

10 juin 2020

Proposition du Conseil administratif du 10 juin 2020 destinée à l'ouverture d'un crédit budgétaire supplémentaire de 6 879 505 francs pour financer le dispositif d'hébergement d'urgence de la Ville de Genève.

Mesdames les conseillères municipales, Messieurs les conseillers municipaux,

1. Contexte

Genève est une des villes les plus prospères au monde où la richesse annuelle produite par habitant avoisine les 100 000 francs. Pourtant, les longues files d'attente observées ces derniers mois pour se nourrir nous ont rappelé cette réalité implacable: la précarité et l'exclusion ne disparaissent pas spontanément avec d'excellents résultats économiques.

L'urgence sanitaire de ce printemps a engendré une crise économique, sociale et humaine qui aggrave en premier lieu la situation des plus précaires et met inévitablement davantage de personnes à la rue.

Dans ce contexte, le Conseil administratif a la ferme ambition de renforcer la tradition humaniste de Genève en garantissant l'accueil des personnes sans abri. Des locaux idoines et des ressources adaptées à la situation sociale et sanitaire seront les premiers remparts face à une potentielle deuxième vague du Covid-19.

De plus en plus d'enfants, de femmes, d'hommes et de personnes âgées vivent dans la pauvreté. Le destin des personnes peut basculer soudainement et celles-ci se retrouver sans abri. A Genève, les visages de l'exclusion sociale se diversifient et se complexifient sous les effets combinés des flux migratoires, de la précarisation de l'emploi, de la pénurie de logements à prix abordables, de problématiques de santé psychique et physique et de la montée des individualismes.

La précarité tout comme l'exclusion sociale sont des phénomènes multifactoriels et multidimensionnels qui ne correspondent pas à un état statique mais à un processus de disqualification, de marginalisation et de stigmatisation sociale. Vivre à la rue est l'une des formes les plus visibles de l'exclusion sociale. Genève, comme d'autres villes urbaines, n'échappe pas au phénomène du sans-abrisme et sa position géographique de ville frontière la prédestine à être un lieu de passage.

Depuis plus de vingt ans, la Ville de Genève combat le sans-abrisme avec le soutien indéfectible de nombreuses associations qui œuvrent sans relâche à resserrer les mailles de notre filet social. Plus que jamais conscient de leurs efforts, le Conseil administratif souhaite ici leur rendre hommage.

La réalité du nombre de personnes sans-abri à Genève est difficilement perceptible. L'absence de statistiques fédérales ou cantonales ne permet pas de communiquer des chiffres exacts sur l'ampleur du sans-abrisme.

Néanmoins, les statistiques d'entrées dans le dispositif d'urgence hivernal de la Ville de Genève illustrent une forte croissance au fil des années. En 2001, moins de cent personnes sans domicile ont fréquenté le dispositif hivernal que la Ville ouvrait pour la première fois. Dix-huit ans plus tard, plus de mille deux cents personnes ont été accueillies.

Au-delà des chiffres, il convient de relever que le spectre du sans-abrisme n'est pas seulement circonscrit aux personnes sans-abri. Il englobe aussi les habitant-e-s de logements précaires et insalubres qui risquent de devenir un jour et à leur tour des sans-abri.

2. Historique et présentation du dispositif d'hébergement d'urgence en Ville de Genève

Depuis 2001, la Ville de Genève déploie un hébergement des sans-abri durant la période hivernale, du 1^{er} novembre au 31 mars. A l'origine, le Service social a eu recours à un, puis deux abris de la protection civile (Vollandes puis Richemont) dans lesquels les sans-abri étaient accueillis de 19h à 8h (13h/24). Durant cinq mois les sans-abri bénéficiaient d'une prestation d'accueil en soirée, d'un repas, de l'accès à des sanitaires et à une douche, d'un lit, et d'un petit déjeuner. En cas d'épisode de grand froid, d'autres abris étaient mobilisés, avec le soutien de la protection civile.

Pour répondre à l'augmentation du nombre de personnes sans-abri, le dispositif a été sensiblement renforcé ces dernières années, conformément à la volonté du Conseil administratif exprimée en 2015: «zéro sans-abri en 2020». Il faut souligner en particulier les initiatives prises par le Conseil municipal, qui ont permis des avancées majeures.

Depuis l'été 2018, les personnes les plus fragilisées dans leur santé physique et/ou psychique sont hébergées tout au long de l'année. Dans un premier temps, la Croix-Rouge genevoise a assuré cet hébergement, dans l'abri de protection civile de Richemont; dans un second temps, le Service social a assumé lui-même cette prestation avec l'appui des HUG pour le volet médical.

Avant la crise sanitaire, le Service social gérait ainsi l'abri PCi de Richemont (50 places l'été et 100 places l'hiver) et l'abri PCi des Vollandes (100 places l'hiver).

Ces prestations étaient complétées par les activités des associations partenaires, subventionnées par la Ville de Genève – dont l'Armée du Salut (Accueil

de nuit) et Carrefour Rue. En décembre 2018, puis au printemps 2019, le Conseil municipal a voté deux crédits supplémentaires, afin d'étendre la prise en charge des sans-abri aux personnes seules et aux familles. Ces crédits ont permis de financer, d'une part, le collectif d'associations CAUSE, issu du CAPAS, qui proposait une halte de nuit, puis des *sleep-in* pour accueillir des sans-abri et, d'autre part, l'association Païdos en charge de l'hébergement des familles sans abri dans des appartements (projet HUMA).

La pandémie de Covid-19 est venue bouleverser ces dispositifs.

3. Crise sanitaire et incertitudes liées à l'avenir

La mise en place du semi-confinement a conduit la Ville de Genève, pour elle l'état-major de conduite des opérations ORCOC, à revoir les modalités de prise en charge des sans-abri.

Les hébergements proposés par la Ville dans des abris de protection civile souterrains ou les *sleep-in* organisés par le CAUSE sont rapidement apparus inadéquats: la promiscuité, le manque d'espace, le manque de sanitaires et de douches (*sleep-in*) ne permettaient pas d'assurer un confinement respectueux de ces personnes, pas plus que le respect des règles de distanciation sociale ou d'hygiène.

Le 11 mars 2020, le Conseil administratif validait le transfert des personnes les plus fragiles, hébergées dans l'abri de protection civile de Richemont, vers le Centre de Frank-Thomas; le 18 mars, le Conseil décidait que la Ville de Genève assurerait seule la prise en charge des sans-abri dans le dispositif de la caserne des Vernets dès son ouverture. Le Service social était invité à adapter son dispositif en conséquence.

Le 21 mars au soir, le Centre de Frank-Thomas hébergeait 80 personnes. Dès le 31 mars, la caserne des Vernets recevait progressivement le public hébergé aux Vollandes, puis celui pris en charge par le CAUSE dans ses structures.

Ces deux centres d'hébergement sont depuis lors gérés par le Service social et émarginent à son budget. Le Service social a mobilisé des collaboratrices et collaborateurs issu-e-s de ses différentes unités pour assurer cette nouvelle prestation; il a pu bénéficier de nombreux soutiens, celui du Service d'incendie et de secours, avec la mobilisation de pompiers volontaires; celui de la protection civile, avec la mise à disposition d'une trentaine d'astreints; celui des services de l'administration municipale, avec l'affectation d'une trentaine de collaboratrices et collaborateurs dans ce dispositif.

A fin mai, le dispositif abritait plus de 330 personnes, 115 accueillies au Centre de Frank-Thomas et 225 à la caserne des Vernets, tout au long de la jour-

née (24h/24). Il a permis de confiner et donc de préserver ces personnes, dont un grand nombre est vulnérable.

Après deux mois de crise, le bilan est positif: le nombre de personnes infectées est finalement très faible. Le bilan aurait été probablement plus lourd si la Ville de Genève n'avait pas pris ces dispositions. Si d'aventure une recrudescence du Covid-19 était constatée, le dispositif serait adapté aux normes sanitaires édictées par l'OFSP.

Dans un courrier du 8 mai 2020 adressé à l'état-major ORCOC, les autorités sanitaires cantonales ont exprimé leur souhait que ce dispositif reste opérationnel, 24h/24, jusqu'à la mi-juillet.

Avec le recul de la pandémie, constaté depuis une quinzaine de jours, la question se pose du redimensionnement de ce dispositif.

Certains acteurs vont se retirer du dispositif: l'Office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires (OCPAM) a annoncé fin mai le retrait des astreintes de la protection civile pour la mi-juin; les services de l'administration municipale attendent également le retour des collaboratrices et collaborateurs détachés auprès du Service social, afin qu'ils et elles reprennent leurs activités courantes.

Afin de faire face à ces départs, le Service social pourra bénéficier du soutien des pompiers volontaires de la Ville de Genève jusqu'au 8 juillet.

Le Service social a également repensé la prestation d'accueil en réduisant, dès le 15 juin, les heures d'ouverture des deux centres, désormais fermés en journée. Il ne s'agit plus désormais de confiner les personnes sans-abri, mais plutôt de maintenir un hébergement de nuit, pour des raisons sanitaires et humanitaires tant il est vrai que le virus circule encore et qu'une nouvelle vague reste hélas possible.

A ces considérations s'ajoutent les chaleurs estivales, et le risque de canicule, qui invitent à protéger les personnes vulnérables, en leur proposant un repas le soir, l'accès à une douche et surtout un toit et un lit pour la nuit.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil administratif propose de prolonger le dispositif d'hébergement d'urgence, en tenant compte de la nécessité de remettre aux autorités cantonales la caserne des Vernets.

Dans le cadre du projet Praille-Acacias-Vernets (PAV), celle-ci est destinée à être détruite pour faire place à un ensemble de logements et d'équipements publics, dont une école, une crèche et une maison de quartier.

Initialement planifiés dès la mi-juillet 2020, les travaux de démolition devraient être reportés au mois de septembre 2020, à la demande du Conseil administratif.

Dès lors, il est nécessaire de chercher de nouveaux lieux pour héberger les sans-abri, dès le mois de septembre, en remplacement de la caserne des Vernets, et en complément du Centre de Frank-Thomas, qui demeurera ouvert. L'administration municipale recherche d'ores et déjà des solutions d'hébergement, qu'elles soient assurées demain par le Service social lui-même ou par les partenaires associatifs.

En tout état de cause, et à défaut d'autres solutions plus satisfaisantes, le Service social pourra accueillir les hommes seuls, hébergés à la caserne des Vernets, dans les abris de protection civile de Vollandes (entre 50 et 100 places), voire de Vollandes et de Richemont, si les conditions sanitaires limitent la capacité d'accueil de l'abri des Vollandes.

L'accueil en abri PCi génère d'autres types de problématiques et le Conseil administratif est acquis à l'idée de trouver des solutions pérennes d'hébergement en surface. Dans cette optique, un travail doit se faire avec l'Etat, les communes genevoises et les partenaires associatifs qui devrait aboutir ces prochains mois.

Au vu de ce qui précède, le Conseil administratif vous propose ce crédit supplémentaire complétant le budget du Service social qui couvre les prestations suivantes:

- le dispositif d'hébergement d'urgence tel qu'il a fonctionné depuis le début de la crise sanitaire jusqu'à fin mai 2020 (caserne des Vernets et Centre de Frank-Thomas, 24h/24) (non budgété);
- prolongation de l'hébergement des personnes sans-abri dans le Centre de Frank-Thomas, tant que celui-ci sera disponible¹ (grands précaires, femmes seules, Centre de Frank-Thomas 130 places 12h/24) (dispositif prévu au budget du Service social);
- prolongation de l'hébergement des personnes sans-abri, accueillies à la caserne des Vernets, jusqu'au 31 août 2020 (hommes seuls, 225 places 12h/24) (non budgété);
- dès le 1^{er} septembre, ouverture de deux abris de protection civile pour prendre le relais de la caserne des Vernets (hommes seuls, 100 places 12h/24) (non budgété), sans préjudice des autres options qui doivent être explorées avec les partenaires associatifs.

Le prolongement du dispositif d'hébergement permettra de garantir un accueil de nuit en continu jusqu'à la période hivernale, dans un contexte incertain quant à l'évolution sanitaire des prochains mois.

Enfin, il convient de préciser que le Service social renoncera dès le 15 juin 2020 à assurer une distribution de repas le midi dans les centres d'hébergement qui seront fermés en journée.

¹ Dans le courant de l'année 2021, le Centre de Frank-Thomas sera détruit pour faire place aux lots B et C de la gare des Eaux-Vives, dont la réalisation a été retardée.

Le Service social poursuivra les distributions de repas chaque jour ouvré au Club social rive gauche (200 repas par jour). La plupart des associations œuvrant dans la distribution de repas devraient être opérationnelles prochainement; au surplus, le Service social disposera d'un budget supplémentaire pour appuyer ces associations.

Cette solution devra être reconsidérée si la pandémie se développe dans les prochains mois.

4. Aspects budgétaires et financiers

Depuis le début de la crise sanitaire, le Conseil administratif a pris les décisions sur la base des dispositions de l'art. 48 lettre m) de la loi sur l'administration des communes (LAC), qui l'autorise «(...) [à] prendre toutes les mesures provisionnelles dont l'urgence est commandée par les intérêts de la commune».

En Ville de Genève, le règlement concernant la coordination et la conduite des moyens d'intervention et de soutien des services de la Ville de Genève en cas de situations exceptionnelles survenant sur son territoire (LC 21 438) fixe dans son article 13 que: «Le financement des mesures décidées par l'ORCOG est assuré par le budget des services, lesquels bénéficient d'une autorisation de dépassement par anticipation validée par le Conseil administratif.»

Le Conseil administratif ayant validé le principe de l'ouverture du Centre de Frank-Thomas et de la caserne des Vernets, c'est donc à bon droit que ces dépenses ont été engagées.

Avec la fin annoncée de l'urgence sanitaire et la possibilité donnée au Conseil municipal de se réunir et de délibérer, le Conseil administratif a entendu lui soumettre les dépenses encourues et celles projetées, afin d'assurer l'accueil des personnes sans-abri jusqu'au 31 décembre 2020 à tout le moins, sans préjudice des décisions qui seront prises en septembre, compte tenu de l'évolution de la pandémie.

Pour financer le dispositif d'hébergement d'urgence jusqu'au 31 décembre 2020, comprenant également la période extraordinaire liée au Covid-19, le Service social devra faire face à des dépenses supplémentaires de 6 879 505 francs.

| En francs | Total |
|---|-----------|
| 30 Charges du personnel | 1 837 054 |
| 31 Biens, services et autres charges d'exploitation | 4 369 326 |
| Dont: | |
| Sécurité | 2 978 843 |
| Nettoyage | 969 406 |

| | |
|---|------------------|
| Autres charges (buanderie, matériel...) | 421 078 |
| 36 Charges de transfert (subvention) | 673 125 |
| Dont Repas du soir | 673 125 |
| Total du crédit supplémentaire | 6 879 505 |

Ce crédit supplémentaire a été établi en tenant compte de deux hypothèses:

- il est estimé que la situation sanitaire requerra le respect de mesures de distanciation; si tel devait être le cas, la capacité des abris de protection civile serait limitée à 50 places et il conviendrait d'ouvrir deux abris pour assurer une capacité de 100 places; s'il n'était toutefois plus nécessaire de respecter ces mesures de distanciation, le Service social pourrait n'opérer qu'un seul abri de 100 places; le coût du dispositif serait alors réduit de 950 000 francs au total (chapitres 30 et 31);
- le plan financier mentionne un budget pour financer les repas du soir servis dans les centres et les abris, ainsi que les petits déjeuners. Par le passé, la Ville de Genève a bénéficié du soutien de la Fondation Partage, qui a contribué à une réduction substantielle des coûts; si la Ville devait à l'avenir obtenir un tel soutien, la charge financière s'en trouverait réduite d'environ 350 000 francs (chapitre 36).

Une autorisation de dépenses n'est pas une obligation de dépenses: ainsi, si le dispositif devait évoluer, que d'autres options d'hébergement ou de prise en charge se présentaient, organisées par le Service social ou par des partenaires associatifs, elles seraient bien évidemment examinées, à concurrence des montants indiqués dans ce crédit budgétaire.

Le crédit budgétaire sollicité aurait ainsi les incidences suivantes sur le budget du Service social, pour les rubriques concernées:

| Service social | Budget 2020 voté | Crédit budgétaire | Budget 2020 ajusté |
|--------------------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| 30 Charges du personnel | 14 325 632 | 1 837 054 | 16 162 686 |
| 31 Biens, services et autres charges | 3 584 301 | 4 369 326 | 7 953 627 |
| 36 Charges de transfert (subv.) | 16 071 197 | 673 125 | <u>16 744 322</u> |
| Total (francs) | 33 981 130 | 6 879 505 | 40 860 635 |

Le coût du dispositif d'hébergement d'urgence est à considérer au regard de la qualité de la prestation et de sa pertinence sur un plan sanitaire.

Les prestations d'hébergement du Service social répondent à un vrai besoin humanitaire et social. La qualité de la prise en charge et des prestations, l'écoute

et le suivi des bénéficiaires, les prestations de soins sont largement reconnus par les professionnels de l'aide sociale.

Sur le plan sanitaire, aucun décès n'a été enregistré depuis le début de la pandémie, dans un groupe de personnes particulièrement vulnérables, et le nombre d'hospitalisations est resté limité (deux cas). Le risque de contagion de la population en général a été réduit, en raison de la baisse de la fréquentation de l'espace public (parcs, places publiques, gare...).

Enfin, il faut relever également qu'aucun incident significatif n'est survenu.

5. Solutions d'hébergement pérennes

Le Conseil administratif est plus que jamais déterminé à sécuriser l'accueil des personnes sans-abri en garantissant des conditions d'existence dignes.

Si la situation sanitaire inédite de ce printemps a démontré la formidable capacité d'adaptation et le grand professionnalisme des acteurs de terrain, elle a aussi révélé le besoin impérieux en solutions d'hébergement pérennes et adaptées à la situation sociale et sanitaire de notre collectivité.

L'avant-projet de loi du Conseil d'Etat mis en consultation début 2020 va dans le sens d'une clarification des rôles et responsabilités des acteurs institutionnels et concrétise notamment le rôle de l'Etat dans la mise à disposition de bâtiments destinés à l'hébergement des personnes sans-abri.

Si le Conseil administratif salue la volonté du Conseil d'Etat d'avancer sur ce dossier complexe, il ne peut seulement se raccrocher à l'espoir d'un vote rapide du Grand Conseil.

Dès maintenant et en concertation avec le Conseil d'Etat et les associations, le Conseil administratif, pour lui sa conseillère administrative en charge du département de la cohésion sociale et de la solidarité, se mobilise pour trouver les solutions pérennes propres à résoudre définitivement la problématique de l'hébergement des personnes sans-abri.

Conclusion

Au vu de ces explications, le Conseil administratif vous prie, Mesdames les conseillères municipales, Messieurs les conseillers municipaux, de bien vouloir approuver le projet de délibération suivant.

PROJET DE DÉLIBÉRATION

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30, alinéa 1, lettre d), de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition du Conseil administratif,

décide:

Article premier. – Il est ouvert au Conseil administratif un crédit budgétaire supplémentaire de 6 879 505 francs destiné à financer le dispositif d'hébergement d'urgence de la Ville de Genève.

Art. 2. – La charge supplémentaire prévue à l'article premier sera couverte par des économies équivalentes de charges ou par de nouveaux produits dans le budget de fonctionnement 2020 de la Ville de Genève.

Art. 3. – La charge prévue à l'article premier sera imputée aux comptes budgétaires 2020 du Service social, cellule de gestion 50070005:

| | Fr. |
|---|-----------|
| 30 Charges du personnel | 1 837 054 |
| 31 Biens, services et autres charges d'exploitation | 4 369 326 |
| 36 Charges de transfert (subvention) | 673 125 |