

Date de dépôt : 6 avril 2022

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la loi permettant de lutter contre le sans-abrisme en période hivernale (L 12821) et la loi permettant de lutter contre le sans-abrisme en période de pandémie (L 12939)

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le présent rapport vise à présenter le bilan de la mise en œuvre de la loi permettant de lutter contre le sans-abrisme en période hivernale, du 26 novembre 2020 (L 12821) ainsi que de la loi permettant de lutter contre le sans-abrisme en période de pandémie, du 30 avril 2021 (L 12939) et ce, conformément à l'article 4, alinéa 2, desdites lois.

1. Rappel du contexte

Avant de préciser plus en avant les spécificités des lois 12821 et 12939, il convient de rappeler préalablement le contexte dans lequel elles ont été adoptées.

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 alors 6 lieux d'accueil et d'hébergement bas-seuil (« sleep-in ») pour les personnes sans abri, 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 2020, par manque de moyens financiers. Le département de la cohésion sociale (DCS) avait alors réuni les principaux acteurs de ce secteur afin de trouver une solution concrète pour éviter la fermeture de ces lieux, qui permettaient chaque soir la mise à l'abri d'environ 130 personnes.

Avec l'arrivée de la crise sanitaire liée au COVID-19 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 réorganisé son dispositif

en reprenant intégralement le pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence des personnes sans abri.

Pendant l'été 2020, l'ensemble des personnes hébergées jusqu'alors dans des abris de protection civile (PC des Vollandes et PC de Richemont) et dans des « sleep-in » proposés par le CausE ont ainsi été transférées dans 2 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, ce qui a permis aux bénéficiaires d'être à l'abri également durant la journée. La limite de 30 jours de mise à l'abri, en vigueur dans les abris PC, avait temporairement été suspendue.

Un bâtiment a été dédié aux personnes sans abri diagnostiquées positives au COVID-19 ou présentant des symptômes. Une collaboration avec les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) et 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 devait être libéré au 31 août 2020. Après cette date, faute d'alternatives 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 positives au COVID-19, mises en quarantaine ou en attente d'un résultat de test, elles ont été hébergées dans un bâtiment disponible et mis à disposition de la Maison de retraite du Petit-Saconnex. Le Foyer Frank-Thomas a continué d'accueillir les personnes les plus 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 assurer l'encadrement des personnes sans abri jusqu'à la fin de l'année 2020. A cela s'est ajouté 1 million de francs obtenu fin octobre 2020 par l'intermédiaire du Fonds intercommunal.

Dans l'intervalle et face à l'urgence, 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. Cette loi prévoyait qu'une subvention d'un montant de 1 400 000 francs soit versée par le canton de Genève au CausE. Comme mentionné plus bas (point 3.2), le CausE a mis en place, en décembre 2020, un dispositif d'accueil d'urgence pour les personnes sans abri, par le biais d'une collaboration avec 4 hôtels de

Genève (l'hôtel Cité Verdaine, l'hôtel Bel'Espérance, le Geneva Hostel et le City Hostel).

Le dispositif d'hébergement d'urgence mis en place a répondu aux attentes et a pu être prolongé jusqu'au 31 mai 2021, à l'aide du non-dépensé constaté par le CausE au 31 mars 2021.

Néanmoins, lors d'une conférence de presse qui s'est tenue le 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 seraient mises à la rue, essentiellement des hommes seuls, si aucune autre solution d'une mise à l'abri immédiate n'était trouvée.

Ce besoin urgent avait d'ailleurs déjà été reconnu par le Grand Conseil qui, le 25 mars 2021, avait 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 »*.

C'est dans ce contexte que le 30 avril 2021, le Grand Conseil a adopté la loi 12939 permettant de lutter contre le sans-abrisme en période de pandémie, entrée en vigueur à la même date et qui a permis le versement par le canton de Genève au CausE d'une subvention d'un montant de 1 400 000 francs.

Parallèlement aux travaux engagés, le Conseil d'Etat a, le 22 janvier 2020, examiné un avant-projet de loi modifiant la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1er train), du 18 mars 2016 (LRT-1; rs/GE A 2 05). Cet avant-projet de loi avait pour objectif d'inscrire formellement la répartition des compétences entre le canton et les communes en matière d'aide et de prise en charge des personnes sans abri, ce domaine n'étant pas traité dans la LRT-1 en vigueur. Ce champ a été décrit, dans 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 de la compétence exclusive du second.

Outre la question des compétences respectives, l'avant-projet de loi précité proposait 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).

2. Situation actuelle dans le domaine du sans-abrisme

2.1 La loi sur l'aide aux personnes sans abri (LAPSA – J 4 11)

La prise en charge des personnes sans abri ne faisait pas l'objet d'une coordination formalisée entre les différents acteurs communaux, cantonaux ou associatifs impliqués. Cette lacune avait été partiellement comblée entre la Ville de Genève et le canton, par la loi 9902 sur la répartition entre l'Etat et la Ville de Genève des subventions versées aux organismes œuvrant dans les domaines de la santé et de l'action sociale et sur leur financement, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, et qui a constitué l'unique base légale en la matière. Cette loi attribuait à la Ville de Genève la responsabilité du soutien aux associations luttant contre la grande précarité, dont les personnes sans abri. Toutefois, n'étant pas de portée générale, la loi 9902 ne permettait pas de répartir les compétences entre le canton et les autres communes en matière d'aide d'urgence aux personnes sans abri.

La loi sur l'aide aux personnes sans abri, du 3 septembre 2021 (LAPSA; rs/GE J 4 11), vise à garantir à toute personne sans abri la couverture de ses besoins vitaux. Le canton et les communes collaborent ainsi pour la mise en œuvre de la loi, laquelle fixe les modalités de cette collaboration.

La loi instaure une répartition des compétences et des responsabilités entre les communes et le canton en matière d'hébergement d'urgence et d'aide aux personnes sans abri. Ainsi :

- L'article 3 de ladite loi prévoit que les communes sont exclusivement compétentes pour délivrer les prestations suivantes liées à l'accueil d'urgence de personnes sans abri :
 - l'hébergement collectif d'urgence, incluant les repas qui y sont consommés et les soins élémentaires d'hygiène qui y sont dispensés;
 - l'appui social ponctuel de premier recours et la primo-orientation sociale.
- L'article 4 de ladite loi prévoit que le canton est exclusivement compétent pour les prestations de suivi sanitaire, notamment :
 - les soins infirmiers dans les hébergements collectifs d'urgence;

- les consultations ambulatoires mobiles de soins communautaires.

La loi J 4 11 prévoit, par ailleurs, la création d'une plateforme de coordination, présidée par la Ville de Genève et qui réunit des représentantes et représentants du canton et des communes. L'objectif de la plateforme consiste à identifier les besoins liés à la problématique du sans-abrisme (nombre de places nécessaires, parcours et spécificités des personnes sans abri, etc.) et à déterminer les principes stratégiques du dispositif dans son ensemble en s'appuyant sur l'expertise des institutions ou associations concernées.

2.2 Dispositif de la Ville de Genève

Depuis mars 2020, le Centre d'hébergement d'urgence de Frank-Thomas géré par la Ville de Genève accueille les personnes sans domicile fixe. Ce dispositif est proposé gratuitement et dispose de 130 places. Ouvert de 19h15 à 8h15, il offre, pour une durée limitée, un repas du soir, un petit-déjeuner, des douches et une bagagerie en plus des lits. De plus, un suivi social est assuré par le personnel du Club social rive gauche.

2.3 Dispositif du Collectif d'associations pour l'urgence sociale (CausE)

Le CausE, qui regroupe différentes associations (l'Armée du Salut, le Bateau Genève, Caritas Genève, le Centre de la Roseraie, le Centre social protestant et Première ligne), s'engage pour un accueil universel et digne des personnes sans abri et des personnes en situation de précarité.

De juillet 2019 à fin avril 2020, le CausE a déployé un dispositif de nuit dans différents lieux sous la forme de « sleep-in ». Ces lieux étaient ouverts 7 jours sur 7 de 21h à 7h30, l'accueil était gratuit et aucune condition n'était exigée. Ce dispositif a dû s'arrêter fin avril 2020 en raison de la pandémie mais aussi faute de financement.

Depuis décembre 2020, le CausE a mis en place un dispositif d'accueil d'urgence de personnes sans abri grâce à une collaboration avec des hôtels de Genève (voir point 3.2).

D'autre part, le CausE gère, depuis le 1^{er} novembre 2021, 4 appartements communautaires de 5 pièces dans un immeuble à Chêne-Bourg sous la forme d'hébergements relais. L'hébergement est destiné à des femmes et des hommes (avec ou sans enfants) vivant dans un habitat précaire et non pérenne, ayant droit aux prestations de l'Hospice général, autonomes et souhaitant s'engager dans un projet d'insertion ou de réinsertion sociale et professionnelle. La durée de séjour est prévue pour une période de 12 mois, renouvelable jusqu'à 24 mois au maximum.

2.4 Le Passage (Armée du Salut)

L'Armée du Salut a fermé les portes de l'Accueil de Nuit le 31 octobre 2021, le bâtiment ne répondant plus aux normes de sécurité et le terrain sur lequel il était construit devant être réaménagé. En lieu et place, l'Armée du Salut a développé un nouveau projet intitulé Le Passage, situé dans le quartier de Sécheron, dont l'inauguration a eu lieu le 21 octobre 2021 et qui a ouvert ses portes le 1^{er} novembre 2021.

Le Passage offre 62 places d'hébergement pour 44 hommes seuls et 18 mineurs non accompagnés pendant une période de 30 jours, et propose un suivi socio-sanitaire encadré par une équipe professionnelle. Le centre est ouvert 365 jours par année, 24h sur 24h.

2.5 La Caravane Sans Frontières (CSF)

La Caravane Sans Frontières (CSF) est une association qui apporte son soutien aux personnes vulnérables et précarisées sous forme de dons et de biens de première nécessité, d'hébergement en situation d'urgence, de conseils et d'accompagnement social.

Durant l'hiver 2020-2021, la CSF a mis en place, avec le soutien de l'Eglise protestante de Genève, un « sleep-in » au sein du temple de Servette-Vieusseux. Ce lieu d'hébergement d'urgence, gratuit et temporaire, permettait d'accueillir 25 personnes sans abri à Genève.

Durant l'hiver 2021-2022, la CSF a mise en place plusieurs projets d'hébergement :

- Camp'in : un lieu d'hébergement d'urgence gratuit et temporaire dans un camping à Satigny;
- Maison Soret : une maison promise à la démolition en avril 2022 a été mise à disposition de la CSF, qui a ainsi pu reloger une famille sans domicile fixe et d'autres personnes sans abri;
- L'Abri Colibri : un lieu d'hébergement d'urgence gratuit et temporaire pour des personnes sans abri mis en place avec le soutien de l'Eglise protestante de Genève, la Ville de Genève, la Fondation Haas et des dons privés. Ce lieu offre en principe 27 places d'hébergement, 2 places d'urgence et 1 place COVID; il est ouvert de 21h à 8h. Sa capacité d'accueil a été augmentée au mois de janvier 2022 pendant la période de grand froid et pour répondre à la forte demande.

Dans le contexte actuel de crise sanitaire, mais également économique et sociétale, cette structure, qui offre aussi un repas chaud, accueille et réoriente

les personnes les plus démunies, permet de soulager les autres institutions sociales, lesquelles sont fortement sollicitées.

Cet inventaire n'est pas exhaustif, d'autres associations proposant en effet des solutions de mise à l'abri d'urgence, toutefois dans des volumes moins importants.

3. Mise en œuvre des lois 12821 et 12939

3.1 Période du soutien financier

Le soutien financier de 2 800 000 francs a été accordé au CausE pour 2 années consécutives :

- en 2020 pour un montant de 1 400 000 francs;
- en 2021 pour un montant de 1 400 000 francs.

3.2 Description du dispositif

Le CausE a mis en place un réseau d'hébergement hôtelier pour la période hivernale 2020-2021 afin d'accueillir des personnes qui se sont retrouvées exclues des places disponibles dans les structures d'hébergement d'urgence de la Ville de Genève ou d'associations, suite à la fermeture au 31 août 2020 du site de la caserne des Vernets.

Pour ce faire, le CausE a approché plusieurs hôtels avec lesquels des prix en deçà de ceux du marché ont été négociés. Il s'agissait alors d'utiliser des chambres d'hôtels fermés ou en sous-occupation en raison de la crise sanitaire. Un partenariat a ainsi été conclu entre le CausE et 4 hôtels genevois :

- l'hôtel Cité Verdaine;
- l'hôtel Bel'Espérance;
- le Geneva Hostel; et
- le City Hostel.

Dans un premier temps, soit de décembre 2020 à janvier 2021, 85 places étaient à disposition dans ces hôtels. Au 28 février 2021, la capacité totale a été élevée à 158 places, dont 154 pour des séjours de 90 jours maximum et 4 places réservées à l'Unité mobile d'urgence sociale (UMUS) pour les mises à l'abri urgentes.

A partir du 1^{er} mars 2021, 9 places supplémentaires ont été mises à disposition par l'hôtel Bel'Espérance, qui réservait ainsi l'intégralité de son

hôtel aux personnes sans abri. La capacité d'hébergement totale atteignait donc 167 places.

Par ailleurs, le CausE a négocié un partenariat avec des hôtels dits « classiques », c'est-à-dire des hôtels qui n'ont pas pour habitude d'accueillir des personnes ayant besoin d'un accompagnement social. Cela a permis 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. Les placements dans ces hôtels ont représenté un coût total de 513 400 francs, couvert par une enveloppe budgétaire accordée par la Ville de Genève.

Enfin, il convient de relever qu'un accompagnement socio-éducatif quotidien, 24 heures sur 24, a été mis en place par le CausE, afin d'assurer le suivi individuel des personnes accueillies par le dispositif. Cela permettait également de garantir que l'accueil hôtelier se passe au mieux.

4. Bilan statistique

4.1 Utilisation de la subvention

Au total, le montant de la subvention accordée au CausE par le canton de Genève pour les années 2020 et 2021 s'est élevé à 2 800 000 francs. Ces montants ont permis de couvrir les charges suivantes :

Geneva Hostel	818 952,15 fr.
City Hostel	515 528,00 fr.
Hôtel Bel'Espérance	819 126,45 fr.
Hôtel Cité-Verdaine	646 393,40 fr.
Total	2 800 000,00 fr.

Au 30 novembre 2021, le montant des charges totales correspond à la facturation des chambres des 4 hôtels précités. Les frais de fonctionnement du CausE de même que l'accompagnement socio-éducatif ont, quant à eux, été couverts par une fondation privée.

4.2 Statistiques du dispositif

4.2.1 Répartition par catégories

			Familles*			TOTAL
	Hommes	Femmes	Pères	Mères	Enfants	
2020						
Décembre	31	31	1	5	7	75
2021						
Janvier	44	17	5	6	9	81
Février	9	7	4	5	5	30
Mars	27	14	1	5	8	55
Avril	30	15	5	8	8	66
Mai	13	6	1	4	5	29
Juin	37	13	3	3	5	61
Juillet	24	9	5	10	17	65
Août	25	11	6	7	7	56
Septembre	27	9	1	4	7	48
Octobre	18	13	2	4	6	43
Novembre	24	5	5	4	7	45
TOTAL	309	150	39	65	91	654

*soit 66 familles différentes

De décembre 2020 à décembre 2021, ce sont ainsi 654 personnes (hommes, femmes et enfants) qui ont bénéficié de ce dispositif, dont une majorité d'hommes (309 hommes pour 150 femmes). Par ailleurs, 385 personnes (hommes, femmes et enfants) orientées par l'UMUS ont pu être accueillies par le dispositif pour une durée de 24 à 48 heures. Au total, 1039 personnes ont bénéficié de ce dispositif.

Il est intéressant d'observer la variation saisonnière du nombre total de personnes accueillies dans le dispositif, allant de 29 personnes pour le mois de mai 2021 à 81 personnes pour le mois de janvier 2021.

4.2.2 Durée moyenne du séjour

La durée moyenne du séjour au sein du dispositif a été de 83 jours.

4.2.3 Sorties du dispositif

15%	Logement indépendant
7%	Logement via l'Hospice général
19%	Autres hébergements d'urgence
13%	Chez un ami, employeur, famille
12%	Départ de Suisse (retour au pays ou réinstallation)
31%	Retour à la rue
3%	Autres (hospitalisation, prison, etc.)

Sur les 654 personnes hébergées par le dispositif, 485 personnes ont terminé leur séjour au 30 novembre 2021. Suite à leur passage au sein du dispositif, 22% ont retrouvé un logement (15% un logement indépendant et 7% un logement via l'Hospice général), 13% ont été hébergées par un ami, un employeur ou la famille. Il faut également relever que 31% des personnes qui sont passées par le dispositif se sont retrouvées de nouveau à la rue.

4.2.4 Nombre de places et taux d'occupation

	01.2021	03.2021	05.2021	07.2021	10.2021
Nombre de places	157	169	169	168	168
Taux d'occupation	94%	95%	97%	94%	94%

Le nombre de places pour l'année 2021 a varié entre 157 et 169. Le taux moyen d'occupation a, quant à lui, atteint les 95%.

Malgré le dispositif mis en place, il faut relever qu'en moyenne 40 à 50 hommes, 20 femmes et 30 familles étaient inscrits sur la liste d'attente du CausE pour avoir accès à une chambre.

4.2.5 Représentation en nuitées

Le dispositif a comptabilisé un total de 49 876 nuitées. Les hommes sont représentés majoritairement (25 145 nuitées), tandis que les femmes représentent 11 677 nuitées et les familles 13 054 nuitées.

La répartition des 49 876 nuitées auprès des 4 hôtels partenaires se présente comme suit :

Hôtel	Nombre total de nuitées
Cité Verdaine	10 200
Bel'Espérance	11 634
Geneva Hostel	16 884
City Hostel	11 158

5. Conclusion

Sur la base du présent rapport, le Conseil d'Etat tient à saluer l'important travail engagé non seulement par le CausE pour la mise en œuvre des lois 12821 et 12939 en faveur des sans-abri, dont la situation a été davantage encore péjorée en raison de la crise sanitaire, mais aussi par les hôteliers sans lesquels ce partenariat original mis sur pied par le canton entre le secteur social et le secteur hôtelier, également impacté par le COVID, n'aurait pu voir le jour et fonctionner de la sorte.

Face aux besoins avérés des personnes sans abri confrontées aux conséquences de la période hivernale et de la crise sanitaire, ce dispositif a permis de répondre à satisfaction, durant 13 mois, à cette forme d'urgence sociale.

Grace à une fondation privée genevoise, le CausE peut poursuivre le dispositif d'hébergement d'urgence au sein de 2 hôtels et d'une villa pour une capacité totale de 80 places pour des hommes, des femmes et des familles. La villa étant, quant à elle, exclusivement réservée à l'accueil de familles.

Comme mentionné, la loi J 4 11 instaure désormais une répartition des compétences entre les communes et le canton en matière d'hébergement d'urgence et d'aide aux personnes sans abri. Ce sont ainsi les communes et en particulier la Ville de Genève, en collaboration avec différentes associations, qui assument la prise en charge des personnes sans abri.

Cependant, malgré les efforts déployés depuis la crise sanitaire pour augmenter les solutions d'hébergement d'urgence, force est d'admettre que les besoins demeurent élevés et que des dizaines de personnes dorment chaque soir dans la rue ou dans des abris de fortune.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Serge DAL BUSCO