

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 21 avril 2021

Projet de loi

permettant de lutter contre le sans-abrisme en période de pandémie

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 2021 par le canton des mesures d'hébergement d'urgence en période de crise sanitaire.

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.

Art. 3 Durée

¹ Le financement visé à l'article 2 couvre l'hébergement des personnes concernées pendant la période allant du 1^{er} juin 2021 au 31 octobre 2021.

² Si une nouvelle loi fixant les compétences entre les communes et le canton en matière de dispositifs d'hébergement d'urgence entre en vigueur avant le 31 octobre 2021, ces mécanismes de financement s'appliquent dès l'entrée en vigueur de ladite loi.

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 **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 de reconduire la loi 12821, adoptée le 26 novembre 2020 par le Grand Conseil, qui a apporté pendant la période hivernale 2020-2021 une solution rapide et efficace pour loger 155 personnes sans abri dans des chambres d'hôtel. Cette action a par ailleurs contribué à soutenir financièrement le secteur de l'hôtellerie genevoise qui souffre de la crise sanitaire et économique due à la pandémie de COVID-19.

Au vu du contexte actuel difficile lié au prolongement de cette pandémie et au maintien des mesures sanitaires qui en découlent, il est aujourd'hui nécessaire de poursuivre ladite action et de faire preuve de solidarité en continuant à héberger les plus nécessiteux, notamment les personnes ayant perdu leur logement ou ayant été contraintes, pour diverses raisons (séparation, violences domestiques, incendie, etc.), de quitter leur logement.

Le présent projet de loi vise ainsi à régler pour la période allant du 1^{er} juin 2021 au 31 octobre 2021 la question du sans-abrisme à Genève et de son financement.

A relever que dans l'intervalle, le 31 mars 2021, le Conseil d'Etat a adopté à l'intention du Grand Conseil un projet de loi sur l'aide aux personnes sans abri (PL 12911), visant à sécuriser les prestations d'hébergement d'urgence en fixant les responsabilités respectives du canton et des communes dans une base légale. Selon ce projet de loi, les communes restent chargées de l'hébergement d'urgence inconditionnel et le canton maintient son rôle en matière de suivi socio-sanitaire; les débats se poursuivront donc au niveau parlementaire. En tout état de cause, la date d'entrée en vigueur de ce texte est inconnue. Dans l'hypothèse où celle-ci devait entrer en vigueur avant le terme du financement prévu par le présent projet de loi, les mécanismes fixés dans cette nouvelle législation se substitueraient dès lors au financement prévu par le présent projet de loi.

1. Rappel du contexte

En début d'année 2020, le Collectif d'associations pour l'urgence sociale (ci-après : CausE), issu du Collectif d'associations pour l'action sociale (ci-après : CAPAS), a informé les autorités municipales et cantonales que 4 des lieux d'accueil à bas seuil – les « sleep-in » – complémentaires au dispositif hivernal de la Ville de Genève qu'il pilote se verraient dans l'obligation de

cesser leurs activités au 31 janvier 2020 en raison de problèmes financiers. Le département de la cohésion sociale a alors réuni les principaux acteurs de ce secteur afin de trouver une solution concrète et éviter la fermeture de ces lieux, ceux-ci étant indispensables puisqu'ils permettaient d'héberger chaque soir environ 130 personnes.

Lorsque la crise sanitaire liée au coronavirus est survenue, au printemps 2020, la Ville de Genève a réorganisé son dispositif en prenant intégralement à son compte le pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence des personnes sans abri, ceci afin de protéger ces dernières de la contamination du COVID-19 et de respecter les prescriptions de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP).

Ainsi, 2 nouveaux lieux ont ouvert, soit le foyer Frank-Thomas (d'une capacité de 130 places) et la caserne des Vernets (d'une capacité de 225 places), accueillant tous deux les personnes sans abri de manière continue. Les bénéficiaires de ces lieux étaient hébergés durant la journée également et la limite de 30 jours, en vigueur alors dans les abris de protection civile (ci-après : abris PC), avait temporairement été suspendue. Ces lieux venaient remplacer les 4 espaces dits de sleep-in.

Toutefois, le site de la caserne des Vernets a dû être libéré au 31 août 2020, avec pour corollaire que les personnes qui y étaient hébergées ont été partiellement réparties entre 2 autres abris PC. Malgré cette répartition, 155 personnes n'ont pas pu être relogées, faute de places disponibles.

Pour faire face à cette pénurie, le projet de loi 12821 proposait alors d'héberger ces personnes dans plusieurs hôtels de la place. Ce projet permettait également de venir en aide à une partie du secteur hôtelier genevois, lequel avait été, et est toujours, très durement touché par la crise. C'est pour le financement de ce volet du dispositif que ledit projet de loi a été déposé, financement qui s'élevait à 1 400 000 francs pour la période hivernale (5 mois). Ce montant n'a pas couvert l'ensemble du coût du dispositif, qui a bénéficié en outre d'une contribution de 1 million de francs, accordée par une fondation privée. Le crédit soumis au Grand Conseil devait permettre de financer l'hébergement, tandis que le financement privé couvrirait les frais de personnel pour le suivi social des bénéficiaires, la confection et la livraison de repas quotidiens et les frais d'infrastructure.

Le 26 novembre 2020, le Grand Conseil a adopté la loi 12821 permettant de lutter contre le sans-abrisme en période hivernale, qui est entrée en vigueur à la même date. Une subvention d'un montant de 1 400 000 francs a ainsi été accordée par le canton de Genève au CauseE.

Depuis lors, le dispositif d'hébergement hôtelier d'urgence a répondu aux attentes et a pu être prolongé jusqu'au 31 mai 2021, sans coûts supplémentaires, le CausE ayant fait état d'un non-dépensé au 31 mars 2021.

Néanmoins, lors de sa conférence de presse du 26 mars 2021, le CausE a rappelé le besoin urgent de mettre en œuvre un dispositif d'hébergement d'urgence sociale pour les mois à venir, notamment en vue de la fermeture, au 31 mars 2021, des 2 abris PC de la Ville de Genève. A cette date, une centaine de personnes serait mise à la rue, essentiellement des hommes seuls, sans option de mise à l'abri humanitaire immédiate.

Ce besoin urgent a d'ailleurs déjà été reconnu par le Grand Conseil qui, ce 25 mars 2021, a accepté à l'unanimité la motion 2706 « Pour lutter efficacement contre la Covid-19 : zéro sans-abri ! », invitant le Conseil d'Etat *« à maintenir, en collaboration avec les acteurs communaux et associatifs concernés, les structures d'accueil nécessaires et le fonctionnement de l'ensemble du dispositif mis en place en 2021 afin qu'aucune personne sans abri ne soit contrainte à dormir dans la rue pendant la pandémie »*.

2. Objectifs du présent projet de loi

L'absence d'évolution positive à court terme de la crise sanitaire et économique liée à la pandémie de COVID-19 requiert l'extension du dispositif d'hébergement de la loi 12821 susmentionnée.

En effet, 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. Les mesures sanitaires en vigueur aujourd'hui ont un impact certain, tant sur l'économie qu'après des personnes les plus vulnérables face aux changements économiques. Les dizaines de milliers de colis alimentaires distribués durant l'année 2020 et la poursuite de ces distributions en 2021 en sont une preuve. A cela s'ajoute qu'avec la fermeture des abris PC au 31 mars 2021 et une circulation restreinte des personnes dans l'espace européen, les rues et les espaces publics de l'ensemble du canton de Genève risquent d'accueillir un grand nombre de sans abri. Par ailleurs, l'absence de dispositifs d'hébergement d'urgence et d'accueil de jour en nombre suffisant aura inévitablement un impact sur les coûts de la santé et de la sécurité.

Ainsi, avec le présent projet de loi, nous souhaitons respecter la dignité humaine des personnes sans abri et continuer de leur garantir une sécurité en cette période de pandémie.

Outre la réponse à l'urgence de protéger du risque sanitaire la population la plus vulnérable du canton, le présent projet de loi présente d'autres avantages à moyen terme, car l'hébergement hôtelier proposé permet de travailler sur une réinsertion sociale des personnes concernées. En effet, les expériences menées notamment en France démontrent que l'autonomie et l'indépendance offertes par la solution hôtelière, moyennant un soutien socio-éducatif public ou privé, motivent les personnes sans abri à quitter la rue et à envisager un retour au sein d'un logement de manière provisoire ou pérenne.

De plus, le maintien de ce dispositif permet de continuer d'aider une partie du secteur hôtelier genevois qui a vu son chiffre d'affaires diminué de manière considérable depuis le début de la crise sanitaire et dont les perspectives de reprise restent moroses.

3. Description du projet

Le dispositif d'hébergement d'urgence pour la période hivernale 2020-2021 a été mis en œuvre par le CausE à l'aide de la subvention accordée par le canton de Genève, complétée par le soutien d'une fondation privée. Les membres du CausE sont des professionnels dont l'expérience dans le domaine de la prise en charge des personnes sans abri est reconnue.

Dans le cadre de ce dispositif, des partenariats ont été conclus avec 4 hôtels genevois : l'hôtel Cité Verdaine, l'hôtel Bel'Espérance, le Geneva Hostel et le City Hostel. Au 28 février 2021, ils avaient ensemble une capacité d'hébergement de 158 places dont 154 places pour des séjours de 90 jours maximum et 4 places réservées à l'unité mobile d'urgences sociales (UMUS). Dès le 1^{er} mars 2021, l'hôtel Bel'Espérance a mis à disposition du CausE 9 places supplémentaires, en réservant ainsi l'intégralité de son hôtel aux personnes sans abri. La capacité d'hébergement atteignait donc 167 places.

Du 22 décembre 2020 au 28 février 2021, un total de 7 520 nuitées a été enregistré par le CausE, représentant un coût de 449 259,90 francs.

Le CausE estime pour le mois de mars 2021 un coût de 278 152,15 francs, pour une dépense totale au 31 mars 2021 de 727 412,05 francs.

Parmi les personnes sans abri ayant bénéficié du dispositif d'hébergement d'urgence, le CausE recense, au 28 février 2021, une certaine diversification des profils, avec une majorité d'hommes seuls (84), des femmes seules (55) et 15 familles. A la même date, il y avait, toutes catégories confondues, 91 demandes d'hébergement en liste d'attente et seules 4 places de couchage étaient disponibles.

Pour illustrer l'impact positif que le dispositif d'hébergement a eu sur les personnes sans abri, il faut relever que 3 femmes et 2 familles ont retrouvé un logement, tandis que 3 femmes ont trouvé un emploi.

Lors de sa conférence de presse du 26 mars dernier, le CausE a relevé la qualité de la collaboration avec les hôteliers genevois ainsi que les effets bénéfiques de la prestation offerte aux personnes accueillies. Il a souligné son souhait de pérenniser ce dispositif à sa pleine capacité actuelle, d'autant plus que les 2 abris PC gérés par la Ville de Genève ont fermé leurs portes à la fin mars 2021 et risquent de ne pas rouvrir au mois de novembre 2021.

Comme pour le PL 12821, le crédit soumis au Grand Conseil doit permettre de financer l'hébergement, tandis que le financement privé couvrira les frais de personnel pour le suivi social des bénéficiaires, la confection et la livraison de repas quotidiens et les frais d'infrastructure.

4. Articulation avec le projet de loi sur l'aide aux personnes sans abri (LAPSA – J 4 11)

Le 31 mars 2021, le Conseil d'Etat a adopté un projet de loi (PL 12911) sur l'aide aux personnes sans abri (LAPSA) à l'intention du Grand Conseil. Ce projet de loi, lorsqu'il sera adopté, permettra de sécuriser dans une base légale des prestations destinées à un public très vulnérable et qui sont aujourd'hui déployées à bien plaisir. Il permettra également d'ancrer légalement les compétences respectives du canton et des communes et d'établir le principe d'une solidarité intercommunale pour faire face au sans-abrisme. Selon la répartition prévue, l'hébergement d'urgence est défini comme une tâche exclusive des communes. Celles-ci devront, en cas d'adoption de ce projet de loi par le Grand Conseil, assumer à l'avenir les besoins en la matière.

Cela étant, les débats parlementaires n'ayant pas encore pu débiter sur ce projet de loi, il est malaisé de préjuger de son adoption rapide et de son entrée en vigueur. Ainsi, pour éviter un nouveau vide institutionnel dans la prise en charge des personnes sans abri à Genève, qui menacerait directement le dispositif du CauSe, le présent projet de loi se propose d'en assurer le financement jusqu'au 31 octobre 2021. L'article 3, al. 2 précise toutefois que si, avant cette date, les responsabilités entre les communes et le canton devaient être fixées dans une nouvelle loi (en l'occurrence, la LAPSA), ces modalités s'appliqueraient dès l'entrée en vigueur de ladite loi. Si la LAPSA devait être adoptée telle que déposée par le Conseil d'Etat avec le soutien des communes, cela impliquerait que les financements communaux devraient se substituer au financement cantonal pour la période résiduelle.

5. Conclusion

La situation actuelle nécessite une action concrète et rapide sur la problématique du sans-abrisme à Genève. La crise sanitaire et 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 vivons. 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, d'une part, 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 et, d'autre part, dans l'efficacité du récent partenariat entre le CausE et les hôteliers genevois. Le concept d'intervention auprès des personnes sans abri, que le Conseil d'Etat propose de poursuivre et dont le financement est ancré dans le présent projet de loi, a en outre l'avantage d'offrir un soutien à une partie du secteur hôtelier, particulièrement touché par la crise.

Par le présent projet de loi, le Conseil d'Etat répond au surplus aux préoccupations du Grand Conseil, exprimées par l'adoption à l'unanimité de la motion 2706.

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

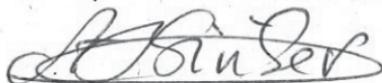
- ♦ Projet de loi présenté par le département de la cohésion sociale.
- ♦ Objet : Projet de loi permettant de lutter contre le sans-abrisme en période de pandémie.
- ♦ Rubrique budgétaire concernée :
08.02.11.00 369099 - projet S170490000
- ♦ Numéro et libellé de programme concernés :
C01 Mesures et 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 mio de fr.)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Dès 2028
Ch. personnel	-	-	-	-	-	-	-	-
Biens et services et autres ch.	-	-	-	-	-	-	-	-
Ch. financières	-	-	-	-	-	-	-	-
Subventions	1.4	-	-	-	-	-	-	-
Autres charges	-	-	-	-	-	-	-	-
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 sont inscrites au budget de fonctionnement dès 2021, conformément aux données du tableau financier.

- oui non Un crédit supplémentaire de fonctionnement en 2021 sera déposé.
- oui non Les incidences financières de ce projet de loi sont inscrites au plan financier quadriennal 2021-2024.
- oui non Autre remarque : Au vu du contexte actuel difficile lié au prolongement de la pandémie de la COVID-19, le présent projet de loi propose de reconduire la loi 12821 pour la période allant du 1^{er} juin 2021 au 31 octobre 2021.

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 : 7 avril 2021

Signature du responsable financier :

Rogers Binder

2. Approbation / Avis du département des finances

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

Genève, le 7 avril 2021

Visa du département des finances :

~~Marc Giorda~~

N.B. : Le présent préavis financier est basé sur le PL, son exposé des motifs, le tableau financier et ses annexes transmis le 7 avril 2021.

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Projet de loi permettant de lutter contre le sans-abrisme en période de pandémie

Projet présenté par le département de la cohésion sociale

(montants annuels, en mios de fr.)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	dès 2028
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 FUNCTIONNEMENT	-1.40	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Remarques :

Au vu du contexte actuel difficile lié au prolongement de la pandémie de la COVID-19, le présent projet de loi propose de reconduire la loi 12821 pour la période allant du 1er juin 2021 au 31 octobre 2021.

Date et signature du responsable financier :

06/04/2021

