

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 11 novembre 2020

Projet de loi permettant de lutter contre le sans-abrisme en période hivernale

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu l'article 12 de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999;
vu l'article 14 de la constitution de la République et canton de Genève, du
14 octobre 2012;
vu la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre
2013,
décrète ce qui suit :

Art. 1 But

La présente loi vise à assurer un financement unique pour l'année 2020 par le canton des mesures d'hébergement d'urgence en période de crise.

Art. 2 Financement

Une subvention d'un montant total de 1 400 000 francs est accordée par le canton de Genève au Collectif d'associations pour l'urgence sociale (CausE), destinée à assurer un hébergement d'urgence aux personnes sans abri durant la période hivernale.

Art. 3 Durée

Le financement visé à l'article 2 de la présente loi prend fin au 31 décembre 2020.

Art. 4 Contrôle et rapport

¹ Un contrôle de l'accomplissement des tâches par le bénéficiaire de cette subvention est effectué par le département de la cohésion sociale.

² Le Conseil d'Etat présente un rapport écrit en ce sens au Grand Conseil, au plus tard 6 mois après l'expiration du crédit.

Art. 5 Abrogation

La présente loi est abrogée après adoption par le Grand Conseil du rapport écrit, au sens de l'article 4, alinéa 2.

Art. 6 Clause d'urgence

L'urgence est déclarée.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le présent projet de loi propose une solution rapide et efficace permettant de loger 155 personnes, actuellement sans abri, dans des chambres d'hôtel durant toute la période hivernale, ce qui contribuera par ailleurs à apporter un soutien financier concret au secteur de l'hôtellerie genevoise, dont on sait combien il souffre de la crise sanitaire et économique due à l'épidémie de COVID-19.

Le présent projet de loi permet également de régler pour l'hiver 2020-2021 la question du sans-abrisme à Genève et de son financement, qui fait depuis longtemps l'objet de discussions animées entre le canton et les communes.

Or, au vu des nouvelles mesures sanitaires annoncées par le Conseil d'Etat en date du 2 novembre 2020, il est aujourd'hui plus que nécessaire, à l'approche de la période hivernale, de reporter les débats sur la répartition du financement des structures d'hébergement au printemps et de mettre en œuvre des solutions concrètes que nous dicte la situation d'urgence sociale dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui et qui résulte pour beaucoup du coup de frein qu'a connu notre économie depuis le début de l'année 2020.

1. Rappel du contexte

En début d'année 2020, le Collectif d'associations pour l'urgence sociale (CausE), issu du Collectif d'associations pour l'action sociale (CAPAS), qui pilotait ces lieux d'accueil bas-seuil complémentaires au dispositif hivernal de la Ville de Genève avait informé les autorités municipales et cantonales que quatre d'entre eux se verraient dans l'obligation de cesser leurs activités au 31 janvier. Le département de la cohésion sociale avait alors réuni les principaux acteurs de ce secteur afin de trouver une solution concrète permettant d'éviter la fermeture de ces lieux, qui permettraient chaque soir la mise à l'abri d'environ 130 personnes.

Avec l'éclatement de la crise sanitaire liée au nouveau coronavirus survenue au printemps 2020, et afin de protéger les personnes sans abri de la contamination et de respecter les prescriptions de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) dans les lieux d'hébergement d'urgence, la Ville de Genève a entièrement réorganisé son dispositif en reprenant intégralement le pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence des personnes sans abri à son compte.

Pour la durée de la crise sanitaire, l'ensemble des personnes hébergées jusqu'alors au sein des abris de protection civile (PC des Vollandes et PC de Richemont) et des « sleep-in » ont été transférées dans deux nouveaux lieux en surface : le foyer Frank-Thomas (d'une capacité de 130 places) et la caserne des Vernets (d'une capacité de 225 places).

Ces nouveaux lieux étaient ouverts en continu et ont permis aux bénéficiaires d'être à l'abri durant la journée également. La limite de 30 jours, en vigueur dans les abris PC, avait temporairement été suspendue.

Un bâtiment a été dédié aux personnes sans abri diagnostiquées positives à la COVID-19 ou présentant des symptômes. Une collaboration avec les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) et avec Médecins sans frontières (MSF) a été mise en place pour le suivi des cas et la gestion de ce bâtiment.

Cependant, tel que notifié par le canton au début du mois de juin 2020, le site de la caserne des Vernets a dû être libéré au 31 août 2020. Faute d'alternative en surface, les personnes hébergées ont été partiellement réparties au sein de deux abris PC : 50 places à Richemont et 50 places à Châtelaine, le nombre de places par abri étant dicté par les mesures sanitaires. Quant aux personnes testées positivement à la COVID-19, mises en quarantaine ou en attente d'un résultat de test, qui étaient hébergées au sein du bâtiment 2000 de la caserne jusqu'à présent, elles sont hébergées dans un bâtiment de la Maison de retraite du Petit-Saconnex. Le foyer Frank-Thomas continue à accueillir les personnes les plus fragiles et/ou vulnérables.

Sur le plan financier, le Conseil municipal de la Ville de Genève a accepté un projet de délibération accordant un crédit extraordinaire de 6,9 millions de francs, en juin 2020, pour supporter les frais générés par le dispositif des Vernets et pour l'encadrement jusqu'à la fin de l'année 2020. A cela s'ajoute 1 million de francs obtenu fin octobre 2020 par l'intermédiaire du Fonds intercommunal d'investissements.

De son côté, le 22 janvier 2020, le Conseil d'Etat a examiné un avant-projet de loi modifiant la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1^{er} train), du 18 mars 2016 (LRT-1; rs/GE A 2 05). Cet avant-projet de loi a pour objectif de légiférer et de formaliser l'usage ainsi que le financement en matière d'aide aux personnes sans abri, car ce domaine n'est pas traité dans la LRT-1 en vigueur. Cet objectif est décrit par l'avant-projet de loi comme une tâche conjointe des communes et du canton, l'hébergement d'urgence et l'alimentation étant de la compétence exclusive des premières et la prise en charge socio-sanitaire étant de la compétence exclusive du second.

Outre la question des compétences respectives de chaque échelon institutionnel et politique, l'avant-projet de loi précité propose au Grand Conseil d'adopter des dispositions transitoires permettant au canton d'apporter une contribution financière provisoire équivalant à 1 million de francs durant les exercices 2020 et 2021, pour garantir le maintien en activité des lieux d'hébergement d'urgence désignés sous l'appellation « sleep-in ».

Après son adoption par le Conseil d'Etat, l'avant-projet de loi précité a été transmis pour préavis à l'Association des communes genevoises (ACG) le 29 janvier 2020, en application de l'article 2, alinéa 2, de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC; rs/GE B 6 05).

Le 28 octobre dernier, l'assemblée générale de l'ACG devait se prononcer sur l'avant-projet de loi du Conseil d'Etat. A ce jour, la position de celle-ci n'est pas encore déterminée. Mais elle s'est en revanche prononcée en faveur d'un financement intercommunal d'un montant total de 1 million de francs versé à la Ville de Genève afin de contribuer à son dispositif.

2. Objectifs du présent projet de loi

Il sied de rappeler que Genève est l'un des seuls cantons de Suisse – avec ceux de Glaris et de Nidwald – à porter l'intégralité du financement des prestations sociales individuelles. La prise en charge du sans-abrisme est en revanche une tâche qu'assume la Ville de Genève depuis plus de 19 ans, qui appelle par ailleurs de ses vœux une coordination et une participation financière de la part des autres communes ainsi que du canton. Pour 2020, le coût de cette prestation s'élève pour la Ville de Genève à 13 682 000 francs et comprend les frais d'hébergement et d'alimentation et l'encadrement nécessaire à ceux-ci, ainsi que des subventions monétaires ou non-monétaires à des associations. Pour sa part, le canton prend exclusivement à sa charge les frais relatifs à la santé des bénéficiaires de cette prestation, valorisés à un montant de 19 281 000 francs. A cela viennent s'ajouter les charges inhérentes aux personnes qui se retrouvent en situation de sans-abrisme, tout en étant bénéficiaires d'un accompagnement social (Hospice général, protection de l'adulte, subsides d'assurance-maladie, etc.). Il est donc indéniable que, si on exclut le volet du seul hébergement, les coûts relatifs au suivi de situations individuelles concernées par le sans-abrisme émarginent majoritairement au budget social du canton.

Les récentes mesures de semi-reconfinement prises par le canton en date du 2 novembre dernier posent aujourd'hui un double défi. Premièrement, expérience faite de la période du 17 mars au 16 mai 2020, ce type de mesure a un impact certain tant sur l'économie qu'auprès des personnes les plus vulnérables aux changements économiques. Nous en voulons pour preuve la

dizaine de milliers de bénéficiaires des distributions de colis alimentaires, un chiffre qui a été subitement multiplié par trois lors de la première période de mesures sanitaires. Et cela s'est également matérialisé par une augmentation sans précédent du nombre de personnes sans abri à Genève. Deuxièmement, il apparaît que la question du sans-abrisme pose un réel problème de santé publique, dans un contexte épidémique où l'enjeu primordial de l'hygiène et du respect des distanciations sociales est rendu difficilement compatible avec les trajectoires individuelles d'itinérance et, le cas échéant, de logement dans des espaces où règne une grande promiscuité.

La fermeture du site des Vernets, qui permettait à peine de couvrir les besoins d'hébergement, à l'orée de la période hivernale, a pour conséquence qu'il manque aujourd'hui près de 155 places d'hébergement, du fait de la disparition, lors de l'ouverture de ce site, des quatre espaces de « sleep-in » gérés précédemment par le CausE.

Aussi, au vu des récentes décisions du Conseil d'Etat en matière sanitaire, il y a aujourd'hui urgence à agir avant l'arrivée des grands froids. Le dispositif que le présent projet de loi entend financer pour faire face à cette problématique a en outre l'avantage vertueux de venir en aide à une partie du secteur hôtelier genevois, lequel a été très durement touché par la crise, avec une perte de chiffre d'affaires atteignant, dans certains cas, près de 90% pour l'année 2020.

Il sied de rappeler ici que le secteur de l'hôtellerie représente environ 5 000 emplois à Genève et que près d'un cinquième des hôtels du canton sont aujourd'hui fermés. Le résultat des mois d'automne et d'hiver sera par ailleurs particulièrement difficile, dans la mesure où tous les événements festifs ou les congrès ont été annulés. Au total, on s'attend à une diminution de plus de moitié du nombre de nuitées pour l'année 2020. Ceci est d'autant plus inquiétant que près de 80% du chiffre d'affaires du secteur hôtelier dépend du tourisme de congrès, dont on sait qu'il ne redémarrera pas dans l'immédiat, même si on devait aller vers une embellie sanitaire dans les prochains mois.

3. Description du projet

Le CausE propose l'hébergement hôtelier pour l'ensemble de la période hivernale et le début du printemps 2021 (5 mois) de 155 personnes (dont des familles, qui sont actuellement sans solutions de logement), soit toutes les personnes qui se retrouvent aujourd'hui exclues des places disponibles en termes d'hébergement d'urgence, du fait principalement de la fermeture au 30 août 2020 du site de la caserne des Vernets. C'est le financement de ce volet du dispositif qui fait l'objet du présent projet de loi.

Plusieurs hôtels de la place ont d'ores et déjà fait part de leur intérêt pour le projet et le CausE est parvenu à négocier des prix bien en-deçà de ceux du marché, en faisant appel à des hôtels à bas prix spécialisés dans la prise en charge de personnes ayant besoin d'un accompagnement social.

Ces hôtels proposent en premier lieu 85 places pour la durée de la période hivernale (151 jours), pour un montant moyen de 56 francs par nuit, ce qui fait un total de 718 760 francs. La Ville de Genève a, en termes de participation, accordé un montant de 110 000 francs pour le financement de 30 places durant 2 mois dans un hôtel, ce qui fait qu'il reste à couvrir 3 mois supplémentaires. Il faut donc ajouter à ce montant les 3 mois de prise en charge complémentaire, soit 152 '880 francs.

Enfin, le CausE, sensible à la situation de l'hôtellerie genevoise, a également négocié avec des hôtels classiques la mise à disposition de 40 chambres au tarif usuel pratiqué par les établissements partenaires de l'Hospice général, soit 85 francs par nuit, pour la même période. Le coût est ici de 513 400 francs.

Au total, le coût de l'hébergement hivernal pour 155 personnes se monte donc à 1 385 040 francs, arrondis à 1 400 000 francs, soit le montant de la subvention qui fait l'objet du présent projet de loi.

Le projet prévoit, en outre, un accompagnement socio-éducatif quotidien, 24 heures sur 24, pour assurer le suivi individuel nécessaire auprès de cette population particulièrement précarisée et vulnérable, dont il a été démontré que l'état de santé psychique se détériore sous l'effet de la crise, ceci également afin de garantir que l'accueil hôtelier se passe au mieux. Ce dispositif d'accompagnement prévoit l'engagement de 11,5 ETP, dont le financement sera entièrement assuré, pour un montant de 655 641 francs par une fondation privée.

Enfin, s'ajoutent à ces charges les besoins d'infrastructure ainsi qu'un soutien alimentaire par la confection et la livraison de repas quotidiens aux bénéficiaires du dispositif. Là également, la fondation privée précitée participera à hauteur de 304 425 francs. Le total de sa participation financière, pour autant que ce projet puisse voir le jour, se monte donc à 960 066 francs.

4. Plus-value d'une solution hôtelière à la problématique du sans-abrisme

Outre la réponse à l'urgence de protéger la population la plus vulnérable du canton tant des conditions hivernales que du risque sanitaire, il sied de relever que l'hébergement en hôtel pour les personnes sans abri présente

nombre d'avantages à moyen terme pour une meilleure réinsertion sociale de ce public. L'Armée du Salut et le CausE expérimentent ce type d'hébergement depuis plusieurs mois.

En effet, les expériences menées récemment en France, notamment, démontrent que l'autonomie et l'indépendance permises par la solution hôtelière permet plus facilement à des personnes sans abri, moyennant un soutien socio-éducatif public ou privé, de quitter la rue et d'envisager un retour au sein d'un logement, de manière provisoire ou pérenne. En ceci, la durée de l'hébergement proposé, couplé à l'accompagnement social individuel qui sera assuré par les professionnel-le-s du CausE constitue la garantie d'une prise en charge holistique des bénéficiaires, dans un contexte social et économique difficile qui nécessite un fort investissement auprès des personnes les plus précarisées de notre canton.

5. Conclusion

La situation actuelle nécessite une action concrète et rapide sur la problématique du sans-abrisme à Genève. La crise économique qui s'est installée depuis le mois de mars 2020 a considérablement accentué la fragilité de la population la plus exposée aux brusques changements que nous venons de vivre. Il en résulte que jamais notre canton n'avait connu un nombre aussi élevé de personnes sans abri et, surtout, sans solution concrète d'hébergement.

La force du présent projet de loi réside dans la solidité du partenariat de longue date qui unit le canton de Genève et les associations membres du CausE, dont le professionnalisme et l'expérience dans la prise en charge du sans-abrisme n'est plus à démontrer. Le concept d'intervention auprès des personnes sans abri, que le Conseil d'Etat propose et dont le financement fait l'objet du présent projet de loi, a en outre l'avantage d'offrir un soutien à une partie du secteur hôtelier, particulièrement touché par la crise. Notons également que le fait qu'une fondation privée participe pour près de moitié au coût du projet démontre la pertinence de celui-ci.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Préavis financier*
- 2) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet*



REPUBLIQUE ET
CANTON DE GENEVE

PREAVIS FINANCIER

Ce préavis financier ne préjuge en rien des décisions qui seront prises en matière de politique budgétaire.

1. Attestation de contrôle par le département présentant le projet de loi

- ♦ **Projet de loi** présenté par le département de la cohésion sociale.
- ♦ **Objet** : Permettant de lutter contre le sans-abrisme en période hivernale et de soutenir le secteur hôtelier.
- ♦ **Rubrique budgétaire concernée** : 08.02.11.00 363600
- ♦ **Numéro et libellé du programme concerné** :
C01 Mesures et soutien financier individuel en matière d'action sociale
- ♦ **Planification des charges et revenus de fonctionnement du projet de loi** :

oui non Le tableau financier annexé au projet de loi intègre la totalité des impacts financiers découlant du projet.

(en mlis de fr.)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Dès 2027
Ch. personnel	-	-	-	-	-	-	-	-
Biens et services et autres ch.	-	-	-	-	-	-	-	-
Ch. financières	-	-	-	-	-	-	-	-
Subventions	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres charges	1.4	-	-	-	-	-	-	-
Total charges	1.4	-	-	-	-	-	-	-
Revenus	-	-	-	-	-	-	-	-
Total revenus	-	-	-	-	-	-	-	-
Résultat net	-1.4	-	-	-	-	-	-	-

♦ **Inscription budgétaire et financement (modifier et cocher ce qui convient)** :

oui non Les incidences financières de ce projet de loi font l'objet d'une demande de crédit supplémentaire au budget de fonctionnement 2020.

oui non Les incidences financières de ce projet de loi sont inscrites au plan financier quadriennal 2021-2024.

- oui non Autre remarque : L'hébergement d'urgence des 155 personnes sans abri concerne 2020 et 2021. Cependant, l'engagement ferme auprès des hôtels concernés (achat groupé de prestations) et le paiement de ces places seront comptabilisés en 2020.

Le département atteste que le présent projet de loi est conforme à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), à la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), au modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) et aux dispositions d'exécution adoptées par le Conseil d'Etat.

Genève, le : 9/11/2020 Signature du responsable financier :



2. Approbation / Avis du département des finances

- oui non Remarque(s) complémentaire(s) du département des finances :

Genève, le 9 novembre 2020 Visa du département des finances :

Marc Gioria



N.B. : Le présent préavis financier est basé sur le PL, son exposé des motifs, le tableau financier et ses annexes transmis le 9 novembre 2020.

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Permettant de lutter contre le sans-abrisme en période hivernale et de soutenir le secteur hôtelier

Projet présenté par le département de la cohésion sociale

(montants annuels, en mios de fr.)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	dès 2027
TOTAL charges de fonctionnement	1.40	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	1.40	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	-1.40	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Remarques :

L'hébergement d'urgence des 155 personnes sans abri concerne 2020 et 2021. Cependant, l'engagement ferme auprès des hôtels concernés (achat groupé de prestations) et le paiement de ces places seront comptabilisés en 2020.

Date et signature du responsable financier :

09/11/2020 