

Rapport de la commission du logement chargée d'examiner la motion du 5 décembre 2018 de MM. et M^{mes} Omar Azzabi, Uzma Khamis Vannini, Laurence Corpataux, Alfonso Gomez, Antoine Maulini, Hanumsha Qerkini, Delphine Wuest, Albane Schlechten, Morten Gisselbaek, Maria Pérez, Annick Ecuyer et Olivier Gurtner: «Pour le cautionnement public de logements locatifs destinés aux personnes répondant aux critères sociaux du département de la cohésion sociale et de la solidarité».

Rapport de M. Pierre-Yves Bosshard.

L'objet mentionné en titre a été renvoyé à la commission du logement lors de la séance du 12 novembre 2019. Il a été traité lors des séances de commission des 18 novembre 2019, 6 janvier, 24 août et 14 septembre 2020, tout d'abord sous la présidence de M. Olivier Gurtner puis, dans la nouvelle législature, sous la présidence de M. Eric Bertinat. Le rapporteur remercie chaleureusement le procès-verbaliste, M. Nohlan Rosset, pour la qualité de ses notes de séances.

PROJET DE MOTION

Considérant:

- la question écrite QE-510 du mois de juin 2018 et la situation actuelle des entreprises privées de cautionnement sur le marché du logement locatif en Ville de Genève;
- que les garanties de loyer sans dépôt bancaire pour baux à usage d'habitation auprès de régies immobilières, de compagnies d'assurances et de prestataires de cautionnement spécialisés tels que Swiss Caution et First Caution représenteraient quelque 1,5 milliard de francs pour une part de marché avoisinant les 20% (80% des garanties étant représentées par des dépôts bancaires)¹;
- la prise en main du marché immobilier par des entreprises privées de cautionnement appliquant des taux d'intérêts pouvant aller jusqu'à 5% et mettant en place un service de «prime assurance de garantie loyer» plus qu'un réel système de cautionnement dont les montants peuvent être récupérés à la libération du contrat de bail par le bailleur;
- la barrière d'accès au logement locatif pour les familles les plus précarisées de la Ville qui peut représenter la réquisition d'un montant équivalent à deux ou trois mois de loyer dans un compte bancaire «garantie-loyer» bloqué;

¹ http://www.pointdemire.ch/portrait/portrait-printemps-2018gerald-follonierfondateur-et-ceoexpert-caution-sa-2_4270/

- une étude de la Chambre de commerce, d’industrie et des services de Genève (CCIG) datée de février 2017, selon laquelle «un tiers des personnes interrogées travaillant à Genève habitaient Genève avant de s’installer dans le Grand Genève... A conditions comparables de logement et de qualité de vie, 39% des sondés envisageraient de venir vivre dans le canton avec des différences notables entre régions puisqu’ils sont 52% en Haute-Savoie contre 16% à Nyon à considérer une telle relocalisation. Le retour de ces ménages rapporterait à l’économie du canton entre 530 et 700 millions dus à la consommation des ménages, soit l’équivalent de 1,1 à 1,5% du PIB¹»;
- qu’en juin 2018 le taux de vacance de logements se portait à 0,53%, le nombre de logements vacants était de 1222, dont 1014 appartements, et 40% se trouvait en ville de Genève²;
- l’exode des Genevois continue vers les régions voisines, puisque 600 à 700 contribuables genevois sont devenus vaudois en 2015 et en 2016, et que la France a attiré 2000 Genevois par année entre 2008 et 2017³;
- les dires de Sara Carnazzi Weber, une économiste du Crédit Suisse, estimant que ces exodes provoquent des pertes fiscales pour le Canton de Genève et une baisse de la consommation locale estimée entre 530 et 700 millions par an⁴;
- l’article 178 de la Constitution genevoise portant sur l’obligation d’Etat «permettant à toute personne de trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions abordables⁵» tout en mettant «en œuvre une politique sociale du logement, incitative et concertée⁶»;
- l’article 1 de la loi 221.307 sur les garanties en matière de baux à loyer (LGBL)⁷ à propos du «Dépôt obligatoire des garanties»,
le Conseil municipal demande au Conseil administratif:
 - la mise en place d’un mécanisme de cautionnement de logements locatifs destiné aux personnes répondant aux critères sociaux du département de la cohésion sociale et de la solidarité, au sens des articles de lois suivants:
 - l’article 38 de la Constitution genevoise sur le droit au logement;
 - la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), I 4 05 et son règlement d’application (RGL, I 4 05.01);

¹ <https://www.ccig.ch/blog/2017/02/Le-logement-condition-cadre-necessaire-a-la-prosperite2>

² https://www.ge.ch/statistique/domaines/apercu.asp?dom=09_02

³ <https://www.letemps.ch/economie/immobilier-genevois-createur-bouchons-dexiles>

⁴ Ibid

⁵ Art. 178, al. 1, Constitution genevoise 2012

⁶ Ibid, al. 2

⁷ <http://www.asloca.ch/wp-content/uploads/2017/04/loi-sur-les-garanties-en-matiere-de-baux-a-loyer.pdf>

- les articles 1, 4 et 6 de la loi protégeant les garanties fournies par les locataires (LGFL) I 4 10;
- le règlement relatif aux aides financières du Service social (LC 21 511);
- ce mécanisme sera mis en œuvre par le biais de l’institution publique la plus appropriée sur suggestion du Conseil administratif et sur décision du Conseil municipal. Ce dernier consistera en une caution dont le dépôt total est récupérable à la livraison du bien en location et en lieu et place d’une prime d’assurance de garantie loyer. Le taux d’intérêt applicable n’excédera pas 1% et le paiement de cette caution s’établira sur base mensuelle à des montants compatibles avec les budgets modestes des futurs bénéficiaires.

Séance du 18 novembre 2019

Le motionnaire a présenté le mécanisme imaginé par les Verts dans le contexte actuel de crise du logement. Il a débuté son exposé en donnant les chiffres de l’Office cantonal de la statistique (OCSTAT) pour l’année 2017: 0,51% de vacance; un quatre-pièces occupé depuis trois ans s’élève à 1883 francs par mois, loyer sans charge, ni location éventuelle de garage. Pour accéder à un logement il faut fournir une caution en garantie équivalente à trois mois de loyer mensuel en cas de litige avec le propriétaire concernant des dégâts dans l’habitation ou des non-paiements de loyer. Cette caution peut être fournie selon deux modalités en Suisse: la première étant un dépôt bancaire bloqué jusqu’à libération du logement et approbation du propriétaire, la seconde consiste à contracter une assurance garantie-loyer, payée par mensualités, auprès d’une entreprise de cautionnement privé. Le premier problème du système de cautionnement privé découle d’abord d’un taux d’intérêt d’environ 5% (de 4,7% à 5,9%) qui est difficilement justifiable. Le deuxième problème, de nature juridique, tient dans le fait qu’il ne s’agit pas d’une caution à proprement parler, il s’agit bien d’une «assurance garantie-loyer» et, en cas de litige, l’entreprise de cautionnement privée peut rembourser les dégâts, soit partiellement ou dans leur totalité, mais elle se retourne généralement contre le contracteur d’assurance pour lui demander un remboursement des frais engendrés par l’assurance responsabilité civile (RC), incluant des frais juridiques supplémentaires. Or, la plupart des ménages qui accèdent à ces systèmes de cautionnement ne sont pas dans le haut de la pyramide sociale et peinent à assumer le coût de ces cautions (trois mois de loyer) selon l’Asloca. Le Conseil administratif a été questionné sur le nombre de recourants à ces types de cautionnement au niveau de la GIM, mais la réponse donnée est insatisfaisante car il n’existe aucun chiffre sur la question (incluant la question des logements à loyer libre qui représentent 10% du parc de la GIM¹). Sans chiffres officiels,

¹ <https://www.tdg.ch/geneve/actu-genevoise/Fronde-contre-la-GIM-Sandrine-Salerno-replique/story/16442950>

les estimations des spécialistes parlent d'un marché suisse à hauteur de quelque 1,5 milliard de francs/an. Le positionnement des Verts sur la question et l'approche de cette motion consistent à trouver un mécanisme servant de compromis entre la droite et la gauche et à éviter le débat sur les achats de terrain par la Ville afin de garantir des logements à bas loyers. Ce mécanisme ad hoc de cautionnement permettrait aux familles qui sortent des barèmes sociaux (département de la cohésion sociale et de la solidarité, ou barèmes cantonaux, revenu déterminant unifié (RDU), etc.) et n'accèdent pas aux aides aux logements de faciliter leur accès à des logements sur le marché du loyer libre. Il faut à tout prix aider les familles de classe moyenne inférieure n'accédant pas aux aides autrement que par l'impôt. Cette aide au cautionnement représente un outil efficace. L'idée derrière cette motion n'est pas de créer un mécanisme public qui alourdirait les finances de la Ville, mais plutôt de se servir de ce modèle de cautionnement privé et remboursable par mensualités (à l'aide d'un taux d'intérêt acceptable) afin de créer un fonds et rendre ce mécanisme «rentable» (ou plutôt non déficitaire) pour la Ville.

Différents avocats de l'Asloca ainsi que des représentants de la Chambre genevoise immobilière (CGI) consultés admettent qu'il est possible de modéliser ce mécanisme de cautionnement privé afin d'en faire un mécanisme public avec une garantie de l'Etat (que ce soit au niveau cantonal ou municipal). Afin de ne pas entrer en contradiction avec le principe constitutionnel de la liberté économique, ce mécanisme doit être destiné à une certaine frange de la population sans être généralisé pour faire concurrence à des entreprises privées. Cela permettra de fournir aux familles se trouvant hors barèmes une vraie caution «garantie» avec un taux d'intérêt maximum de 1%. L'autre avantage est de permettre de garantir la rentabilité d'un tel mécanisme public et de faciliter le paiement d'une telle somme par les ménages grâce à des mensualités. Il va de soi qu'un tel outil facilite clairement l'accès au logement aux familles dans le besoin faisant face à la pénurie actuelle de logements. D'une autre manière, cela évite aussi un endettement potentiel en cas de litige avec le propriétaire. Tout outil facilitant l'accès au logement et amoindrissant les différentes barrières permet de réduire la délocalisation de ces ménages dans le canton de Vaud ou en France voisine dont les prix sont plus attractifs. Enfin, cette volonté de conserver les Genevois sur leur territoire grâce à différentes aides contribue nettement à la diminution des trajets transfrontaliers (600 000 mouvements frontaliers par jour¹) ainsi qu'à la diminution de la pollution provoquée par ces trajets automobiles.

Un commissaire déclare qu'un fonds ne peut être créé. Il demande des clarifications quant aux personnes visées par cette motion et demande qui cette motion vise à aider.

Le motionnaire répond qu'il ne s'agit pas forcément d'un fonds et que le Conseil administratif est libre de suggérer la forme de ce mécanisme.

¹ <https://www.ge.ch/document/ouverture-voie-circulation-reservee-au-covoiturage-douane-thonex-vallard>

Le président précise la question du commissaire en demandant si la création de ce fonds ne mènerait pas à la mise en œuvre de moyens sur le marché à loyer libre.

Le motionnaire répond qu'il s'agit évidemment d'une aide aux ménages et que les personnes répondant aux critères du département de la cohésion sociale et de la solidarité bénéficient soit d'une aide au logement soit d'un loyer modéré de la GIM. Pour les familles qui ne bénéficient pas de ces aides de la Ville, mais qui font face à une barrière d'accès aux logements que représentent ces cautions, ce mécanisme représente un soutien intéressant.

Le commissaire répond alors qu'il ne s'agit pas des plus pauvres.

Le motionnaire rétorque alors qu'il s'agit en effet de la classe moyenne inférieure en donnant l'exemple suivant: le loyer mensuel des logements à loyer libre pour un logement de quatre-pièces occupé depuis trois ans s'élève à 1883 francs par mois (loyer sans charges ni location éventuelle de garage)¹ d'un ménage de quatre personnes qui peine à trouver un loyer inférieur à 1800 francs pour un quatre-pièces. Elles sont donc dans le besoin.

Un autre commissaire remercie le motionnaire et demande quels sont les chiffres à propos du nombre de personnes en défaut de paiements et les risques représentés pour la Ville. Il demande en plus si du personnel devrait être engagé pour le fonctionnement de cette aide et si, au vu des offres peu coûteuses de sociétés de cautionnement sur le marché actuel, il est pertinent de prendre ces risques et d'engager ce personnel.

Le motionnaire répond qu'aucune statistique sur le taux de recouvrement n'est disponible et que le Conseil administratif n'a pas pu lui en fournir. Il déclare ensuite que ce mécanisme permet d'anticiper l'endettement des ménages car si un ménage fait appel au cautionnement privé avec qui il peut se retrouver en litige et qu'il ne trouve pas d'arrangement avec le propriétaire, il semble difficile de rembourser ces frais par sa RC. Ainsi, si le cautionnement provient d'une entité publique, cette dernière offrirait une vraie caution à un intérêt moindre et permettrait donc de limiter l'endettement en cas de litige. Ajoutant qu'il faut faire une différence entre l'assurance garantie de loyer avec un plafond de montant équivalent à trois mois de loyer qui peut demander à son client de faire appel à sa RC si les frais dépassent ce montant et un contrat de cautionnement sous forme de dépôt bancaire.

Le président demande, dans le cas où l'entreprise de cautionnement est engagée, si elle peut refuser de payer l'entièreté des frais (s'ils sont couverts par ces

¹ https://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2017/informations_statistiques/autres_themes/is_loyers_20_2017.pdf

trois mois de loyer) et ne rembourser que partiellement ces frais à hauteur de moins de ce montant total.

Le motionnaire répond qu'avec un contrat d'assurance garantie loyer, l'entreprise dispose d'une certaine liberté en matière de recouvrement alors qu'une caution bancaire permet de couvrir l'ensemble des dégâts. De plus, si elle est couverte par une entité publique, cela se traduit par une garantie supplémentaire pour le propriétaire du logement.

Un troisième commissaire demande combien de personnes pourraient en bénéficier, quels sont les turnovers et s'il faut être résident en ville pour en bénéficier.

Le motionnaire n'a pas de chiffre à fournir mais affirme que la fourchette de revenus dans laquelle le nombre de familles bénéficiaires se trouvent doit être fixée par le département de la cohésion sociale et de la solidarité.

Un autre commissaire demande si la Ville peut se substituer à un organisme financier.

Le motionnaire rétorque qu'elle ne s'y substitue pas car il s'agit d'une aide sociale sous forme de cautionnement et pas d'un prêt, ce qui ne place pas la Ville en concurrence avec les sociétés privées. Il avance aussi que de faire passer la liberté économique avant l'accès aux logements de familles dans le besoin est une approche juridique défendable. Mais tout mécanisme d'aide au cautionnement est une idée à développer car la municipalité est limitée en termes de compétence pour faciliter l'accès au logement. Hormis l'achat de terrain et la mise à disposition de logements bon marché à long terme, les solutions sont limitées. Le cautionnement public pourrait ainsi amener une solution pour pallier cela.

Un commissaire demande quelle serait la différence entre le cautionnement privé et le cautionnement par la Ville si les dégâts dépassent le montant des trois mois de caution. Le surplus étant à charge du locataire.

Le motionnaire répond que la différence réside dans le taux d'intérêt ainsi que le type de garant.

Ce dernier commissaire présente un calcul du coût mensuel des intérêts à 336 francs par an.

Le motionnaire rétorque que sur le long terme le locataire paiera un pourcentage d'intérêt injustifiable pour une simple garantie de caution et qu'il continuera à rembourser une caution qu'il a déjà payée. Il conclut que le prix est trop cher payé pour une simple facilitation du cautionnement passant par une société de cautionnement privée (Swiss Caution a été cité). Il poursuit en affirmant qu'avec le système présenté par les Verts, une fois la caution remboursée, les mensuali-

tés s'arrêtent et le locataire dispose d'une vraie caution remboursable prenant la forme d'un dépôt de garantie bancaire classique.

Une commissaire résume en disant qu'il s'agit d'un mécanisme de cautionnement étatique et donc qu'il s'agit d'une caution alors que devant le Tribunal des baux et loyers cela fait une différence. Les trois mois de loyer versés en avance à une régie privée sont une garantie de loyer et pas une caution. Qu'il faut en plus prouver la garantie d'un cautionnaire. C'est le rôle que prendrait alors l'Etat. Elle demande alors si l'on parle d'un loyer libre étatique, cantonal, municipal ou privé de régie, ou les trois en même temps. Dans ce cas, la GIM ne serait pas concernée puisque la commission du logement ne s'est pas ouverte aux entités externes. Elle poursuit en demandant comment le mécanisme de remboursement fonctionnera à terme en se basant sur un taux unique de 1%. Elle demande aussi si la GIM devra le faire ou si un service supplémentaire sera à créer.

Le motionnaire rappelle que la dernière invite de la motion mentionne que la mise en œuvre sera faite par l'institution publique la plus appropriée sur suggestion du Conseil administratif. Il ajoute avoir suggéré de passer par la Fondation de la Ville de Genève pour le logement social (FVGLS), mais que le Conseil administratif sera libre de désigner l'institution la plus appropriée. La GIM n'exige pas, a priori, de système de cautionnement (la question subsiste quant aux logements à loyer libre de la GIM). La ville de Genève se porte cautionnaire et garantit le dépôt du montant de la caution.

La commissaire rappelle que faire caution n'est pas faire une garantie de loyer.

Le motionnaire répond que caution et garantie de loyer sont liées dans tout type de contrat de cautionnement et qu'il semble difficile de les distinguer juridiquement.

La commissaire demande s'il y a une garantie de caution à la GIM.

Le motionnaire rétorque qu'il n'y a pas, a priori, de caution pour les logements à loyer libre de la GIM. Il ajoute que la discussion devient technique et s'en excuse. Il conclut en affirmant que le débat est nécessaire puisque les données sont manquantes et représentent une barrière pour l'accès au logement.

La commissaire demande quels sont les barèmes qui font foi entre ceux de la commission de la cohésion sociale et ceux du Canton.

Le motionnaire s'en remet à la conseillère administrative pour cette question. Il ne peut donner les détails du mécanisme tant que le département la cohésion sociale et de la solidarité et celui des finances n'ont pas fixé les barèmes des futurs bénéficiaires. Mais avant de parler de barème, l'idée de la motion est d'avoir une proposition du Conseil administratif sur la table afin que le Conseil municipal puisse l'affiner.

Un commissaire demande si quelque chose de similaire existe ailleurs.

Le motionnaire répond que le cautionnement par des entreprises privées est très suisse et découle d'une approche particulière. Il n'y a pas de détails disponibles sur les mécanismes étrangers.

Le président de la commission demande quel est le taux pratiqué par Swiss Caution. Il poursuit en demandant ce qu'il se passerait dans le cas où le locataire, ayant versé les intérêts en fonction d'un montant total supposé recouvrir l'ensemble des garanties, ce dernier s'en va et refuse de prendre la responsabilité, en cas de contentieux non résolu, si alors la collectivité devrait payer pour les trois mois de loyer plein.

Le motionnaire répond d'abord que le dernier taux d'intérêt connu chez Swiss Caution était de 4,8%. Il poursuit en affirmant qu'il pense que des clauses incluant un plafond de couverture en cas de non-résolution de litige peuvent être définies entre le locataire et la Ville. Mais il laisse les aspects techniques au Conseil administratif.

Le président demande si la collectivité devra payer dans le cas où le locataire s'en va et qu'il y a dégâts.

Le motionnaire répond que oui mais que la Ville peut, dans le contrat, établir des clauses de sauvegarde. Le risque minimal n'est pas représentatif du bienfait d'un tel mécanisme, il ne représente pas le bénéfice sur l'ensemble des ménages visés.

Le président termine en abordant le nombre de demandes en logement social non satisfaites (600) et demande comment la décision est prise si les gens répondent aux critères d'accession.

Le motionnaire rétorque que l'idée est de trouver le mécanisme le plus efficace pour répondre à ceux qui correspondent aux critères de la GIM et qui ne bénéficient pas d'un logement disponible sur le marché à loyers libres.

Un commissaire demande si l'on peut annuler une caution prise auprès de Swiss Caution.

Le motionnaire répond que oui mais avec des frais administratifs de sortie de contrat si cela se fait avant la fin de celui-ci. Cela marche un peu comme un contrat de téléphonie mobile; en cas de résiliation avant délai, une forte somme sous forme de frais administratif est réclamée.

Un commissaire demande si en cas de dégâts ce n'est pas l'assurance ménage qui rembourse les frais.

Le motionnaire répond que oui avec un risque quant aux contestations au niveau des tribunaux car le locataire n'est pas souvent vainqueur en cas de litige.

Malgré tout, les risques pour la Ville sont minimes puisqu'en cas de dépassement de la caution (en termes de frais) le locataire peut/doit faire appel à son assurance ménage. Ainsi, la caution et la garantie que la Ville fournit ne représente pas un risque financier en matière de deniers publics

La commissaire répond que tous les baux nécessitent la contraction d'une assurance ménage quitte à ce qu'elle se retourne contre le locataire. Elle ajoute que ce sont ceux qui n'ont pas les moyens de payer une caution de trois mois qui sont les plus pénalisés financièrement qui doivent passer par Swiss Caution.

Une autre commissaire donne un exemple: une famille de cinq personnes avec trois enfants et un bébé à la recherche d'un six-pièces (car un cinq-pièces ne suffit pas, chaque enfant devant avoir sa pièce) ne trouve pas de logement à cause de blocages personnels et est toujours en liste d'attente pour un logement social. Or il faut payer la caution de toute manière; même dans un HLM à 2600 francs les trois mois de loyer de garantie constituent un montant conséquent. Elle se demande donc quelle sera la source de ce financement.

Le motionnaire imagine la création d'un fonds par le biais de la FVGLS, sinon il serait aussi possible de créer un fonds grâce à une fondation privée connue pour ses activités sociales et pour son soutien à certaines politiques sociales cantonales et municipales. Il est important de rappeler que ce mécanisme ne répond malheureusement pas à l'attente en matière d'accès aux logements dans les régies publiques. Ce projet s'adresse avant tout à l'endettement et à la facilitation de l'accès aux logements des familles dans le bas de la classe moyenne afin de leur permettre d'alléger leur budget. Au final et grâce à ce projet, les familles paieraient la caution de leur logement garanti par la Ville sur base de paiements mensuels et bénéficieraient d'une véritable garantie de caution récupérable en fin de contrat de bail.

Après le départ du motionnaire, un commissaire avance premièrement que c'est l'argent de la Ville qui paiera pour tout le Canton (qui ne peut fournir de statistiques) et qu'il cautionnera les propriétaires privés. Troisièmement, il avance que dans tous les HBM il n'y a pas de cautionnement. Qu'il s'agit donc de cautionner des immeubles à loyers libres à des prix qui dépassent toute concurrence, ce qu'il trouve disproportionné. Il ajoute que l'assurance RC n'est obligatoire qu'au moment de la signature du contrat de bail et qu'ensuite il n'y a plus de contrôle possible, elle est donc annulable dès le lendemain et n'entrera pas en action s'il y a dégâts. La FVGLS y a été confrontée. Ce dispositif est donc impraticable et un fonds ne peut être créé car la collectivité n'a pas à assumer ces coûts et elle ne peut pas le faire.

Une commissaire démontre que les dégâts dans les appartements ne sont pas une généralité. Qu'il y a un premier filet de sécurité avec l'assurance de la solvabilité du locataire et l'assurance RC au moment de signer le bail. De plus certains

bailleurs privés refusent de passer par Swiss Caution et veulent inconditionnellement le dépôt des trois premiers mois de loyer. Elle rappelle que le public visé est constitué de familles modestes qui doivent débloquer un montant conséquent d'un coup. On ne parle donc pas de personnes qui détruisent leur appartement, de personnes bénéficiant de l'aide sociale, etc. mais de familles modestes qui paient des intérêts surfaits.

Une commissaire avance qu'on se trouve dans une crise grave du logement et que certaines familles n'ont pas plus de moyens à disposition que ceux qu'ils vouent au logement et à la subsistance. Or la situation est grave et la Ville n'arrive pas à répondre aux besoins en logement de cette catégorie de la population. Il s'agit dès lors d'enlever des obstacles et d'éviter la précarité en favorisant l'accès au logement. Elle termine en proposant d'auditionner la conseillère administrative Esther Alder.

Une commissaire propose l'audition de la conseillère administrative Sandrine Salerno.

Un commissaire trouve compliqué de laisser ça à la Ville alors que plusieurs institutions offrent ce service. Qu'il s'agit d'enfoncer une porte ouverte avec des complications inhérentes. Il n'opte pas pour cette motion.

Un commissaire fait la proposition d'auditionner les représentants du secteur (Swiss Caution, par exemple).

Le président ouvre le vote sur les demandes d'auditions.

Mise au vote, l'audition de M^{me} Esther Alder est acceptée par 8 oui (2 EàG, 3 S, 1 Ve, 2 PDC) et 5 abstentions (1 MCG, 1 UDC, 3 PLR).

Mise au vote, l'audition de M^{me} Sandrine Salerno est également acceptée par 12 oui (1 MCG, 3 PLR, 1 UDC, 2 PDC, 1 Ve, 2 S, 2 EàG) et 1 abstention (S).

Mise au vote, l'audition d'un représentant du secteur du cautionnement (par exemple Swiss Caution) est aussi acceptée par 11 oui (1 MCG, 1 UDC, 3 PLR, 2 PDC, 1 Ve, 3 S) et 2 abstentions (EàG).

Séance du 6 janvier 2020

Le président demande à la commission si toutes les auditions prévues doivent être maintenues.

Les membres de la commission présents estiment qu'elles doivent avoir lieu.

Les auditions de M^{me} Salerno, du comité de l'Asloca et d'un représentant du secteur du cautionnement privé prévues sont maintenues.

Audition de M^{me} Esther Alder, conseillère administrative, M. Philipp Schroft, chef du Service social, et de M. Radek Maturana, adjoint de direction

M^{me} Alder commence par affirmer qu'elle pense également qu'un mécanisme qui permettrait un cautionnement au niveau de la collectivité publique pour la catégorie de personnes visées aurait tout son sens car, avec un système du type de Swiss Caution, les locataires ne peuvent pas reprendre le cautionnement au moment où ils sortent de la location. Elle ajoute que s'il s'agit pour ces personnes de faire des emprunts pour payer ces cautionnements, des intérêts importants sont souvent appliqués, ce qui restreint encore plus leur budget. A propos du profil de population visé par la motion, elle tient à rappeler que différents critères sociaux sont pris en compte, qui varient en fonction des secteurs et de leur public. Les critères se rattachant au secteur de la lutte contre l'exclusion concernent les personnes sans hébergement, en situation d'urgence sociale. Dans ce cas, leur statut est examiné indépendamment de leur revenu, compte tenu du fait que souvent ils n'en ont pas. Par rapport au public qui bénéficie, par exemple, d'un accompagnement social et d'un logement temporaire mis à disposition par la Ville, ces personnes ont certes des difficultés sociales mais les critères impliquent d'être sans logement, de pouvoir quand même s'acquitter modestement d'un loyer et surtout d'avoir des perspectives pour rebondir. De plus, il y a toutes les personnes suivies par l'équipe sociale du service social, qui correspondent à une multitude de profils. Elle précise alors qu'il est rare que le niveau de revenu des personnes prises en charge par le service social dépasse le niveau de revenu des prestations complémentaires cantonales. Elle poursuit en affirmant que les régies et les propriétaires ne retiennent pas les personnes au bénéfice d'aide sociale ou de prestations complémentaires parce que leurs faibles revenus sont considérés comme un risque. Ces personnes sont donc logées par la GIM et les fondations immobilières de droit public (FIDP) qui ne demandent pas de caution.

M. Schroft explique que l'Hospice général a tenté depuis une douzaine d'années d'expérimenter un système apparenté à celui présenté dans la motion: la caution solidaire. Une personne pouvait demander à l'Hospice général de se porter garant auprès d'une régie si elle ne pouvait pas payer les trois mois de caution demandés. Ensuite, chaque mois, un montant convenu d'avance était retenu sur l'aide sociale versée, par exemple 50 francs par mois pour une personne seule. Ce mécanisme permettait d'accumuler un capital qui pouvait être par la suite directement restitué à la personne pour ouvrir un compte bancaire si la durée de l'aide devait atteindre le montant des trois mois de garantie. Or, ce système est terminé. L'Hospice général a préféré cesser ce type de prestations car la gestion administrative en devenait lourde. Si une personne quittait l'aide sociale, l'Hospice général en perdait souvent la trace. Cette prestation n'existe donc plus. L'Hospice général propose à ses bénéficiaires de payer une cotisation auprès de Swiss Caution ou d'un autre prestataire privé. L'Hospice général peut être amené à payer cette cotisation si la personne concernée peut prétendre à un certain nombre de

droits comme la prise en charge du loyer courant, un montant d'entretien, la prise en charge de frais médicaux, de la caisse maladie et d'autres types d'assurances comme la couverture de l'assurance ménage une fois par an. Il existe une catégorie qui s'appelle «autres assurances» dans laquelle le cautionnement auprès de ce type de prestataires peut être inclus. M. Schroft avance que l'on peut imaginer au niveau de l'institution qu'il est plus simple d'avoir une facture, de la payer et que ce soit terminé plutôt que de se porter garant auprès d'une régie, de compenser chaque mois (sur toute la durée de l'aide sociale) un certain montant et ensuite une fois que le montant est atteint de le restituer à la personne pour ouvrir un compte bloqué en faveur d'une régie. Enfin, autre prestataire: le Bureau central d'aide sociale (Bucas) a aussi fourni une prestation comparable (plutôt sous forme d'une avance restituée mensuellement), mais le Bucas a dû y renoncer car il ne pouvait que difficilement se rembourser les montants accordés. Ainsi, il existait plusieurs mécanismes qui ont malheureusement disparu. Il regrette aussi qu'une coopération entre les secteurs privé et public en faveur des personnes qui ont besoin d'accéder à ce type d'aide n'existe pas.

M. Maturana complète le propos de M. Schroft en ajoutant que le profil de population visé fait que même des montants jugés comme mineurs restent considérables. Dans certains cas, cela les met même en dessous du seuil d'insaisissabilité. Il ne s'agit donc pas de mauvaise volonté mais d'incapacité. Ainsi, il demande à quels profils de personnes cette prestation serait adressée car si ces personnes sont au seuil d'insaisissabilité il s'avérera difficile de rembourser les montants engagés ou alors avec des petits montants sur une très longue durée, ce qui peut s'avérer aussi complexe administrativement. Ainsi, pour lui, la question à se poser est d'établir un profil de population visé: soit les personnes dans cette situation, soit des personnes dans des situations au-dessus. Par ailleurs, il demande aussi si l'on doit partir sur un système de remboursement, sur un système de remboursement partiel ou avec des dons partiels pour abandonner cette dette. Il affirme que cette réflexion est fondamentale car gérer des débiteurs sur de la très longue durée semble compliqué au niveau social. Il affirme que selon lui un système de don, donc de financement total, pour des personnes dans des situations spécifiques et précaires s'avérerait être une solution plus satisfaisante au niveau administratif et qui permettrait d'éviter de rajouter un fardeau aux personnes aidées. Enfin, ces personnes sont rarement acceptées par les régies et doivent s'adresser à la GIM ou à des fondations qui sont moins regardantes que les régies privées à propos des dettes et ne demandent pas de caution. Ainsi, les cas de sollicitation seraient extrêmement rares et la population visée serait donc restreinte et ne concernerait pas les personnes déjà suivies par le Service social au bénéfice de revenus, certes fluctuants, mais au-dessus du niveau des prestations complémentaires cantonales. Il termine en affirmant que le besoin tel que posé dans la motion est clairement là et qu'il s'agit à présent d'établir ou d'ajuster un profil de population visé.

M. Schroft reprend en posant l'exemple d'une personne dont le loyer serait de 1000 francs et qui doit avancer un montant de 3000 francs en caution dans un délai de deux à trois jours. Il n'a pas cette somme à disposition et va donc prendre contact avec Swiss Caution ou un autre prestataire privé pour présenter sa situation sommairement et obtenir une proposition. Tel que le ferait un «assureur chose», Swiss Caution calcule le risque d'une garantie de 3000 francs par rapport à la situation du demandeur, la quantité et la qualité de ses revenus, et applique un taux (ce dernier est variable en fonction des individus). Ainsi, pour un montant de 3000 francs, il estime que la cotisation annuelle pourrait se situer dans les 200 francs.

M^{me} Alder poursuit en disant que l'un des publics pour ce soutien au financement de cautions pourrait être les bénéficiaires de prestations complémentaires, rentiers AVS/AI. Toutefois, ce bassin de population bouge très peu: ces personnes disposent généralement de logements depuis longtemps et ne déménagent pas souvent. Leur besoin de ce genre de soutien au cautionnement est par conséquent très limité. Quant aux personnes qui ont le plus de fragilité au niveau du revenu, elles sont écartées par les régies privées et orientées vers la GIM ou les FIDP, qui ne demandent pas de caution.

Le président demande si M^{me} Alder connaît le nombre de demandes en attente au niveau cantonal.

M. Maturana répond que les demandes sont souvent adressées à la fois à la GIM et aux FIDP, leur nombre est donc similaire et se situe aux environs de 8000.

Le président demande quelle est la différence entre HBM et HM.

Un commissaire répond que dans le cas des HM la personne reçoit personnellement une subvention de l'Etat alors que dans le cas des HBM il s'agit d'une subvention, d'une aide au propriétaire.

M^{me} Alder répond que si la commission veut acquérir une bonne compréhension de ces questions, car elle n'en est pas une spécialiste, le département de M. Pagani peut lui expliquer les différents modèles, au niveau du financement public et des catégories de logement avec plus de précision.

Une commissaire demande combien de personnes ont été prises en charge par le Bucas ou l'Hospice général.

M. Maturana répond que pour le Bucas il s'agit d'un petit nombre de dossiers qui sont suivis sur du très long terme. Il n'y a donc qu'une dizaine de personnes concernées pour le Bucas. Au niveau de l'Hospice général les volumes sont plus importants, soit une centaine de bénéficiaires.

Cette même commissaire demande si toutes les personnes bénéficiant de l'aide de l'Hospice ne sont pas forcément au bénéfice de logements publics. Elle

poursuit en demandant si, en parlant de dons, il se réfère aux chiffres du Bucas. Elle demande ensuite si dans le cas de personnes disposant de revenus corrects qui pourraient rembourser, mais avec des budgets très limités une caution bloquée pourrait être envisagée sous forme d'un prêt.

M. Maturana répond d'abord que oui, les personnes au bénéfice de l'aide de l'Hospice ont accès aux logements privés. Il répond ensuite qu'en effet les chiffres pris en compte se calquent sur ceux du Bucas. Puis il répond que le mécanisme de caution bloquée peut être envisagé mais en revoyant les critères d'accessibilité. Il ajoute aussi que la difficulté résiderait dans un suivi sur la durée qui devrait être effectué. En effet, la caution pourrait être bloquée sur des années, voire des décennies si la personne reste dans le logement. Mais ce système n'engendrerait pas la même charge administrative qu'avec un système débiteur comme présenté plus haut, car il s'agirait en effet d'un simple prêt auprès d'une banque et la Ville ne s'en porterait pas garante.

Un commissaire revient sur le mot «social» et le public concerné. Il demande si les personnes au bénéfice de prestations complémentaires en font partie et si, en opérant une évaluation des charges, le montant prélevé mensuellement est compris dans ces charges.

M^{me} Alder répond que dans ce cas il s'agit de personnes suivies par l'Hospice général qui ne sont pas au bénéfice de prestations complémentaires mais qui ont des insuffisances de revenus ou qui ont épuisé tous leurs droits aux prestations. Elle ajoute qu'un barème existe, auquel on ajoute ce financement dans la rubrique «autres assurances».

Ce même commissaire demande quel est le pourcentage de défaillance.

M^{me} Alder répond qu'elle ne dispose pas de ces indicateurs car cela n'est pas directement pris en charge par le Service social. Elle propose à la commission d'auditionner l'Hospice général qui, lui, dispose de statistiques.

M. Maturana avance qu'au niveau de l'Hospice général, c'est ce dernier qui verse l'aide sociale et se remboursait donc en faisant une retenue sur ces versements. Ainsi, tant que la personne bénéficiait de l'aide de l'Hospice, le taux de remboursement était de 100%. Mais à partir du moment où la personne quittait le régime d'aide sociale, le problème pouvait se poser car le contact était perdu et le remboursement pouvait ne pas s'effectuer. Au niveau du Bucas, il avance que le taux de défaillance était sans doute plus élevé car il n'y a pas de notion d'aide financière mensuelle sur laquelle le Bucas pourrait se rembourser. Ce système génère une charge administrative plus lourde car il fallait recontacter les personnes pour revoir leur situation ou leur adresser des factures, ce qui générait une charge de travail conséquente. Néanmoins, s'agissant d'un système social, le coût le plus conséquent se trouvait être cette charge administrative plus que la défail-

lance car le Bucas cherchait surtout à savoir pourquoi la personne ne remboursait pas avant de la mettre en cause.

Un commissaire demande si l’Hospice général avait déjà mené une expérience avec Swiss Caution.

M. Schroft répond que non. L’Hospice a mené une expérience propre à son institution pour trouver une solution en interne au besoin évoqué dans la motion. En revanche, Swiss Caution et les autres prestataires ont été considérés comme étant des assureurs présentant une facture annuelle qui pouvait être prise en charge individuellement dans le cadre de l’aide sociale.

M^{me} Alder ajoute que c’est ce système qui semble être préconisé par l’Hospice général.

Ce même commissaire demande si en tant que collectivité publique, la Ville pourrait obtenir des tarifs préférentiels ou des intérêts moins élevés auprès de ces prestataires.

M^{me} Alder répond qu’elle ne pense pas que cela soit possible.

M. Schroft répond que le montant de la cotisation fixé par Swiss Caution est le prix du risque annuel pour que ces derniers se portent garants pour le montant de la caution. Ainsi, si la personne reste dix, quinze ou cinquante ans dans cet appartement, le jour où elle le quitte, elle ne récupérera rien. C’est là que réside le problème. En revanche, si la personne contracte une dette auprès d’un organisme qui se porte garant pour le montant de la garantie de loyer, elle doit pouvoir rembourser progressivement cette dette pour se constituer un capital et devenir complètement propriétaire de ce montant de garantie. Cela lui permettrait, si elle quitte le logement, de récupérer ce montant à hauteur de ce qu’elle aura remboursé pour financer une éventuelle garantie de loyer d’un autre logement.

Une commissaire clarifie ces explications en faisant la différence entre le cas où la Ville octroierait un prêt qui serait remboursé par le bénéficiaire et dont les intérêts seraient capitalisés pour le locataire et le cas de Swiss Caution qui se porte garant en échange d’une cotisation annuelle qui, elle, n’est pas remboursée. Dans un cas, il s’agit d’un simple prêt avec des intérêts reversés au bénéficiaire, dans l’autre, d’une prime de risque versée annuellement.

M^{me} Alder répond qu’il est en outre difficile d’estimer les coûts pour la Ville, ne connaissant pas le bassin de destinataires. Mais elle affirme que le don du montant serait la solution la plus simple.

M. Maturana ajoute que dans ce bassin de population, le nombre de cas accepté par les régies privées serait restreint. Ainsi, le nombre de personnes qui ne seraient bloquées que par le montant de la caution ne serait que très faible.

Un commissaire demande quel risque la Ville peut prendre si elle s'engage à garantir ces cautions en tenant compte des dégâts potentiellement causés.

M^{me} Alder répond que cela dépend de l'enveloppe qui sera allouée. Mais que les services sociaux préconiseraient une étude au cas par cas et opéreraient pour un don plutôt qu'un autre mécanisme nécessitant un suivi administrativement lourd.

Le président demande si l'étude au cas par cas serait basée sur le RDU.

M. Maturana répond qu'une étude des «ressources et charges» est menée: les entrées financières (aides cantonales, salaires, revenus, etc.) moins les principales charges (loyer, assurance maladie, autres frais éventuels). Le montant obtenu est comparé aux niveaux de revenus disponibles chez les personnes au bénéfice de prestations complémentaires cantonales ou de l'aide sociale. Ensuite, la situation sociale de la personne est évaluée, par exemple si des dettes existent. Ainsi, les personnes au-dessus des barèmes existants sont exclues car jugées aptes à assumer leurs charges.

Une commissaire demande quels sont les barèmes utilisés par le Service social de la Ville afin de déterminer le montant qui pourrait être alloué.

M. Maturana répond qu'il est utile de considérer le nombre de cas examinés par les services sociaux: entre 100 et 200 situations par année. Au niveau de l'unité logements temporaires, il s'agit d'une centaine de familles aidées chaque année. Ces chiffres donnent un premier indicateur du nombre de personnes touchées si l'on ne change pas les critères d'admission et que l'on s'adresse aux mêmes personnes que l'on suit aujourd'hui. Il s'agirait dans ce cas d'un nombre compris entre 300 et 400 situations. Il note aussi que dans ces situations, toutes les personnes ne sont pas en recherche de logement et celles qui le sont ne vont pas toutes aller vers les régies. Ainsi, si l'on continue à se baser sur le bassin de population tel que compris actuellement, on peut estimer à 10 ou 20 situations annuelles qui pourraient bénéficier de ce type d'aide. Pour ce type de volume de personnes, l'enveloppe annuelle pour répondre au besoin devrait avoisiner 100 000 francs. Néanmoins, en changeant les critères, la donne change complètement car en s'adressant à des personnes qui ont des revenus et gagnent leur vie mais ne peuvent sortir des montants pour les cautions, le bassin de population serait beaucoup plus large et le système de dons ne serait pas envisageable.

Le président demande aux auditionnés s'ils peuvent faire parvenir les critères actuels à la commission.

M^{me} Alder répond que oui et elle remercie la commission pour l'intérêt qu'elle porte au sujet, elle l'invite à auditionner quelqu'un de l'Hospice général et affirme se tenir à disposition de la commission si des questions subsistent.

Le président tire les conclusions de cette audition: la commission du logement doit lancer une demande de renseignements à propos des critères actuels retenus pour l'obtention d'une aide sociale et auditionner l'Hospice général.

La commission s'accorde sur l'audition d'un membre de l'Hospice général et sur la demande de renseignements.

Séance du 24 août 2020

Le président propose l'audition de la nouvelle conseillère administrative, M^{me} Kitsos.

Une commissaire propose de lui faire parvenir le procès-verbal de l'audition de M^{me} Alder qui a déjà eu lieu sur le sujet et de ne l'auditionner que si elle tient à rajouter quelque chose.

Les commissaires approuvent l'idée à l'unanimité.

Un commissaire propose de faire la même chose avec M. Gomez.

Les commissaires approuvent aussi.

Audition de M^{me} Laurence Friederich, directrice du Service immobilier, et M^{me} Sandrine Alexandre, directrice finances ad interim de l'Hospice général

M^{me} Friederich affirme avoir eu de la peine à cerner l'objet de la demande de la commission. Elle imagine qu'elle est centrée sur la Ville de Genève et pas sur l'Hospice général et demande si la commission souhaite les entendre pour savoir comment l'Hospice fonctionne afin de mettre en place un système similaire pour la Ville.

Le président répond qu'il s'agit d'un double avantage qui permettrait à la commission de saisir la problématique et de quelle manière l'Hospice règle ce problème.

M^{me} Alexandre explique que cette pratique existe à l'Hospice général pour remplacer une ancienne méthode. Le cautionnement était fait à l'interne, les fonds demandés pour la caution étaient payés directement par l'Hospice et le bénéficiaire remboursait ensuite selon ses capacités financières jusqu'à hauteur de la caution avancée. Ce système permettait aux personnes qui n'en ont pas les moyens d'accéder à un appartement, mais ce cautionnement à l'interne était très lourd à gérer en termes administratifs. Il s'agissait d'une grosse charge administrative pour l'Hospice puisque cela impliquait la contribution à la fois des services financiers et des assistants sociaux sur le terrain. Par ailleurs, au moment de la sortie du bénéficiaire de l'aide sociale, il était quasiment impossible de

récupérer le montant de la caution avancé. L'Hospice a chiffré à 92% le taux de non-remboursement de cautions après la sortie de l'aide sociale. Cela impliquait des charges financières conséquentes pour l'Hospice général surtout en cas de dégâts dans les appartements. Pour toutes ces raisons et par souci d'équité pour les bénéficiaires de l'aide sociale, l'Hospice a décidé de recourir à des organismes externes de types Swiss Caution. Le gros avantage de ces sociétés est que la caution est délivrée immédiatement avec une grande capacité d'adaptation et permet aux bénéficiaires de faire comme tout citoyen genevois sans engager l'Hospice en termes financiers. Elle avance quelques chiffres: 400 cautions sont suivies à l'Hospice avec une centaine de nouvelles cautions chaque année. Depuis l'instauration du nouveau système il y a un an, les chiffres sont passés à 600 cautions, ce qui est la preuve que l'Hospice a recouru à un système intelligent et pertinent pour les bénéficiaires. Elle précise que jusqu'à présent, seuls les bénéficiaires de l'aide sociale pouvaient accéder à ce cautionnement et les organismes externes acceptent aussi les bénéficiaires de l'aide aux migrants (permis N et L) qui ne pouvaient pas avoir d'accès au logement avant.

Un commissaire demande jusqu'où va l'aide de l'Hospice en matière de soutien physique et mental dans le cas de gens problématiques. Il affirme avoir le cas d'une personne qui a été placée dans un appartement-hôtel à Plainpalais où le responsable du lieu a refusé de prendre l'entier de ses bagages. Il demande ainsi si les gens sont cautionnés et encadrés à 100%.

M^{me} Friederich répond qu'elle n'est pas en mesure de répondre à cette question sur le champ d'action de l'Hospice qui sort de sa compétence de directrice du service immobilier.

Un commissaire demande si les personnes cautionnées doivent être bénéficiaires de l'aide sociale à l'Hospice ou si tout le monde peut demander de l'aide.

M^{me} Alexandre répond qu'il ne s'agit que de bénéficiaires de l'Hospice général.

Un commissaire note que les auditionnées ont expliqué l'échec prévisible de la motion qui vise à se priver d'un système de cautionnement externe. Néanmoins, il pense que ce système de cautionnement externe pose problème aux motionnaires quant à une perte financière pour les contractants lié au mode de fonctionnement par cotisation qui ne permettrait pas un recouvrement des cautions. Cette motion demande aussi la mise en place d'un système de cautionnement. Sachant que les auditionnées ont expliqué les coûts élevés du cautionnement pour leurs services, il demande si un service de cautionnement spécifique pourrait être créé.

M^{me} Alexandre répond que oui, mais qu'il s'agit d'une question de coûts.

M^{me} Friederich ajoute que cela ne fait pas partie des missions de l'institution.

Un commissaire précise que la qualité et la rapidité de l'offre ont été soulignées. Il demande si pour elles il s'agit d'une bonne solution du moment qui répond à la question du cautionnement.

M^{me} Friederich répond que oui et que cette pratique se généralise sur le marché immobilier et se développe. Elle ajoute que certaines régies se lancent dans ce domaine. En outre, les régies sont très attentives à leurs interlocuteurs dans le domaine et refusent les cautionnements proposés par des sociétés qui ne sont pas tout à fait régulières. Cette concurrence a permis selon elle d'assainir ce marché.

Un commissaire demande si, lorsque quelqu'un bénéficiant de l'aide de l'Hospice prend un appartement auprès d'une régie et paie sa caution mais que la régie change, un transfert de caution doit se faire d'une régie à l'autre.

M^{me} Friederich répond ne pas avoir connaissance de cas pratique. Elle ne sait pas jusqu'à quel point la régie joue un rôle d'organisme financier et si elle ferait reprendre la caution par une société externe.

M^{me} Alexandre répond que la mention d'un taux d'intérêt dans cette motion a aussi été l'une des problématiques auxquelles ses services ont été confrontés. Le problème étant qu'avec le financement interne, le statut de l'institution pouvait être assimilé à celui d'un établissement bancaire, qui plus est en ajoutant un taux d'intérêt soumis à la loi sur le blanchiment d'argent ou un risque tel que celui-là. Elle n'a pas de réponse mais soulève simplement la question.

M^{me} Friederich ajoute que la question du calcul de la rémunération de l'argent bloqué pose aussi problème. Tout dépend des modalités de financement de la Ville de Genève, mais il y a effectivement une répercussion de l'investissement de cet argent en faveur des bénéficiaires. Des questions pointues peuvent se poser sur ces aspects.

Un commissaire affirme ne pas avoir suivi le rôle joué par l'Hospice vis-à-vis de ces sociétés de cautionnement et si un arrangement a été négocié avec elles.

M^{me} Alexandre répond que l'Hospice a rencontré en amont ces organismes qui leur ont présenté leurs conditions générales, mais l'Hospice n'a rien négocié et n'a fait que de la sensibilisation.

Ce même commissaire demande si ces sociétés le faisaient déjà avant.

M^{me} Alexandre répond que oui mais parfois sans savoir que les bénéficiaires de leur service bénéficiaient de l'aide sociale de l'Hospice.

M^{me} Friederich ajoute que la partie nouvelle réside dans l'aide aux migrants.

Le même commissaire demande si ces 92% de non-recouverts sont supportables pour ces sociétés.

M^{me} Alexandre répond qu'il s'agit d'un mode de fonctionnement par cotisation qui absorbe les pertes éventuelles, mais qu'aucune épargne n'est réalisée.

Le président observe que finalement c'est l'Hospice qui paie les cotisations.

M^{me} Friederich répond que c'est en effet le cas.

Un autre commissaire demande quel rôle jouait l'Hospice. Il a cru comprendre que ce dernier prenait en charge tous les frais du cautionnement sous l'ancien système et qu'aujourd'hui les bénéficiaires prennent en charge ces coûts.

M^{me} Alexandre répond que non. A l'époque, des coûts internes sur le travail administratif du cautionnement ont été calculés mais le bénéficiaire constituait sa caution lui-même. Il avait une retenue chaque mois sur sa prestation afin de constituer sa caution. L'Hospice ne payait pas sa caution. Or aujourd'hui, l'Hospice paie la cotisation d'entrée et le droit annuel aux organismes privés.

M^{me} Friederich ajoute qu'il s'agissait d'une sorte d'avance.

Le commissaire note que la différence entre le cautionnement et les cotisations réside dans le fait qu'en payant une caution on la récupère à la fin alors qu'avec un système de cautionnement par cotisations, l'argent est perdu. Ainsi, l'Hospice s'est déchargé de ces coûts sur les bénéficiaires en changeant de système. Il demande aussi si, en termes de coûts, 100% ont été économisés entre le nouveau et l'ancien système.

M^{me} Alexandre répond qu'un dossier de cautionnement classique leur coûte 240 francs aujourd'hui contre 360 francs sous l'ancien système quand tout allait bien.

Ce commissaire demande si des accords ont été signés avec des entreprises privées est si des remboursements adéquats, des taux préférentiels ou autres ont été négociés pour les bénéficiaires.

M^{me} Alexandre répond que certaines sociétés ont proposé un partenariat avec des rabais, mais l'Hospice voulait laisser les bénéficiaires libres de leurs choix.

Une commissaire demande si le bénéficiaire contacte l'institut de cautionnement privé lui-même. Elle note aussi qu'un taux d'intérêt de 5% est mentionné dans la motion.

M^{me} Alexandre répond que oui.

Cette commissaire demande si le taux d'intérêt inférieur à 1% que les motionnaires proposent dans leur texte représente un intérêt pour les bénéficiaires.

M^{me} Alexandre répond que oui.

M^{me} Friederich précise qu'avec les sociétés de cautionnement externes une finance d'inscription est versée quand la caution démarre et qu'ensuite une sorte de cotisation annuelle est fixée par rapport au montant du loyer calculée selon un intérêt de 5% qui ne varie pas.

Une autre commissaire revient sur la question du taux d'intérêt et le fait de ne pas avoir conclu d'accord avec les entreprises de cautionnement. Elle imagine qu'une proposition pourrait être faite à toutes ces entreprises, que le choix serait laissé aux assurés et que si certaines d'entre elles proposent de meilleures conditions, cela serait bénéfique pour l'Hospice comme pour les contractants. Elle ne comprend pas ce qui a arrêté l'Hospice dans les négociations avec ces sociétés car 5% d'intérêts lui semblent être énormes.

M^{me} Alexandre répond que ces 5% constituent la prime annuelle.

M^{me} Friederich répond que ces prérogatives ne font pas partie des missions de l'institution ou de l'accompagnement global apporté aux bénéficiaires de l'aide sociale.

M^{me} Alexandre précise que la situation est similaire à celle des assurances maladies: les bénéficiaires sont libres de choisir leur prestataire sans influence.

La commissaire remarque que c'est égal pour un bénéficiaire de payer par exemple 350 francs ou 380 francs d'assurance maladie, car c'est à l'Hospice que cela coûte plus cher. Dans ce cas, la situation est identique car en n'influençant pas l'assuré, il peut être indifférent aux coûts.

M^{me} Alexandre répond ne pas être d'accord car l'Hospice n'est qu'un passage et il s'agit d'un choix à long terme qui va perdurer après ce passage à l'Hospice.

M^{me} Friederich ajoute qu'il s'agit d'une difficulté liée à cette problématique car elle est déconnectée de la problématique sociale. Le cautionnement peut durer vingt ans si la personne ne bouge jamais, elle en a donc besoin sur le très long terme et ce n'est pas forcément en connexion avec l'aide sociale qui lui est apportée.

La commissaire ajoute que lorsqu'une personne sort de l'aide sociale elle change aussi d'appartement car elle ne remplit probablement plus les critères du logement social.

M^{me} Friederich répond que ce n'est pas forcément le cas.

Un commissaire demande s'il n'y aurait pas un intérêt pour l'Hospice d'avoir un institut différent qui propose des primes plus basses.

M^{me} Alexandre répond que non car ce n'est pas pour l'Hospice.

Ce commissaire ajoute que l’Hospice est concerné car il prend en charge les loyers.

M^{me} Friederich répond que cela ne modifiera pas les barèmes d’aide.

Le président demande si la personne qui signe pour ce cautionnement paie une participation qui ne procède pas au remboursement et s’il est possible de rembourser pour baisser le cautionnement.

M^{me} Friederich répond ne pas être au courant des conditions du cautionnement mais elle pense que les cotisations peuvent être interrompues si la personne peut racheter la caution auprès de sa régie ou changer de mode de cautionnement.

Un commissaire demande s’il faut être bénéficiaire de prestations sociales d’aide au logement.

M^{me} Friederich répond que pas forcément, il n’est pas spécifié dans le montant d’aide qui est attribué à un bénéficiaire qu’il a droit à un montant de cautionnement.

Un autre commissaire remarque que ce que les bénéficiaires paient à ces organismes est perdu et qu’il ne s’agit pas d’un recouvrement. Il demande si des statistiques sont disponibles sur la contribution de la caution d’un logement dans le mécanisme de surendettement pour les bénéficiaires d’aide de l’Hospice car il imagine qu’il s’agit d’un facteur important.

M^{me} Friederich répond que non.

Un commissaire demande si le dossier de chaque personne est étudié avec précision pour le cautionnement.

M^{me} Alexandre répond que les dossiers sont étudiés avec précision, oui.

M^{me} Friederich précise que l’Hospice n’étudie pas les dossiers spécifiquement pour le cautionnement mais pour l’aide sociale en général.

Le président pense qu’il serait nécessaire de recevoir M. Gomez.

La commission décide, à l’unanimité, d’auditionner M. Gomez.

Séance du 14 septembre 2020

Audition de M. Alfonso Gomez, conseiller administratif

M. Gomez avoue avoir été surpris de l’invitation. Selon lui, cette motion émane d’une politique sociale et demande à mettre en place un système de cautionnement. Or, ce n’est certainement pas sur les appartements de la GIM que ce système s’appliquera puisqu’elle ne demande pas de cautionnement. Ainsi, s’il faut mettre en place un système de cautionnement pour d’autres locataires

(non-GIM), c'est au Service social de le faire. Il explique que la mise en œuvre d'un tel système est compliquée, il ne sait pas si le Service social est aujourd'hui outillé pour le faire. Il ajoute que la question est aussi de savoir si cela doit être autofinancé ou non car le taux d'intérêt de 1% semble a priori insuffisant pour un autofinancement. Il estime qu'un certain nombre de recherches doivent être réalisées afin de cerner le nombre de bénéficiaires potentiels et de pouvoir éventuellement procéder à des projections. Il propose à la commission d'entendre M^{me} Kitsos sur le sujet.

Le président précise avoir eu contact avec M^{me} Kitsos qui lui a affirmé rester sur la position de M^{me} Alder qui a été reçue en 2019. Le problème reste les chiffres avancés par l'Hospice général (92% de non-remboursement de caution après la sortie de l'aide sociale), la grosse charge administrative qui impliquait la contribution à la fois des services financiers et des assistants sociaux sur le terrain. La commission a discuté la question et désirait auditionner M. Gomez car le problème est avant tout financier.

M. Gomez répond qu'il faut se tourner vers le Conseil administratif et qu'ensuite il s'agit d'une question de priorité politique. Si le Conseil administratif juge que les questions de cautionnement sont prioritaires et que l'engagement financier entre dans le cadre de ses objectifs budgétaires qu'il s'est fixés, tout est possible. Néanmoins il explique ne pas avoir reçu d'information qui irait dans ce sens au dernier Conseil administratif.

Le président précise que la commission est saisie d'un texte qui émane du Conseil municipal et qui est renvoyé à la commission. La commission voulait savoir si les finances pouvaient être chargées, si d'autres coupes devraient être faites dans ce cas, etc.

M. Gomez répond que le budget 2021 sera présenté à la commission des finances dans une semaine. Il est quasiment réglé. Si la commission demande si cette prestation peut aller dans le budget 2021, il faudra d'abord la chiffrer et ensuite faire des arbitrages. Il estime que cela ne sera pas faisable pour 2021, mais peut-être en 2022 selon les moyens mis à disposition et les objectifs fixés par le Conseil administratif. La motion en tant que telle aujourd'hui ne sera probablement pas réalisable sur le budget 2021. Il faudra cependant voir si cette motion est votée, s'il y a urgence (les arbitrages viendront en octobre), si l'on se rend compte que le pourcent applicable et la méthode utilisée rapportent autant que ce que le système pourrait coûter, cette prestation pourrait figurer à l'ordre du jour en octobre. La seule chose qu'il puisse dire c'est que ce n'est pas au projet de budget 2021.

Un commissaire se demande si la donne ne pourrait être changée en procédant comme pour les sociétaires et en envisageant une majoration légère des loyers afin de recouvrer par mensualités les cautions avancées par la Ville.

M. Gomez répond que ce n'est pas possible car il ne s'agit pas des logements de la Ville. Il ajoute que dans ce cas de figure, la Ville agirait comme une société de cautionnement privée avec un taux d'intérêt restreint.

Le président précise que l'Hospice général qui préférerait faire recours à ces sociétés expliquait que les taux d'intérêts n'étaient pas si élevés et qu'y faire recours leur coûtait moins cher, minimisait les risques tout en laissant aux bénéficiaires le libre choix de la société.

M. Gomez explique que si elle le faisait, la Ville agirait comme une entité financière et prendrait des risques. Par ailleurs, il ajoute qu'il n'y a qu'une certaine catégorie de bénéficiaires en fonction du salaire, de la situation économique, etc. Il faudrait regarder si ce distinguo est faisable et si la prestation s'adresse à l'ensemble de la population ou qu'à celle de la Ville, etc. Des recherches sont nécessaires.

Un commissaire attire l'attention sur le fait qu'il s'agit d'une motion, qu'elle ne devrait pas être appliquée en 2021 et qu'elle sera renvoyée au Conseil administratif pour étude. Si le Conseil administratif trouve que le taux d'intérêt de 1% est trop bas, il pourra proposer un règlement qui donnerait un taux d'intérêts plus élevé mais moins élevé que celui des sociétés privées. Il relève que la doctrine juridique la plus récente note que ces primes élevées et les divers frais annexes rendent cette forme de garantie très onéreuse pour le locataire par rapport à un dépôt de banque portant intérêt en sa faveur. Par ailleurs, ce système ne permet pas non plus le remboursement de la caution si le risque assuré ne se réalise pas. Il lui semble que cette proposition devrait être étudiée et pas enterrée à ce stade.

Une commissaire demande si la Ville offrirait cette possibilité à des gens qui auraient de toute façon accès à une caution ordinaire. Elle ajoute que cette motion visait plutôt à ce que les gens précarisés aient accès au logement et elle aimerait savoir si la Ville est prête à prendre ce risque financier.

M. Gomez répond qu'elle pourrait le prendre, mais que tout dépend du taux d'intérêt. Une part de risque liée aux gens non solvables peut être assurée par la partie solvable. Son département comprend bien que la question du cautionnement pose un problème quant à l'accessibilité des logements. Il faut selon lui qu'une étude soit menée pour savoir à combien de personne cette politique pourrait s'adresser car la plupart des gens auxquels l'on s'adresse sont souvent locataires d'entités déjà publiques ou parapubliques qui ne demandent pas de cautionnement. Cela s'adresserait donc à une petite minorité de gens pour lesquels l'accessibilité au cautionnement et les taux d'intérêts à payer représentent une charge impossible à assumer. Il faudrait donc prendre le temps de regarder comment il est possible d'aider et de faciliter cette accessibilité, quel est le risque financier que cela comporte et comment le pallier. Ces réponses pourraient être fournies par le Conseil administratif.

Le président invite M. Gomez à relire le procès-verbal du 24 août 2020 pour se faire une idée de l'expérience de l'Hospice général et de quelques chiffres avancés par ses représentants.

M. Gomez ajoute qu'une question d'originalité réside: si cette motion passe, la question serait de savoir si un organisme exécute déjà ce type de travail, ce que cela suppose, comment cela fonctionne, si la Ville pourrait passer par une institution qui fait déjà ce travail ou non. La création d'une structure administrative qui générerait ces cas n'est ainsi pas forcément nécessaire, l'objectif étant de faciliter l'accessibilité au logement des plus pauvres qui n'auraient pas accès à un logement social à travers les entités publiques ou parapubliques.

Une commissaire relève que l'Hospice général a un certain nombre de contrats de baux, conclus à l'attention de personnes à l'aide sociale auprès de bailleurs privés et que c'est dans ce cas que le cautionnement entrerait en jeu. D'autre part, elle pense qu'il faudrait étudier le coût d'une personne dont on prend en charge la caution et le coût de cette même personne qui se retrouverait à la rue qu'il faudrait loger en urgence et réinsérer.

M. Gomez en prend note.

Un commissaire relève les questions soulevées par l'audition des représentants de l'Hospice général qui ont renoncé à la gestion de ce genre de manne. Si l'idée est bonne, elle amène pourtant un risque pour la Ville sans pour autant générer de bénéfiques. Or, la Ville a urgemment besoin d'apports d'argent. C'est une mesure sociale qui fait que l'on va perdre de l'argent. Il ajoute que l'on parle d'une caution qui selon lui est une forme de responsabilisation et il se demande si en offrant ce service, la Ville n'empêcherait pas la responsabilisation des bénéficiaires sur les dégâts qu'ils génèrent dans leur appartement. Par ailleurs, il estime que l'accès au logement n'est pas bloqué par le cautionnement justement grâce à ces sociétés de cautionnement privées qui prennent certes beaucoup plus d'intérêt mais permettent d'entrer dans un logement. Il cite ensuite l'exemple d'étudiants qui ont peu de moyens et peuvent s'adresser à ces sociétés pour avoir leur premier appartement. Il pense que la mise en place de tout un système de cautionnement est inutile sachant qu'il existe déjà.

M. Gomez répond qu'il n'a pas eu de retour de la GIM à propos de dégradations de biens malgré le fait qu'elle ne pratique pas la caution. Il pense donc qu'il faut pondérer ce lien et il ne sait pas dire si le fait d'avoir une caution responsabilise vraiment les locataires. Il n'a pas d'étude à disposition qui prouve le lien direct entre la caution et la déprédation des biens. Ce qu'il a cru comprendre de cette motion est que le taux d'intérêt actuel et le fait d'avancer le montant de la caution poseraient problème aux gens pour entrer dans un appartement. Si c'est exact et que la Ville peut limiter les risques, alors elle peut aider les plus pauvres à accéder à un logement. Il pense cependant que c'est un outil

mais qu'il ne va pas provoquer le relogement d'un nombre sensible de gens à faible revenu.

Un commissaire rappelle que l'on fait face à une situation unique où parce que certains sont en difficulté financière et qu'ils n'ont pas les moyens de poser une caution, on leur demande de payer plus. Qu'il s'agisse d'intérêts ou de frais mensuels non recouverts à la fin du contrat. C'est la situation que la motion demande de régler. Il aimerait dire que les représentants de l'Hospice général ont présenté un système intégré qui présente un risque important et, bien que la motion propose un système similaire, le Conseil administratif peut réviser cette proposition avec un taux légèrement plus élevé, explorer d'autres pistes, s'adresser à ces sociétés de cautionnement, procéder à un prélèvement auprès des locataires, etc.

Prises de positions et votes

Le président demande aux commissaires s'ils veulent procéder à d'autres auditions. Il précise que M^{me} Kitsos lui a communiqué qu'elle partageait les positions de M^{me} Alder.

Un commissaire a l'impression qu'avec ce qui a été mis en place par l'Hospice général, les objets de la motion sont couverts car il ne voit pas quelles populations résidentes en Ville n'auraient ni accès à des sociétés de cautionnement, ni à l'Hospice général.

Une commissaire répond que sur l'aspect de l'accès au logement elle voit le point de premier commissaire mais que sur l'aspect du but de la motion elle ne le rejoint pas. Elle explique que l'aide offerte par l'Hospice doit être remboursée d'une part et que d'autre part le taux d'intérêt élevé pose un problème d'équité. En position précaire, les gens doivent payer plus pour avoir accès à un logement.

Le président demande aux commissaires s'ils veulent voter ce soir.

Un commissaire pense qu'il y a eu beaucoup d'auditions sur cette motion et que la commission du logement a beaucoup d'éléments. Il ajoute que s'agissant d'une motion et que le Conseil administratif peut la retravailler, mettre des conditions ou d'autres éléments, l'objet peut être voté ce soir selon le Parti socialiste. Il répond ensuite en partie au premier commissaire en affirmant que des personnes n'ont pas accès à l'Hospice, ont des faibles revenus et ne peuvent ni payer de caution, ni les intérêts pratiqués par les sociétés de cautionnement privées.

Le premier commissaire répond que les personnes qui pourraient bénéficier de la prestation sont listées dans la motion. Il ne sait toujours pas quelle population concernée ne serait pas couverte par les prestations de l'Hospice général. La population en question n'est pas empêchée d'accéder au logement et il estime que 5% de taux d'intérêt n'est pas excessif. Il ne voit pas ce qui peut être fait en

plus, à part se substituer à l'Etat. Par ailleurs, la motion demande la mise en place d'un système qui implique la capacité de contrôler qui en bénéficie. Il se demande si c'est ce qui est voulu sachant que l'accès aux sociétés de cautionnement ne demande pas de garanties.

Le commissaire précédent précise qu'il faut être solvable pour accéder à Swiss Caution.

Le président note que M^{me} Alder avait dit lors d'une audition que les critères sociaux de la Ville faisaient foi, mais ces derniers recouvrent un vaste public.

Une commissaire comprend que le but premier de cette motion et la préoccupation des motionnaires, mais le Parti démocrate-chrétien trouve que le système n'est pas une bonne idée car il peut être lourd et coûteux. La cible n'est pas claire et en toute hypothèse le Parti démocrate-chrétien considère que la Ville fait déjà beaucoup en termes de prestations sociales. En outre, le Parti démocrate-chrétien estime qu'une telle prestation devrait se faire au niveau cantonal et il ne soutient pas cette motion.

La commission vote sur le principe de voter la motion ce soir à l'unanimité des membres présent-e-s.

La commission vote la motion M-1395, qui est acceptée par 9 oui (4 S, 3 Ve, 1 EàG, 1 MCG) contre 5 non (2 PDC, 2 PLR, 1 UDC).

Considérations finales et conclusions

Dans son dernier ouvrage¹, M^e David Lachat, spécialiste du droit du bail, observe que depuis plus d'une décennie les parties au contrat de bail remplacent fréquemment les sûretés – appelées dans le langage courant «garanties» – par des cautionnements donnés par des assurances ou des sociétés créées à cet effet (Swiss Caution, Firstcaution, etc.).

Concrètement, la compagnie offre au (futur) locataire de le cautionner, pour toutes les obligations découlant du bail, moyennant le paiement d'une prime fixe la première année, puis d'une prime annuelle. Le montant de cette dernière correspond à un pourcentage du montant garanti, en général environ 5%. Il varie toutefois selon le montant maximal de la garantie.

Une fois l'accord de cautionnement passé, la compagnie établit un certificat de cautionnement à l'intention du bailleur et s'engage à payer, dans le cadre du

¹ David Lachat, Karin Grobet Thorens, Xavier Rubli, Pierre Stastny, *Le bail à loyer*, éd. 2019, chap. 17, n. 3, pp. 446-447

bail et dans la limite de la garantie, toute dette contractée par le locataire envers lui-même.

M^e David Lachat relève que si cette formule dépanne les locataires qui ont des difficultés à se procurer les fonds nécessaires à la constitution des sûretés, cette forme de garantie est très onéreuse pour le locataire, en raison des primes élevées et des divers frais annexes, en comparaison à un dépôt en banque portant intérêt en faveur du locataire.

Les primes ne sont jamais remboursées – même partiellement –, si le risque ne se réalise pas.

En outre, en cas de réalisation du risque et si la compagnie doit verser des montants au bailleur, la compagnie dispose d'une créance récursoire contre le locataire, indépendamment de toute faute de ce dernier!

Notre collègue Omar Azzabi a eu l'intérêt et l'intelligence de pointer le doigt sur ce problème épineux pour une grande partie de la population. Il a déposé une motion avec plusieurs autres collègues.

En suggérant une rémunération du cautionnement public, bien inférieur à celui appliqué par les compagnies privées, le motionnaire prévoit que cette prestation publique soit financée. Un tel système éviterait d'exposer la population visée par la motion à des charges financières inconsidérées, grevant en définitive lourdement leur budget.

La motion a l'avantage, par rapport à un projet de délibération ou de règlement, de charger le Conseil administratif d'étudier une question, de prendre une mesure ou de présenter un rapport. S'il s'avérait que le Conseil administratif constate qu'il ne pouvait pas donner suite à la motion, il en informerait notre Conseil, conformément à l'article 56 du règlement du Conseil municipal.

Pour toutes ces raisons, la commission du logement, dans sa majorité composée des commissaires Verts, socialistes, d'Ensemble à gauche et du Mouvement citoyens genevois vous propose d'adopter la motion déposée par M. Omar Azzabi et consorts le 5 décembre 2018.