

Rapports de majorité et de minorité de la commission du logement chargée d'examiner la résolution du 19 janvier 2010 de Mmes Maria Pérez, Ariane Arlotti, Maria Casares, Hélène Ecuyer, Charlotte Meierhofer, Marie-France Spielmann, Salika Wenger, MM. Pierre Rumo et Christian Zaugg, renvoyée en commission le 19 janvier 2010, intitulée: «RDU et règlement de la GIM».

A. Rapport de majorité de M. Guy Dossan.

La commission du logement, sous la présidence de M. Pierre Rumo, s'est réunie les 8 février, 15, 22 et 29 mars, 12 et 26 avril 2010 pour examiner l'objet cité en titre.

Les notes de séances étaient prises pas Mme Ariane Pollet et M. Daniel Zaugg, que le rapporteur remercie.

Remarque préliminaire

Les projets d'arrêté PA-100 et de résolution R-126 ont fait l'objet d'un traitement simultané par la commission, mais font, bien évidemment, l'objet de rapports distincts, dont les contenus sont toutefois identiques s'agissant du même thème.

Rappel de la résolution

Considérant:

- que l'entrée en vigueur de la loi sur le revenu déterminant unifié date du 1er janvier 2007;
- que l'article 13 sur le revenu familial stipulant «que le revenu familial déterminant pour la fixation du loyer des logements à caractère social est le revenu déterminant unifié (RDU)» aurait dû être appliqué dès l'entrée en vigueur du règlement fixant les conditions de location des logements à caractère social de la Ville de Genève;
- que la Gérance immobilière municipale (GIM) n'aurait pas dû ignorer l'exploitabilité du RDU par ses services;
- que des augmentations de loyer indues ont donc été adressées par la GIM à ses locataires,

le Conseil municipal demande au Conseil administratif:

- d'appliquer la rétroactivité, à l'abrogation de l'article 17, au 18 février 2009, soit l'entrée en vigueur du règlement fixant les conditions de location des logements à caractère social de la Ville de Genève;
- d'abroger toute directive allant à l'encontre dudit règlement et de sa stricte application;
- d'annuler toute modification de loyer basée autrement que sur le revenu déterminant unifié (RDU);
- d'envoyer, dans les plus brefs délais, une lettre circulaire aux locataires de la Gérance immobilière municipale expliquant l'erreur dans laquelle s'est placée cette dernière, l'application dorénavant du RDU dans le mode de calcul du loyer et la pleine application de l'article 13.

Séance du 8 février 2010

Audition des auteurs de la résolution, représentés par Mme Maria Pérez

Mme Pérez indique que le projet d'arrêté PA-100 et la résolution R-126 ont été déposés suite à la constatation que les dispositions de l'article 17 (article transitoire) du règlement fixant les conditions de location des logements à caractère social de la Ville de Genève appliquées par la Gérance immobilière municipale (GIM) s'avèrent plus défavorables aux locataires que ne le seraient celles définies par le revenu déterminant unifié (RDU). De plus, les dispositions de l'article 17 doivent être appliquées en l'absence de RDU mais, aujourd'hui, le RDU existant, il paraît logique que ce soit dès lors l'article 13 du règlement qui soit appliqué.

Mme Pérez évoque les problèmes soulevés par l'application des dispositions transitoires:

- un abattement d'au minimum 8%, oscillant actuellement entre 9% et 10%, dont il est difficile de comprendre le montant;
- une prise en compte de la fortune à partir de 10 000 francs alors que, si le RDU prend en compte la fortune à partir du premier franc, il prévoit par contre toute une série de déductions qui se montent au minimum à 12%.

Le groupe A gauche toute! a également travaillé à la rédaction d'un amendement à l'article 13 (voir annexes) du règlement de la GIM, prenant en compte tous les bénéfices du RDU, tout en ajoutant également certaines modifications nécessaires concernant la fortune, ce qui le rendrait ainsi plus «généreux» et social.

Le loyer serait alors calculé avec comme référentiel le bordereau de taxes des impôts cantonaux et communaux (ICC), plus fiable que le RDU qui, s'il existe, n'est toutefois pas opérationnel partout dans l'administration cantonale.

Avant toute application, il faudrait toutefois faire des projections avec un calcul effectué selon le RDU, selon les dispositions transitoires ou selon le projet du groupe A gauche toute!

Une commissaire socialiste s'interroge sur la notion de «régie sociale», tous les locataires de la Ville n'étant en effet pas dans une situation précaire. Mme Pérez répond que, en rédigeant le règlement, il fallait garantir la mixité en accueillant des revenus annuels s'élevant jusqu'à 120 000 francs et que les calculs ne tenaient pas compte de la fortune. Elle ne souhaite pas de ghettos de pauvres et souhaite favoriser la classe moyenne. L'administration conservera par conséquent une grande marge de manœuvre concernant le calcul du montant des loyers.

Mme Pérez insiste sur la nécessité de statuer sur le projet d'arrêté ou propose de reformuler l'article 13 et de supprimer l'article 17. La commission, puis le Conseil municipal en séance plénière, doivent statuer sur la façon dont ils veulent que les loyers soient fixés.

Un commissaire libéral est d'avis que, du point de vue technique, il n'est peut-être pas judicieux d'intégrer des montants dans la rédaction d'un nouvel article. Il propose d'évoquer des mécanismes qui demeurent, plutôt que des chiffres qui évoluent au gré des fluctuations politiques et économiques.

D'autre part, il pense que, le RDU n'étant pas un certificat mais une méthode de calcul, rien n'empêcherait la GIM d'appliquer cette méthode pour analyser le statut de ses futurs locataires.

Un commissaire socialiste revient sur la notion de mixité qui lui semble impossible à réaliser, la GIM ayant un devoir de travail social voire hypersocial. Pour choisir la meilleure solution, il faudra auditionner le maximum d'intervenants.

Le commissaire radical s'interroge sur les projections à effectuer pour choisir la meilleure solution. Il sera en effet impossible d'étudier tous les cas de figure. Quels paramètres (type de population, par exemple) faudra-t-il dès lors choisir pour que ces projections soient réalistes et utilisables?

Le président évoque les huit cas de contestation reçus à ce jour par la GIM et il estime, au vu de ce petit nombre, que les locataires semblent globalement satisfaits.

La suite des travaux de la commission interpelle les commissaires:

- faut-il auditionner de nombreuses associations?
- faut-il effectuer les projections évoquées par la représentante des auteurs du projet et, si oui, sur quelles bases? Par quel expert?

Une commissaire démocrate-chrétienne se propose d'établir les projections souhaitées par la commission sur la base de plusieurs profils types, étant familière de ce type d'objet.

La commission décide d'auditionner tout d'abord l'Etat (si possible M. Bernard Favre, secrétaire général du Département de l'emploi et de la solidarité), puis, une fois les projections obtenues et examinées, Mme Salerno, vice-présidente du Conseil administratif.

La commission statuera ultérieurement si les autres auditions évoquées se justifient encore (Avivo, SIT, SOS Femmes, Association des familles monoparentales, Caritas, Office du logement, Hospice général et Asloca).

Séance du 15 mars 2010

Audition de MM. Marc Maugué (directeur général de l'action sociale au Département de la solidarité et de l'emploi) et Vincent Mayer (responsable du centre RDU)

M. Maugué dessine les grandes lignes du RDU, concept qui tend à une simplification des relations administration/usager:

- il s'agit d'une prestation de calcul de revenu;
- il y a une hiérarchisation des prestations. A chaque ajout d'une prestation, le RDU permet de vérifier et d'évaluer les barèmes;
- le RDU a une temporalité N-2, les prestations 2010 étant par exemple basées sur les données 2008. Il s'agit d'un RDU prototype. Le RDU à l'année N ne sera effectif qu'en 2013. Le RDU actuel est donc évolutif, les nuances et les précisions apparaissant au fur et à mesure de son utilisation;
- actuellement, six services cantonaux utilisent le RDU: le Service de l'assurance maladie, le Scarpa, le Service des loisirs et de la jeunesse, la Fondation des services d'aide et de soins à domicile (FSASD), le Service cantonal des naturalisations, la Clinique dentaire;
- le RDU tient compte de certaines déductions et du 1/15^e de la fortune calculée;
- actuellement, il ne peut être recalculé en cours d'année.

A la question d'une commissaire d'A gauche toute! de savoir comment il est possible de prouver un changement de statut, M. Mayer répond que le RDU ne permet actuellement pas d'actualiser les situations courantes, puisqu'il est basé sur une temporalité de N-2. Par exemple, dans le cas des subsides d'assurance maladie, on ne peut pas l'utiliser, puisque la loi fédérale stipule que c'est la situation la plus récente qui doit être prise en compte.

M. Mayer précise que, lorsqu'un RDU est établi, il est possible de déduire une certaine quantité d'objets, c'est la règle. Par contre, le RDU ne peut pas être plus ou moins social, c'est une manière de calculer, dans lequel une partie de la fortune (1/15) est introduite.

Ensuite, il s'agit de faire évoluer le discours en abordant le problème de manière politique. Une commissaire écologiste se pose la question de savoir s'il est aujourd'hui raisonnable de prendre le RDU N-2 pour établir le montant d'un loyer.

Pour M. Maugué, la réponse à la question de savoir si on doit se poser dans une situation N-2 ou prendre en considération la condition de revenu actuel pour établir l'attribution d'un logement est totalement politique, puisque, dans une perspective d'aide au logement, la problématique d'une attribution avec ou sans RDU N-2 est tout à fait politique.

A la question d'une commissaire d'A gauche toute! sur les minima et les-maxima des déductions appliquées dans le RDU, M. Mayer répond, concernant les impôts et la fortune, que les déductions dites obligatoires oscillent et peuvent être bloquées en cas de grosses fortunes (montant brut). Il n'y a pas de plancher, il s'agit de faire le calcul sur les frais réels.

Le RDU à l'année N sera «au mois» et pourra donc faire l'objet de réactualisation mensuelle.

Le RDU n'a pas pour but d'accorder des prestations, mais c'est un outil pour les services qui attribuent des prestations. Il s'agit d'une méthode de calcul qui doit être la même pour tout le monde. Les services restent toutefois libres d'aménager des prestations à la carte, avec ou sans RDU.

A la question d'une commissaire libérale, M. Mayer répond que, dans un futur plus ou moins proche, les allocations d'études seront intégrées au RDU.

Le commissaire radical s'interroge sur la manière de calculer les loyers à l'Office cantonal du logement social. M. Mayer pense que le calcul se fait sur la base du revenu fiscal déterminé (déductions fiscales inscrites dans la loi), mais en tous les cas pas sur le RDU.

Pour conclure, M. Maugué informe les commissaires qu'un projet de loi est actuellement à l'étude devant le Grand Conseil pour le financement du développement du système d'information du RDU. La mise en place du RDU «année N» dépend donc, pour une grande part, de la complexité informatique de ce projet.

La commission procède alors à l'examen des projections établies par la commissaire démocrate-chrétienne et la représentante des auteurs du projet d'arrêté PA-100.

Ces projections concernent l'attribution de logements de une à cinq pièces et sont établies sur la base de la taxation ICC, des dispositions transitoires de la GIM, d'une base RDU et de l'amendement d'A gauche toute!

Un commissaire radical s'interroge sur les chiffres choisis, ils ne semblent en effet pas avoir été pris au hasard. Les montants pris en compte lui semblent toutefois trop élevés, en rapport à la population à laquelle s'adresse la GIM, à savoir des personnes à revenus modestes.

Un commissaire libéral s'étonne que les montants ne prennent pas en considération les dépenses. Ce modèle d'analyse ne donnera pas de réponses correspondant aux situations les plus fréquentes. Il serait peut-être plus simple de prendre deux ou trois situations précises et de les faire évoluer selon les besoins.

Une commissaire des Verts reste perplexe quant au rapport du travail fourni pour faire ces projections (qui seront très nombreuses) et de la réalité de leur application. La solution proposée par le commissaire libéral lui paraît plus pertinente ou du moins plus parlante.

L'auteure des projections précise que le calcul sur la base de la taxation ICC permet d'établir des seuils. Un seul cas décliné selon une seule méthode exclut trop de possibilités, c'est une méthode trop réductrice qui ne permet aucune projection ultérieure. Il faut utiliser le plafond des revenus nets pour faire des probabilités de déductions. Les chiffres de la fortune permettent de prendre en compte le seuil de l'ICC. Les revenus supérieurs permettent enfin de montrer ce que les gens vont payer en plus.

Une commissaire des Verts pense qu'il faut se déterminer sur les déductions possibles et décider de leur montant de manière systématique.

Une autre commissaire des Verts est d'avis qu'il serait plus judicieux d'auditionner rapidement Mme Salerno, car la commission ne peut pas passer des années à reprendre inlassablement le règlement de la GIM.

Une commissaire démocrate-chrétienne déclare que son groupe tient à attribuer les logements de la GIM aux personnes dans le besoin. Une commissaire socialiste lui répond que les loyers actuels de la GIM sont très bas par rapport aux prix en vigueur dans les régies privées et que, par conséquent, les situations les plus précaires devront être prises en compte au cas par cas.

Séance du 22 mars 2010

Audition de Mme Sandrine Salerno, conseillère administrative chargée du département des finances et du logement, accompagnée de Mmes Sylvie Bietenhader Deferne, cheffe de la Gérance immobilière municipale, et Marozia Carmona Fischer, responsable de l'unité sociale

La magistrate souligne que, au vu de l'importance des points à discuter, il fallait que la voix du Conseil administratif soit entendue au plus vite. Elle pense que cette proposition de révision du règlement est très mauvaise, car le calcul sur le RDU n'est pas à appliquer à des aides sociales, en raison de l'effet retard (N-2) essentiellement. En ce sens, les personnes qui verraient leur situation se dégrader feraient les frais du système N-2, tandis que les personnes qui connaîtraient une amélioration de leurs revenus bénéficieraient d'un laps de temps de deux ans durant lequel ils échapperaient à la remise à niveau de leur situation. Elle souligne le paradoxe qu'entraîne le calcul en fonction du RDU, puisqu'il aggrave le statut de la population défavorisée et favorise celui des personnes qui connaissent une amélioration de leur revenu. Le RDU est un outil qui n'est pas adapté. Bien que ce système soit efficient, il ne prend pas en considération les détails et la complexité des situations de la population en situation précaire. Elle précise que les associations sociales étaient opposées au RDU.

Le Conseil administratif pense qu'une diversité de moyens doit être mise en place pour gérer avec le plus de souplesse possible des objets comme le logement. Aujourd'hui, le RDU est très peu appliqué, et la modification du RDU (prévue en 2013) entamera un nouveau débat qui ne semble pas encore d'actualité.

La magistrate rappelle que l'objectif du Conseil administratif, sous la législature de M. Pierre Muller, était d'élaborer un nouveau règlement unique pour gérer le patrimoine immobilier de la GIM. Le Conseil administratif a fait son travail, puisqu'il a élaboré un règlement, modifié ensuite par le Conseil municipal, puis il a commencé à appliquer ce nouveau règlement.

Elle ajoute qu'il s'agit, désormais, de laisser vivre ce règlement. Tant que la réforme ne s'est pas appliquée à l'ensemble des locataires, il n'y a pas assez de recul pour juger si le règlement est opportun ou non.

L'administration appliquera évidemment le système RDU, si le Conseil municipal le demande, mais un tel changement engendrera des modifications substantielles qui devront être transmises à l'ensemble des locataires. Ce processus occasionnera un travail considérable et une perte de temps significative. La magistrate propose donc d'aller jusqu'au bout des décisions prises et de se tenir à cette réalité sans apporter de nouvelles modifications.

En outre, la modification du présent règlement va créer une inertie très forte et va semer le trouble chez les locataires de la GIM, qui ont accepté l'application du nouveau règlement, et va empêcher le bon fonctionnement de l'administration. Mme Salerno précise que les

fonctionnaires de la GIM ne comprennent pas les raisons qui poussent le Conseil municipal à bloquer l'application du nouveau règlement, qu'il a lui-même voté il y a moins d'un an.

Elle souligne qu'il ne s'agit pas d'un point de vue personnel, bien qu'elle soit contre l'application du RDU, mais bien d'une perplexité générale face aux doutes qui entourent l'application de ce nouveau règlement. Ce n'est pas la magistrate que l'on «coince», mais le travail de l'administration, on nuit à l'image du service public.

En outre, en 2009, aucun locataire ne s'est opposé à l'application du nouveau règlement. Il n'y a eu, en tout et pour tout, que cinq recours sur une augmentation de loyers suite à l'application du nouveau règlement. Les locataires ne craignent pas de faire recours, car il est très rare qu'une étude d'avocats refuse un quelconque dossier. Cela prouve donc que ce règlement est largement accepté par la population. On peut affirmer que le rapport est de 50/50 entre les augmentations et les diminutions de loyers. Il s'agit de la situation factuelle à ce jour.

Mme Bietenhader Deferne souligne que le nouveau règlement permet d'être très réactif, l'application du RDU atténuerait cette réactivité. Sur la problématique opérationnelle, la GIM dispose de 5064 logements à caractère social, dont 2050 logements qui, sous l'ancien système déjà, étaient mis à la disposition de personnes bénéficiant d'une aide personnalisée. Le nouveau règlement a donc été mis en application en priorité à cette catégorie de locataires, pour éviter la fiscalisation de cette aide. On a proposé à ces personnes d'adhérer à ce nouveau règlement, et elles ont toutes accepté.

Deux cent cinquante nouveaux baux ont été signés, 1360 loyers recalculés avec le nouveau règlement et 1120 calculés avec l'article 17.

Dans l'hypothèse où la commission décide de changer ce nouveau règlement, il faudra non seulement revenir vers cette population et refaire tous les calculs, mais aussi leur expliquer que la règle aura changé en l'espace d'un an à peine.

Mme Carmona Fischer ajoute que l'application de ce nouveau règlement est facilement applicable, sauf pour quelques cas complexes. Elle a reçu tous les locataires qui avaient besoin d'une aide ou de solutions spécifiques.

Parmi les cinq cas de recours, deux portaient sur la majoration du loyer pour cause de sous occupation, point existant déjà avant l'élaboration du nouveau règlement. Il s'agit donc de l'application d'un ancien article qui n'est que prolongé par le nouveau règlement. Un recours portait sur le taux d'activité insuffisant. Et, là encore, Mme Carmona Fischer affirme que l'administration est prête à entendre les arguments et trouver des solutions. Les deux derniers recours concernaient des situations de monoparentalité avec des enfants majeurs à charge. L'administration prend en considération le groupe familial, c'est pourquoi ces enfants percevant un salaire ou étant en possession d'une fortune sont inclus dans le montant du loyer.

Une commissaire d'A gauche toute! mentionne qu'il ne s'agit pas de modifier complètement le règlement, mais simplement de l'appliquer correctement. Pourquoi l'abrogation de l'article 17 et la mise en application du RDU poseraient-elles problème?

Mme Salerno rappelle qu'une présentation détaillée des conséquences de l'application du RDU a été explicitée en 2008.

Mme Bietenhader Deferne précise que le débat se situe essentiellement au niveau de l'Etat. Un affinement du fonctionnement est attendu, dans la perspective d'appliquer un RDU N-0.

La même commissaire rappelle que ce règlement a été voté et que les décisions ne sont donc plus à la carte. L'application du règlement par la GIM est en contradiction avec son contenu.

Mme Salerno répond que le Conseil municipal était au courant des difficultés qui entourent l'application du RDU. L'Etat s'est prononcé, il ne veut pas l'appliquer partout. Si le Conseil municipal désire l'application du RDU, alors cette décision sera respectée et les modifications engendrées seront réalisées. Il faut simplement que l'administration puisse appliquer les nouveaux outils et qu'elle puisse jouir de sa capacité de mettre en œuvre le règlement au plus vite.

La commission se sent trahie par l'administration et c'est pourquoi elle revient sur la disposition transitoire. Les modifications font partie de l'élaboration du règlement. Il se peut que, dans trois ans, le RDU ne soit plus le meilleur outil de calcul mais, actuellement, il semble l'être.

Une autre commissaire d'A gauche toute! ajoute qu'il semblerait plus facile pour le locataire de présenter un seul document à l'administration plutôt qu'un florilège de justificatifs.

Mme Bietenhader Deferne mentionne que l'administration n'a pas la possibilité de choisir si elle applique la disposition transitoire ou pas. L'administration se doit de traiter toute la population de manière égale.

La même commissaire demande quelle est la temporalité utilisée par l'administration.

Mme Carmona Fischer répond que l'administration applique le système N-1 et qu'une souplesse au cas par cas est respectée; dans cette situation, les calculs sont établis sur les dernières fiches de salaire. A l'heure actuelle, la marge de manœuvre accordée à l'administration est très grande et elle permet donc de traiter les cas au plus près des nécessités des locataires.

La magistrate réagit sur certaines remarques qui sont faites. Les cas individuels non documentés ne peuvent pas être relégués au rang de généralités et de normes. Pour l'instant, les critiques portées par les commissaires sur l'application du règlement s'établissent sur ce genre de cas. A la confrontation de faits, les critiques ne tiennent pas. Le problème réside dans le fait que ces dénonciations ne butent jamais sur des faits, mais qu'elles se fondent sur des rumeurs.

La même commissaire demande comment sont établis les calculs.

Mme Carmona Fischer répond qu'il faut apporter les éléments constitutifs du revenu et de la fortune, soit l'avis de taxation, les fiches de salaire, des justificatifs concernant la situation de famille, etc., à savoir les éléments constitutifs du RDU. Quand ce n'est pas le RDU, c'est l'avis de taxation ICC qui fait foi.

Une commissaire écologiste s'interroge sur le flou juridique qui entoure l'article 17, et plus précisément sur la mention qui stipule que «le RDU n'est pas encore opérationnel». Qui va décider de la mise en application du RDU?

Mme Bietenhader Deferne répond que le RDU n'est pas encore satisfaisant, et qu'il sera réellement opérationnel en 2013. Il sera en vigueur lorsque sa temporalité sera de N-0. Par contre, si le Conseil municipal décide qu'il se satisfait du N-2, l'administration l'appliquera ainsi.

Une commissaire d'A gauche toute! avoue le malentendu qui entoure l'application du RDU. Elle pensait que, bien que ce soit un RDU N-2, il serait appliqué.

Mme Salerno précise que, si on ne suit que les décrets administratifs, aucune souplesse n'est possible. La qualité des services ne peut s'améliorer que dans un système qui prend en considération les difficultés sociales de la population. Elle souhaite une gérance sociale, c'est le plus de la GIM.

Une commissaire écologiste demande si le terme «cas de rigueur» permet une marge de manœuvre à l'administration pour prendre en compte les difficultés sociales.

Mme Carmona Fischer explique que le cas le plus courant concerne les jeunes adultes qui se retrouvent sans emploi. En règle générale, il ne s'agit pas d'une volonté. S'il s'agit d'une volonté, ce choix de vie est respecté, mais pas subventionné.

La magistrate rappelle que les locataires sont sincères et loyaux envers l'administration. En retour, l'administration tente de se comporter de la même manière.

Mme Bietenhader Deferne affirme que le vrai drame consiste plutôt dans les 300 logements libres face aux 3000 demandes. Les gens sont donc satisfaits dès qu'ils obtiennent un logement, ils ne remettent pas en cause les méthodes de calcul mais plutôt l'impossibilité d'être logés.

Une commissaire démocrate-chrétienne souhaiterait savoir si le système de contrôle interne est en place.

Il lui est répondu que tous les dossiers sont vérifiés en détail en ce qui concerne les locataires qui bénéficient d'une aide personnalisée. Par contre, en ce qui concerne le reste des locataires (environ 3000 personnes), leur situation fiscale va devoir faire l'objet d'une vérification dans les plus brefs délais.

Le commissaire radical souhaiterait savoir s'il serait possible d'estimer les modifications engendrées par une application du RDU actuel.

Mme Bietenhader Deferne répond qu'il n'est pas possible de faire de prédiction et de chiffrer ces modifications. A cause de la crise, il y a de toute manière un plus grand nombre de situations qui se détériorent que de celles qui s'améliorent.

Un commissaire socialiste voudrait connaître le temps nécessaire pour que toute la population soit assujettie au nouveau règlement.

Mme Bietenhader Deferne pense que, si le règlement n'avait pas été bloqué, il aurait fallu attendre environ une année. Actuellement, et pour autant que le règlement soit rapidement réactivé, il est impossible d'estimer le temps nécessaire au processus d'adhésion de la deuxième tranche de la population. Il y a encore 3000 locataires à faire passer dans le nouveau règlement. Il s'agit de ceux qui ne bénéficient pas de l'aide personnalisée. On ne peut toutefois pas estimer le temps, puisque ceux-ci ont la possibilité de faire recours, une notification unilatérale du bailleur à l'échéance du bail pouvant être contestée.

Mme Salerno ponctue en évoquant la crise. Les situations vont globalement s'aggraver pour la population. Par ailleurs, l'application du RDU N-2 risque de compliquer le travail de l'administration, car il demandera de refaire tous les calculs. La latitude de l'administration est suffisante pour prendre en compte toutes les situations les plus subtiles rencontrées par les locataires de la GIM. Actuellement, le monde du logement privé est incomparable à la situation des locataires de la GIM.

Séance du 29 mars 2010

Une discussion s'instaure sur la décision de voter ou non lors de cette séance.

Les éléments d'explication concernant le calcul d'après le RDU étant bien assez nombreux, le groupe socialiste et les Verts souhaitent voter afin de débloquent la situation au plus vite, et de ne pas continuer à aggraver la situation des locataires de la GIM.

Les commissaires de l'Union démocratique du centre, libéraux et démocrates-chrétiens souhaitent interroger leur groupe respectif et donc reporter le vote.

Le groupe A gauche toute! attend encore certaines précisions (en particulier la réponse complète de M. Maugué) pour se déterminer et demande donc le report du vote.

Une commissaire écologiste pense qu'il s'agit d'une décision politique et non technique. Les groupes sont soit pour, soit contre le RDU dans son ensemble. Personnellement, elle pense que le RDU est dangereux pour un certain nombre de locataires.

Le vote est repoussé à la séance ultérieure par 8 oui (2 DC, 1 R, 2 L, 1 UDC, 2 AGT) contre 4 non (3 S, 1 Ve) et 1 abstention (Ve).

Séances des 12 avril et 26 avril 2010

Note du rapporteur: Le vote a eu lieu lors de la séance du 12 avril 2010. Mais, à la réception des notes de séance, force a été de constater que ces dernières étaient plus que lacunaires, puisque les prises de position des groupes n'avaient pas été notées par la procès-verbaliste. En conséquence, afin de pouvoir établir un rapport fidèle aux vœux des commissaires, la position des groupes a été reprécisée, évidemment sans vote, au cours de la séance du 26 avril 2010, lors de l'approbation des notes de séance du 12 avril.

Une commissaire d'A gauche toute! annonce qu'elle va faire une explication de texte du nouveau règlement et elle souhaite présenter ce qui est ressorti de sa rencontre avec M^e de Dardel. Elle relève un paradoxe, il ne faudrait voter ni sur le projet d'arrêté PA-100 ni sur la résolution R-126, car l'article 17 est caduc. Le RDU existant, la GIM aurait tout de suite dû appliquer l'article 13, car il est désormais en vigueur.

L'article 14 du règlement de la GIM stipule que, en cas de changement de situation, la GIM est contrainte de prendre en considération la nouvelle situation. Dans ces circonstances, le RDU N-2 pourrait favoriser certains locataires et devrait donc être appliqué.

L'amendement initialement proposé par A gauche toute! pour l'article 13 est donc retiré. Il n'est pas nécessaire de modifier le règlement, il faut seulement qu'il soit strictement appliqué par la GIM.

Un commissaire socialiste tient à formuler plusieurs remarques: la GIM applique le règlement voté par le Conseil municipal. Le RDU N-2 n'est pas satisfaisant, c'est pourquoi l'Etat l'applique si peu et qu'il souhaite le changer en N-0. Appliquer le RDU N-2 engendrera une solution bricolée. On ne peut pas osciller entre un RDU N-2 et un RDU N-0, il faut un règlement commun à tous, et non pas à la carte. Il faut laisser le temps à ce règlement d'évoluer avant de le bloquer.

Une commissaire libérale, au vu des explications qui ont été fournies, déclare que l'article 17 doit être abrogé.

Une commissaire d'A gauche toute! est d'avis que l'article 13 est clair. Si le RDU N-2 est favorable dans certaines situations, dans l'intérêt des locataires, son application est donc nécessaire. Et qu'importe la latence, la situation pourra toujours être vérifiée et rattrapée à terme par l'administration. Le nouveau règlement est satisfaisant, il faut simplement

l'appliquer. Elle regrette amèrement que son groupe doive contrer le Parti socialiste et faire une alliance avec la droite.

La même commissaire déclare que l'abrogation de l'article 17 se fait au bénéfice de l'application des articles 13 et 14, et qu'il convient donc de l'intégrer au projet d'arrêté sous forme d'amendement.

Une commissaire écologiste pense que le seul litige qui existe tourne autour du qualificatif «opérationnel» et de l'interprétation de ce terme.

Une commissaire démocrate-chrétienne rappelle que le RDU est un outil pour faciliter la vie des gens. Il est certes appelé à évoluer, mais il est opérationnel. Le règlement demande d'appliquer le RDU, il doit donc l'être. Le seul point négatif engendré par cette décision concerne la charge de travail que la GIM devra assurer pour traiter les modifications. Le groupe démocrate-chrétien votera donc les deux objets.

Un commissaire socialiste déclare que, si on avait voulu le RDU N-2, le texte du nouveau règlement n'aurait pas comporté de dispositions transitoires quant à ce RDU. Son application doit être repoussée, étant donné qu'il ne sera véritablement opérationnel qu'en 2013. Pour le moment, ce n'est encore qu'un prototype, et son application n'est qu'expérimentale. Le RDU N-2 est imprécis et c'est pourquoi la formulation du règlement est telle. Les quelques cas qui profitent du RDU N-2 sont vraiment peu nombreux et, tant que le Conseil municipal ne statuera pas, le règlement restera bloqué.

Les socialistes ne voteront pas la modification proposée, car le RDU actuel est un prototype et il va être appelé à évoluer. Il n'est pas non plus prouvé que l'application du RDU représente une amélioration de l'établissement du loyer pour le futur. De plus, le travail de l'administration sur ce sujet est considérable et, selon ses dires, ces modifications portent sur des sommes minimes.

Une commissaire écologiste revient sur le texte du règlement. La confusion naît de sa formulation. Dans le règlement de la GIM, la commission du logement, suivie par le Conseil municipal, souhaitait appliquer le RDU N-0 et non le RDU N-2, car il pose plus de problèmes que de solutions. Le RDU N-0 sera appliqué en 2013. Le RDU est un prototype et il faut donc attendre qu'il soit plus solide pour l'utiliser. Les Verts ne voteront donc pas la modification du règlement, car ils pensent que celle-ci risque d'être plus en défaveur des locataires qu'en leur faveur. En effet, à l'heure actuelle, ils estiment que le RDU N-2 n'est pas opérationnel pour l'utilisation qui peut en être faite en l'état.

Une commissaire libérale déclare que les impôts sont, par exemple, calculés sur la base de revenus antérieurs et que c'est ce que prévoit aussi l'article 14 du règlement de la GIM. Ces derniers temps, les loyers n'ont pas évolué et peut-être même ont-ils baissé. Un RDU N-2 peut devenir favorable à terme. L'allocation du logement est calculée sur d'autres documents que le RDU (revenu, nombre de personnes dans l'appartement) et c'est pourquoi il n'est pas utilisé actuellement. Les subsides d'assurance maladie sont, entre autres, attribués sur la base du RDU, il est donc opérationnel. Les dispositions transitoires n'ont, par conséquent, plus lieu d'être. Les libéraux voteront donc le projet d'arrêté PA-100 et la résolution R-126, car les dispositions transitoires sont toujours appelées à ne plus être appliquées en raison du principe de la légalité et parce qu'il est stipulé que l'on doit appliquer le RDU du moment où il est applicable. Par ailleurs, il apparaît de façon claire que les modifications qui interviendront en regard de l'un ou l'autre texte seront de toute façon homéopathiques. Par conséquent, les libéraux s'en tiennent à la loi.

Le groupe radical se prononcera en faveur des deux objets. Le RDU est en effet déjà utilisé dans certains services de l'Etat, cela signifie donc qu'il est opérationnel, même s'il peut évidemment faire l'objet d'évolution. Dès lors que le règlement de la GIM stipule que le RDU doit être appliqué, l'article 17 «Dispositions transitoires» doit donc être abrogé. Mais, surtout,

il paraît certain que l'application du RDU actuel favorisera plus les locataires que la méthode appliquée aujourd'hui, ce qui va dans le sens d'une gérance sociale voulue par tous. Enfin, l'amélioration de la situation des locataires passe avant le surplus de travail pour l'administration qu'engendrera peut-être l'application du RDU.

Le groupe de l'Union démocratique du centre votera l'abrogation de l'article 17, partant du principe que le RDU, tel qu'il est utilisé actuellement dans l'administration cantonale pour toute une série de services, paraît être l'approche la plus précise et la plus claire en matière de calcul lié à l'application des coûts dans la gérance immobilière.

Le groupe A gauche toute! propose d'ajouter à la résolution: «l'abrogation de l'article 17 se fait au bénéfice de l'application des articles 13 et 14.»

Mis aux voix, cet amendement est accepté par 9 oui (2 DC, 1 R, 2 L, 2 UDC, 2 AGT) et 6 absentions (3 Ve, 3 S).

Arrivée au terme de l'étude de la résolution R-126, la commission du logement, par 9 oui (2 DC, 1 R, 2 L, 2 UDC, 2 AGT) contre 6 non (3 Ve, 3 S), vous propose, Mesdames et Messieurs les conseillers municipaux, d'accepter la résolution amendée ci-dessous:

PROJET DE RÉOLUTION AMENDÉE

Le Conseil municipal demande au Conseil administratif:

- d'appliquer la rétroactivité, à l'abrogation de l'article 17, au 18 février 2009, soit l'entrée en vigueur du règlement fixant les conditions de location des logements à caractère social de la Ville de Genève;
- d'abroger toute directive allant à l'encontre dudit règlement et de sa stricte application;
- d'annuler toute modification de loyer basée autrement que sur le revenu déterminant unifié (RDU);
- d'envoyer, dans les plus brefs délais, une lettre circulaire aux locataires de la Gérance immobilière municipale expliquant l'erreur dans laquelle s'est placée cette dernière, l'application dorénavant du RDU dans le mode de calcul du loyer et la pleine application de l'article 13;
- l'abrogation de l'article 17 se fait au bénéfice de l'application des articles 13 et 14.

Annexes à consulter dans le rapport sur le projet d'arrêté PA-100:

- amendement du groupe A gauche toute!
- comparatif RDU
- courriers de MM. François Longchamp, Marc Maugué et Nils de Dardel
- exemples RDU donnés par l'Etat
- projections RDU
- guide pratique du RDU
- réponse de M. Maugué aux questions des commissaires

2 juin 2010

B. Rapport de minorité de Mme Anne Moratti Jung.

Les Verts et les socialistes, après avoir désespérément essayé d'expliquer en quoi les dispositions transitoires inscrites à l'article 17 du règlement de la Gérance immobilière municipale (GIM), étaient cohérents avec la volonté de la commission du logement lors de l'élaboration du règlement, celle-ci voulant attendre que le revenu déterminant unifié (RDU) soit opérationnel, c'est-à-dire N-0 et non N-2 pour l'appliquer aux locataires, mais ils ont finalement perdu devant une coalition de circonstance pour le moins étrange.

En effet, si l'on ne soupçonnait pas une tactique préélectorale, on aurait de la peine à croire que la droite emboîte le pas à l'extrême gauche pour favoriser les personnes avec un très bas revenu qui, selon A gauche toute!, seraient défavorisées par l'article 17 du nouveau règlement de la GIM. Cette droite qui préfère un RDU encore en chantier et pour lequel un conseiller d'Etat de droite a déposé un projet de loi d'un peu plus de 6,6 millions (PL 10527), afin d'en corriger les erreurs de jeunesse. Cette même droite, qui, au lendemain de l'envoi du projet d'arrêté PA-100 et de la résolution R-126 à la commission du logement, était unanime dans les médias pour dénoncer une politique trop sociale voulue par la gauche du Conseil municipal et la magistrate Sandrine Salerno, veut aujourd'hui appliquer un RDU qui compte la fortune dès le premier sou, alors que la GIM accorde 10 000 francs d'épargne à ces locataires et 20 000 francs lorsqu'il y a des enfants, largesse qu'elle ne pourra plus accorder si l'on applique le RDU!

Etrange manège également, que ce va-et-vient du règlement entre la commission du logement et la GIM, ne permettant pas aux fonctionnaires de travailler sereinement et de mettre en oeuvre une politique sociale du logement, que la majorité de gauche du Conseil municipal avait pourtant votée, à l'unanimité, après un peu plus de deux ans de travail et de concertation avec les milieux de protection des locataires (Asloca, le 17 novembre 2008, ainsi que le Rassemblement pour une politique sociale du logement, le 24 novembre 2008).

Amnésie générale ou mauvaise foi quand cette commission affirme que le Conseil municipal n'était pas au courant, au moment du vote du règlement en séance plénière, que le RDU était appliqué par l'Etat dans certains services, mais que son application posait problème, en raison d'un décalage de deux ans (N-2). En effet, en page 36 du rapport de majorité (PR-626), on trouve la référence à la lettre du 9 novembre 2008, qui informe la commission sur la réalité du RDU:

«Le RDU est utilisé par le Canton pour le versement de prestations sociales fondées sur le revenu et se base sur les éléments de la déclaration fiscale.

»Dans le système actuel, le RDU disponible est celui basé sur les revenus de l'année N-2, ce qui signifie que le RDU 2006 est déterminant pour l'année 2008. Les locataires de la GIM disposent donc du RDU 2006.

»Or, la situation économique et familiale du locataire peut avoir évolué depuis 2006. Calculer le loyer sur une situation d'il y a deux ans ne permettrait pas à la Ville d'assurer l'accès à un logement social et le paiement d'un loyer basé sur la situation répondant aux besoins réels de la personne.

»Ainsi, plusieurs services de l'Etat octroyant des prestations sociales ne peuvent se fonder sur le RDU N-2 et se basent sur leur propre méthode de calcul. L'Hospice général, le Service des prestations complémentaires, la Direction du logement peuvent être cités en exemple.

»Concernant l'avenir, l'Etat a décidé d'élaborer un nouveau système d'information du RDU qui se basera sur les revenus de l'année en cours afin d'inclure à terme dans le RDU la totalité des prestations sociales qu'il verse. Cet objectif du RDU N-0 est fixé à l'horizon 2012.»

En 2009, la commission aurait été bien inspirée de suivre l'avis d'un commissaire démocrate-chrétien, qui demandait dans la séance du 5 janvier, page 76, d'ajouter un alinéa précisant que, dès que le RDU basé sur le revenu de l'année en cours sera disponible, la Ville l'utilisera. Acceptant le principe de cette demande, la commission lui a pourtant préféré une autre formulation: «Aussi longtemps que le revenu déterminant unifié (RDU) au sens de la loi genevoise sur le revenu déterminant donnant droit aux prestations sociales cantonales du 19 mai 2005 n'est pas opérationnel, la GIM appliquera les règles suivantes...», qui fait l'objet aujourd'hui d'une lecture partisane; la belle harmonie de la commission de l'époque ayant volé en éclat à l'approche des élections.

Incohérent ce Conseil d'Etat qui affirme à la commission du logement de la Ville de Genève que la GIM peut appliquer le RDU puisqu'il est opérationnel, mais qui ne l'impose pas à l'ensemble de ses services en déclarant dans l'exposé des motifs du projet de loi (PL 10527): «Le déploiement du RDU à l'ensemble des prestations sociales est actuellement entravé. Il se heurte à la règle selon laquelle le calcul du RDU est basé sur la dernière taxation fiscale, l'année de référence N-2. Or, cette règle n'est pas applicable aux prestations les plus importantes du système social genevois que sont, en particulier, l'aide sociale individuelle, les prestations fédérales et cantonales complémentaires à l'AVS/AI (PCF et PCC), les allocations de logement et les allocations d'études et d'apprentissage. Dans ces cas, le RDU doit être impérativement calculé sur la base des revenus de l'année en cours. Travailler uniquement avec l'année de référence N-2 signifie donc limiter le RDU plus ou moins aux prestations et tarifs qui l'utilisent aujourd'hui. Ce sont les subsides d'assurance maladie, les réductions tarifaires sur les camps de vacances, les réductions tarifaires sur les soins dentaires, les taxes de naturalisation d'étrangers, l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires, ainsi que les tarifs de l'aide et des soins à domicile. Même si ces prestations sont au nombre de six, elles ne représentent que 72 millions de francs environ sur un total de plus de 1 milliard, soit 7% seulement.»

Pour les socialistes et les Verts, il serait donc inadmissible de prendre les locataires de la GIM pour des cobayes, soumettant les personnes fraîchement retraitées, séparées ou au chômage à une attente de deux ans avant de voir leur situation réelle prise en compte.

Ce n'est pas pour rien que les associations actives dans le canton dans le domaine social désapprouvent la formule actuelle du RDU. Ces institutions, qui avaient été à l'origine de ce principe d'égalité de traitement, tenant compte du revenu et de la fortune et instaurant une hiérarchisation de l'octroi des aides sociales, sont aujourd'hui en prise avec les conséquences de ce décalage de deux ans sur des personnes momentanément ou durablement touchées par les aléas de la vie.

Les Verts et les socialistes vous proposent de refuser les conclusions du rapport de majorité sur la résolution R-126, et de revenir, par ce vote, aux conclusions du rapport de majorité sur la proposition PR-626 qui demande l'application du RDU opérationnel, soit N-0, comme demandé par le projet de loi PL 10527, déposé par le Conseil d'Etat le 28 août 2009.