initiative, au vu de la proposition de l'élaboration d'un contre-projet par le Conseil d'Etat.

Le traitement de l'IN 120, en parallèle des travaux parlementaires pourrait être l'occasion de renforcer les points de convergence entre l'ensemble des partenaires du Rassemblement, tout en laissant apparaître des divergences qu'il conviendra de clarifier.

Sur cet aspect, les débats pour 2003-2004 seront animés et à n'en pas douter riches de réflexions.

Fondations immobilières

Comme l'avait souhaité le Rassemblement, la réforme des Fondations immobilières, par la réduction du nombre de 9 à 5, est survenue à la fin de la législature administrative. Cela a permis de renouveler le personnel des Conseils de fondations au moment où les nouvelles fondations immobilières prenaient place.

Compte tenu de ces réformes structurelles, le Rassemblement a estimé judicieux de laisser le temps aux nouvelles équipes de se mettre en place, avant de reprendre une réflexion sur les objectifs stratégiques des fondations en matière d'aménagements, de constructions et de production d'habitations bon marché.

Autorités judiciaires

Après la fin de la législature administrative au début 2002, c'est la législature judiciaire qui a pris fin en mai 2002. Le Rassemblement a ainsi eu à renouveler les mandants des assesseurs locataires au sein des autorités judiciaires, soit le Tribunal des baux et loyers, la Chambre d'appel en matière de baux et loyers, la Commission de recours en matière de constructions, section LDTR.

C'est avec satisfaction que le Rassemblement a pu trouver des candidats compétents et expérimentés pour l'ensemble des postes à repourvoir.

Il faut rendre ici hommage au travail effectué par le Président de la Commission de conciliation, Monsieur Jean MIRIMANOFF, en vue de revitaliser la section sociale de la Commission de conciliation en matière de baux et loyers.

Préoccupé par le nombre important de congés pour défaut de paiement de loyer et le nombre de locataires en difficulté suite à des résiliations ordinaires de leurs contrats

de bail, le Président de la Commission de conciliation a estimé judicieux de lancer une réflexion sur le rôle de la Commission de conciliation en associant les milieux immobiliers et des locataires, avec les représentants du Centre social protestant, de Caritas et de l'Hospice général.

Le groupe de réflexion animé par le Président lui-même, auquel le Rassemblement a participé de manière active, a permis d'aboutir à une proposition de modification législative consensuelle qui a d'ores et déjà été communiquée au Grand Conseil en vue de traitement, sous forme d'un amendement général à un projet de loi qui avait été proposé par le Parti Socialiste, l'Alliance de Gauche et les Verts.

Cet objet est à l'ordre du jour de la Commission législative et la plénière du Grand Conseil devrait le traiter d'ici la fin de l'année 2003.

Selon la demande formulée par divers assesseurs locataires, le Rassemblement a repris la formation continue en réunissant les assesseurs locataires de la Commission de conciliation et du Tribunal des baux et loyers.

Ces séances d'informations et de formation sont assurées par Me Karin GROBET THORENS de l'ASLOCA. Dans la mesure du possible ces séances seront organisées de manière plus fréquente.

Interventions du RPSL

Au cours de l'exercice écoulé, le RPSL a eu l'occasion d'intervenir notamment :

- Auprès de la Commission du Logement du Grand Conseil sur divers projets de loi,
- Par ses délégués dans la gestion des fondations immobilières de droit public,
- Par ses délégués dans la commission d'attribution du bonus à la rénovation,
- Par ses délégués auprès du Président du DAEL sur divers dossiers,
- Par ses délégués au groupe de réflexion "Minergie" sur l'opportunité d'introduire de hauts standards énergétiques,
- Au sein de l'observatoire du logement par ses délégués en l'occurrence son président et son secrétaire,

- Au sein des divers groupes de travail et de concertation mis sur pied par le DAEL en matière d'aménagement, de projets de logements, etc...

Secrétariat

Début 2002 et début 2003, nos secrétaires administratives, domiciliées dans le canton de Vaud, ont quitté le Rassemblement pour d'autres activités.

Nous espérons que la situation se stabilisera pour l'avenir.

En ce qui concerne le secrétaire général, celui-ci termine sa 5^{ème} année dans ses fonctions. Malgré l'intérêt de l'activité, la surcharge de travail ne lui permet pas d'envisager le renouvellement de son mandat au bout de cette 6^{ème} année.

Il invite donc l'ensemble des membres de l'Association à réfléchir sur sa succession, dès lors qu'il n'est pas certain, en l'état, qu'un avocat de l'ASLOCA soit disponible pour reprendre le flambeau.

Au surplus, en fonction des activités que le secrétaire devrait se voir confier en cours d'année, il pourrait être amené à démissionner de manière anticipée.

Genève, le 29 avril 2003