

Rapport d'activité du

RASSEMBLEMENT POUR UNE POLITIQUE SOCIALE DU LOGEMENT

Année 2005–2006

Marché du Logement : crise continue

En 2005-2006, la crise du logement reste très présente, tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal, sans qu'une issue à court ou à moyen terme ne se dessine.

Ainsi, le taux de logements vacants à Genève reste à des niveaux historiquement bas, même si une très légère amélioration amène le taux de vacance à 0,19% pour 2005¹.

Comme l'année précédente, la pénurie de logements se manifeste dans d'autres régions de Suisse (taux de vacance suisse : 0,99%), mais Genève détient encore une fois le record absolu en matière de tension sur le marché du logement.

Comme nous l'avons déjà identifié, cette pénurie est clairement le résultat de deux phénomènes connus, à savoir d'une part l'accroissement soutenu de la population résidente, pendant 6 ans², et d'autre part la diminution de la production de logements³. En 2004 on a constaté un ralentissement de cette hausse, ralentissement qui se confirme en 2005 où le solde migratoire s'élève « seulement » à 2'499 habitants supplémentaires. Le rythme de croissance démographique retrouve ainsi son niveau des années 90. Par contre, le nombre de nouveaux logements construits reste insuffisant⁴ et, en conséquence, le parc global de logements l'est également⁵.

¹ En 2003 le taux de vacance s'élevait à 0,17% et en 2004 à 0,15%.

² En 2000 : + 5328 personnes; en 2001 : + 6065 personnes; en 2002 : + 5540 personnes; en 2003 : + 6'768 personnes ; en 2004 : + 4'010 personnes.

³ En 2000, 1987 logements construits ; en 2001 : 1560 ; en 2002 : 1313 ; en 2003 : 1209 ; en 2004 : 1293.

⁴ A l'heure de la rédaction du présent rapport les chiffres exacts du nombre de nouveaux logements construits pour l'année 2005 ne sont pas encore publiés par l'OCSTAT.

⁵ En novembre 2000 : 206'448 ; novembre 2001 : 207'714 logements ; novembre 2002 : 208'919 logements ; novembre 2003 : 209'206 logements ; décembre 2004 : 211'251. A l'heure de la rédaction du présent rapport les chiffres exacts du nombre de logements existants à la fin l'année 2005 ne sont pas encore publiés par l'OCSTAT

La croissance du parc immobilier reste en outre inférieure au nombre de logements produits en raison des opérations « démolition-reconstruction », de regroupement d'appartements ou encore en raison de changements d'affectation en surfaces commerciales⁶.

Deuxièmement, le nombre de logements subventionnés continue dramatiquement à baisser. La proportion de logements subventionnés représentait au plus fort 21% du parc immobilier et, au 31 décembre 2005, 10,40% (soit 22'137 logements).

Les conséquences de cette pénurie de logement et singulièrement de la pénurie de logements économiques ou sociaux restent extrêmement sévères pour les locataires et particulièrement les locataires à revenu modeste.

D'une part, les loyers genevois continuent à augmenter et ce plus rapidement que ceux du reste de la Suisse. L'augmentation des loyers ne concerne pas seulement les nouveaux baux mais également les baux en cours, les locataires acceptant toujours plus les augmentations de peur de se retrouver sans logement. La pratique du congé dit « économique », c'est-à-dire donné pour obtenir un meilleur loyer, trouve toujours plus d'adepte au sein de régisseurs.

Certains régisseurs développent également la pratique du contrat de durée déterminée : le bail est conclu pour une année, non renouvelable, et si le locataire fait valoir son droit à la contestation du loyer initial, le régisseur ne lui proposera pas un nouveau contrat après cette première période. Un régisseur justifiait cette pratique « pour les mêmes raisons que l'on fait des contrats de travail de durée déterminée lorsque le chômage est élevé » (sic !).

La charge locative est donc toujours plus lourde pour le budget des locataires genevois.

Enfin, la demande de logements économiques/sociaux, auprès de l'Office Cantonal du Logement et des Fondations Immobilières de Droit Public, augmente de manière constante pour atteindre début 2006, 3'997 demandeurs inscrits.

Le RPSL, dans la perspective de débloquer la situation sous l'angle de la production de logements, avait participé au groupe de travail destiné à l'analyse fine des projets bloqués à Genève, était intervenu au Grand Conseil ou auprès du Conseil d'Etat pour exprimer sa préoccupation et souligner à nouveau la nécessité et l'urgence de viser concrètement :

⁶ Par exemple, en 2004, le gain de logements n'est que de 1201 logements pour 1293 nouveaux logements produits.

- à une politique active d'acquisition foncière en disposant de moyens financiers suffisants, permettant une maîtrise du développement des projets de logements, notamment dans les cadres des Périmètres d'Aménagement Concertés (ci-après : PAC) ;
- à utiliser nettement plus souvent le droit de préemption et le droit d'expropriation ;
- à des expropriations sélectives de terrains dans des secteurs où des autorisations de construire sont en force ;
- au maintien de positions cantonales fermes sur le taux d'utilisation du sol dans les zones à construire, tout particulièrement en zone de développement ;
- à mettre en œuvre une réflexion sur le déclassement parallèle des zones villas et des zones réservées par plan directeur cantonal en zone agricole, vu les difficultés existantes dans la zone villas.

A notre regret, comme cela a été discuté lors de nos comités mensuels, nos demandes n'ont malheureusement pas reçu l'écho espéré. Néanmoins, il semblerait que la maîtrise du foncier apparaisse toujours plus comme un outil indispensable de la politique du logement. Cette évolution du discours politique des autorités est à souligner même si il n'est pas encore suivi d'actes ou de décisions concrètes.

Les différents acteurs politiques et institutionnels semblent aujourd'hui unanimes sur un point : les outils antérieurs ne sont plus adéquats et il s'agit aujourd'hui de trouver une nouvelle solution en matière de logement. C'est dans cet esprit que le nouveau Gouvernement en place a mis sur pied un Groupe de travail composé des différents partenaires sociaux et qui commencera ses travaux en mai 2006. Le RPSL y prendra évidemment une part active.

Compte tenu des débats surgis dans les Communes, force est de constater qu'elles restent souvent le lieu où s'expriment les blocages locaux et les autorités sont parfois moins ouvertes à remettre en cause leurs problèmes locaux, probablement en raison d'attente de réforme de la péréquation qui reste toujours sans réponse concrète.

Le RPSL entend rappeler que les enjeux de la planification du territoire et de la production de logements sont avant tout des enjeux cantonaux, discours que les communes ont parfois des difficultés à soutenir. La politique en matière de planification du territoire et de la production de logements, selon le cadre légal, relève manifestement de la compétence cantonale et doit le rester.

Malheureusement, fréquemment, le positionnement des Communes sur la question de l'urbanisme s'est fait plus sur des positions non conformes au plan directeur cantonal (refus de densification, réduction du taux, refus de déclassement, demande de reclassements, etc.), en rejet de la politique cantonale et en soutien d'intérêts et d'égoïsmes locaux.

Cette stratégie des Communes participe à freiner encore la production de logements locatifs et surtout de logements locatifs économiques/sociaux répondant aux besoins prépondérants de la population.

Périmètres d'aménagement concerté et densification

En 2005-2006, le RPSL a été présent tant au niveau de la Commission d'Urbanisme que dans les Commissions de suivi des périmètres d'aménagement concertés (PAC) par l'engagement de qualité de ses délégués.

Lors des séances et des groupes de travail des divers PAC, le RPSL a eu l'occasion de rappeler la nécessité de clairement définir les taux d'occupation du sol et de résister aux demandes des divers milieux et des Communes de les réduire.

Pour ce faire, le RPSL estime indispensable de clarifier dans chaque périmètre d'aménagement concerté quel est le taux d'occupation du sol qui n'est pas négociable. Cela évite tant le sentiment que tout est négociable que les attentes déçues.

Le RPSL a également exprimé la nécessité de procéder à un travail pédagogique sur les formes des quartiers, notamment sur la question des gabarits des immeubles, qui reste un sujet éminemment sensible, emprunt d'a priori et de préjugés, notamment en ce qui concerne la hauteur des immeubles.

Malgré des taux d'occupation souvent revus à la baisse, un certain nombre de ces PAC ont vu leur processus avancer de manière significative (PAC Mon Idée – Les Communaux d'Ambilly).

Réduction du parc des logements sociaux et absence de solutions du Grand Conseil

Comme indiqué plus haut, la diminution du stock de logements subventionnés est un phénomène socialement préoccupant. La perte de plus de 18'000 unités de

logements subventionnés en 22 ans continue inexorablement. Aujourd'hui, la proportion de logements subventionnés (HBM, HCM et HM) est inférieure à 11% du parc des logements locatifs genevois alors qu'elle avait atteint 21% au plus fort de la production.

Cette érosion du parc immobilier, destiné à la classe moyenne et à revenu modeste, se poursuivra encore ces prochaines années, dès lors que le nombre de logements sortant du régime de la Loi Générale sur le Logement (ci-après LGL) est nettement plus important que le nombre de nouveaux logements subventionnés produits.

Force est aujourd'hui de constater que le système mis en place par la LGL ne répond plus que partiellement aux besoins de la partie la plus fragile de la population.

En effet, le phénomène d'accroissement global et progressif de pouvoir d'achat des classes populaires et des classes moyennes n'est plus d'actualité et l'augmentation croissante des loyers selon le système de subventionnement de la LGL entraîne une charge de plus en plus lourde sur les loyers des ménages.

Le RPSL a dans ce contexte soutenu, dès 2002, la création d'un socle de Logements Locatifs Sociaux Pérennes (LLSP) lancée par le DAEL et devant servir de solution de remplacement. L'existence d'un socle de logements économiques et sociaux, destinés à une population ne trouvant pas de logement sur le marché libre et attribué en respectant tant un taux d'occupation qu'un taux d'effort, permettrait de répondre de manière adéquate à la problématique sociale et économique actuelle.

Malheureusement, le projet de Loi sur les Logements Locatifs Economiques Pérennes (LLEP), rendu public en automne 2004, n'a pas suscité l'enthousiasme espéré, quels que soient les milieux concernés. La difficulté de trouver une majorité politique autour de ce projet a été telle que le Département a été sommé de revoir sa copie. La Commission du logement n'a pas encore repris ses travaux sur les LLEP et ne les reprendra pas dans l'immédiat.

En effet, comme souligné plus haut, le nouveau gouvernement, et pour lui le nouveau Département des Constructions et des Technologies de l'Information (DCTI), désire préalablement rechercher un modèle dans un groupe de travail ad hoc avant de revenir devant le Parlement.

Il s'agit alors pour le RPSL, mais également pour l'ensemble des acteurs dans le domaine du logement, de réfléchir à d'autres voies pour sortir rapidement de la crise.

Pouvoir judiciaire

Au cours de l'année écoulée, dans l'esprit de concertation des partenaires sociaux qui ont toujours animé la présidence de la Commission de Conciliation en Matière de Baux et Loyers, Monsieur Jean MIRIMANOFF a continué à organiser des rencontres « tripartites » avec des représentants du RPSL et des milieux immobiliers.

Cela dit, il convient de relever que la Juridiction des Baux et Loyers a connu une activité intense.

Les causes se sont inscrites comme ceci :

	2001	2002	2003	2004	2005
Solde début	2'367	2'262	1'808	2'072	2'470
entrées	5'546	5'199	5'326	5'156	4'917
TOTAL	7'913	7'461	7'134	7'230	7'387
Sorties	5'651	5'653	5'062	4'792	4'814
Solde fin	2'262	1'808	2'072	2'436	2'573

	2001	2002	2003	2004	2005
Contestation de congé par le locataire	961	1'173	1'061	1'043	1'126
Fixation du loyer	1'761	1'406	1'462	1'441	1'193
Validation de consignation	270	208	187	157	191
Divers	1'013	829	692	717	831
Evacuation pour défaut de paiement du loyer	1'409	1'478	1'759	1'715	1'500
Requête amiable	132	105	165	85	76

On constate une légère amélioration concernant le nombre de dossiers d'évacuation pour défaut de paiement. Cependant, le niveau des loyers reste très inadéquat vis-à-vis des revenus des ménages.

Reste à savoir si la légère augmentation des cas de contestation de congé ne sont pas l'illustration de la pratique plus étendue des congés « dits économiques », soit afin d'obtenir un meilleur loyer. Les chiffres détaillé ne sont pas disponibles, il n'est donc pas possible de répondre à cette question.

Un travail a été amorcé par la Commission de conciliation en partenariat avec les milieux intéressés (Le RPSL, l'ASLOCA, la CGI et CGI-Conseil) afin de réfléchir à des propositions visant à améliorer le fonctionnement de la Commission et de rationaliser ses procédures. La Commission de conciliation proposera au Conseil d'Etat prochainement des modifications législatives dans ce sens.

Le Secrétariat du RPSL désire maintenir ses contacts avec les assesseurs locataires aux divers niveaux de la Juridiction des Baux et Loyers, mais souvent le temps manque pour ces rencontres. La solution pourra peut-être être trouvée dans le cadre de rencontre-conférence telle que celle qui a pu avoir lieu en mai 2005 grâce à la disponibilité du Président MIRIMANOFF.

L'envoi de la jurisprudence pertinente devrait être amplifiée, il s'agit de trouver un rythme qui correspondent aux moyens du secrétariat ainsi qu'à la demande des juges assesseur-e-s (résumés, chroniques ?).

Droit des locataires - enjeux politiques

L'année 2005, toute occupée par le renouvellement des institutions politiques genvoises, n'a pas été marquée par des votations concernant la question de la défense des droits des locataires, mais par le dépôt, au niveau parlementaire ou par le biais d'initiatives, de propositions politiques touchant à la question du logement.

Ces diverses initiatives émanaient tant des milieux de défense des locataires que des milieux immobiliers ou économiques.

- Initiative du Parti Radical Genevois sur le déclassement d'une partie de la zone agricole (IN 128-A). Aboutie au début de l'été 2005, le Conseil d'Etat propose de l'invalidier partiellement. Elle est pendante par devant la Commission législative.

- Initiative de l'ASLOCA sur l'or de la BNS (IN 133) : déposée à la fin de l'été 2005, le rapport du Conseil d'Etat du 1^{er} février 2006 l'a déclarée valide, moyennant quelques remarques et réserves. Néanmoins, le Conseil d'Etat s'est, en l'état, déclaré opposé à cette initiative au fond. L'IN 133 est également pendante par devant la Commission législative.

- Projet de loi sur la création d'un fond de 20 millions pour l'achat par l'état d'immeubles de la Fondation de valorisation des actifs de la BCGe destinés au logement social et Projet de loi de l'Entente sur les zones de développement : ces deux projets ont été gelés suite à la demande du Conseil d'Etat. En effet, les objectifs qu'ils poursuivent devraient être traités au sein du groupe de travail institué par le DCTI.

- Projet de loi sur la surélévation des immeubles : voté par la majorité du parlement au tout début de cette année, le référendum lancé par un front large de défense du patrimoine et des locataires a abouti début avril 2006. Le RPSL a participé activement au comité référendaire par le biais de plusieurs membres de son Comité et a assuré la tenue d'un stand de récolte de signatures. Une négociation est en cours entre les initiants et des représentants du comité référendaire afin d'envisager un retrait de ce projet et le dépôt de modifications législatives plus consensuelles.

L'avenir des logements économiques pérennes, du système visant à remplacer le système HLM, ainsi que de multiples grandes questions liées à la relance de la construction, donc à l'aménagement, aux relations état-communes, et à d'autres sujets tellement épineux vont donc être traité dans ce « fameux » groupe de travail instauré par le DCTI.

La première séance a eu lieu le 2 mai 2006 et le RPSL a désigné deux représentant-e-s ainsi qu'une suppléante lors de son assemblée des délégués annuelle du 25 avril 2006. En outre, le suivi instauré par le RPSL sera très présent puisque chaque semaine à l'exception des semaines de comité, le groupe de travail du RPSL se réunira de 18h15 à 20h pour débattre des travaux du DCTI.

Relations entre partenaires sociaux

Traditionnellement, le RPSL rencontrait régulièrement les représentants de la Société des Régisseurs, de la CGI, pour régler des problèmes pratiques ayant trait aux rapports locatifs. Ces rencontres constituaient, pour le RPSL, l'occasion de tenter d'éviter que des pratiques fâcheuses ne s'installent. De leur côté, les professionnels de l'immobilier pouvaient parfois convaincre les milieux des locataires de la nécessité de modifier les règles du jeu.

Aujourd'hui quelques contacts ont été repris, après plusieurs années de quasi rupture, entre les milieux immobiliers et les milieux des locataires, d'abord à l'occasion des

rencontres organisées par le Président de la Commission de Conciliation en Matière de Baux et Loyers, puis également dans le cadre de rencontres « bilatérales ».

Force est de constater que le dialogue, si il a repris, n'est pas encore très fructueux. Les terrains d'entente semblent beaucoup plus accessibles sur les questions d'aménagement et d'urbanisme que sur les questions des relations de strict droit du bail et des rapports entre les bailleurs et les locataires.

A quelques reprises, les représentants des milieux immobiliers ont fait savoir que toute négociation sur un bail partiaire serait conditionné à une position assouplie du RPSL sur la règle des deux tiers / un tiers en zone de développement. Actuellement, sans solution concrète concernant le logement économique ou social pour le futur, il ne nous semble pas possible d'entrer en matière sur une telle revendication.

Le débat fédéral sur le nouveau droit du bail conduit ces questions à être débattues plutôt dans les instances nationales, alors qu'au niveau genevois la préoccupation principale se porte plutôt sur la question de la pénurie genevoise et de ses conséquences dans le cadre du droit existant. Cette configuration amène naturellement les échanges à se porter plus sur les questions d'aménagement, d'urbanisme et de construction.

A l'avenir ces rencontres vont se poursuivre notamment dans le cadre du Groupe de Travail institué par le DCTI.

Remerciements

La Secrétaire générale ne saurait terminer ce rapport sans remercier toutes celles et ceux qui ont contribué à l'activité de l'année écoulée et permis une continuité revigorée de l'activité du RPSL.

Tout d'abord, nous tenons à remercier Madame Karine THABUIS, qui assume la charge du Secrétariat administratif depuis mars 2004. Sa compétence, son énergie, sa rapidité d'exécution ont été autant d'atouts essentiels pour le RPSL. Assistante dévouée et intègre, elle a su se montrer indispensable au bon fonctionnement du Secrétariat, tant et si bien que le Comité a décidé d'augmenter légèrement son taux d'occupation pour le RPSL. Le travail accompli cette année n'aurait pas pu être possible sans son engagement.

Un remerciement particulier à Madame Solange SCHMID, pour son rôle essentiel et souvent ingrat de Trésorière. Sa précision et sa disponibilité nous permettent de vivre en toute sérénité comptable.

De manière générale, nous tenons à remercier les organisations membres qui, par leur apport aux débats et leurs cotisations, contribuent aux réflexions et au fonctionnement financier de notre association, ainsi que nos représentant-e-s dans les diverses instances institutionnelles, plus particulièrement les membres du Comité dont la présence et l'engagement sont également ce qui fait vivre le RPSL.

L'Etat de Genève, la Ville de Genève et les Communes donatrices sont également remerciés dès lors que, grâce à leurs subventions, ils nous ont permis de faire face à nos obligations financières tout en acceptant de garantir une pleine indépendance de pensée et d'action.

A la fin de cette deuxième année d'activité, la gratitude de la Secrétaire générale s'adresse finalement à Monsieur Albert OTTER, Président du RPSL dont l'expérience, la sincérité et la présence dans plusieurs institutions permettent des échanges indispensables.

Carole-Anne KAST

25 avril 2006