



RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL HÉBERGEMENT RELATIF À LA DÉFINITION DES BESOINS EN TERMES DE LOGEMENTS D'URGENCE ET D'HÉBERGEMENT SOCIAL

1. CONTEXTE

Par extrait de procès-verbal du 29 juin 2011, le Conseil d'Etat a mandaté le "Groupe de Travail Hébergement", déjà constitué sous l'égide du département de la solidarité et de l'emploi (DSE), en vue de définir le cercle des personnes en situation d'urgence sociale par rapport au logement; d'établir un état des lieux des logements d'urgence et lieux d'hébergement social qui répondent aux besoins des personnes en situation de précarité par rapport au logement; d'examiner si, et dans quelle mesure, les besoins correspondants sont couverts et de lui proposer des axes d'action pour lui permettre de fixer des objectifs clairs et mesurables en la matière.

Dans le cadre de ce mandat, le "Groupe de Travail Hébergement" a été composé de la manière suivante :

- a) en qualité de président :
 - M. Vito ANGELILLO (DSE)
- b) en qualité de membres :
 - Mme Sylvie BIETENHADER DEFERNE * (Ville de Genève)
 - M. Alain BOLLE (CSP)
 - Mme Stéphanie CODOUREY (DSE)
 - M. Christian DANDRES (ASLOCA)
 - Mme Marie-Christine DULON (DCTI)
 - M. Andreas FABJAN (USPI)
 - M. Dominique FROIDEVAUX (Caritas)
 - Mme Carole-Anne KAST (RPSL)
 - M. Alain KOLLY (HG)
 - Mme Véronique PURRO (Ville de Genève)

Les travaux du groupe de travail ont débuté en juillet 2011. Le groupe s'est réuni en séances plénières à quatre reprises.

Par ailleurs, les représentants du DSE et du DCTI se sont réunis à plusieurs occasions pour préparer les séances plénières et coordonner les réflexions et les travaux.

En plus de passer en revue les principaux axes d'action (point 4), ce rapport liste plusieurs propositions concrètes (point 5). Il est complété par des annexes présentant les besoins de manière plus approfondie.

*

N'a pas participé aux travaux du groupe de travail.

2. METHODOLOGIE

Le groupe de travail a décidé d'axer sa réflexion sur la définition des besoins en termes de logements d'urgence et d'hébergement social.

La notion d'urgence face au logement peut être comprise sous un angle large et recouvrir une diversité de situations allant des étudiants universitaires effectuant quotidiennement de longs trajets aux couples divorcés qui continuent à vivre sous le même toit faute d'avoir trouvé une autre solution. Outre le fait qu'il est difficile de cerner l'ampleur de toutes les situations pouvant être qualifiées d'urgentes, il a semblé essentiel au groupe de travail de se limiter dans le présent rapport aux situations d'urgence les plus prépondérantes.

A cet effet, il a établi un état des lieux et une estimation des besoins sous forme d'un tableau joint en annexe 1 du présent document, pour en faire partie intégrante (données chiffrées : état à fin février 2012). Ledit tableau contient, pour chaque catégorie de population ayant besoin d'un logement d'urgence ou d'hébergement social :

- le type de besoin et la volumétrie telle qu'elle ressort de données statistiques ou de données opérationnelles;
- le type de réponse apportée et sa volumétrie;
- les éventuels commentaires.

Certains besoins ont été estimés sur la base d'une enquête de terrain effectuée conjointement par la direction générale de l'action sociale et l'Hospice général (lieux accueillant des victimes et auteurs de violences domestiques, personnes très désocialisées avec problématiques complexes).

Une synthèse qualitative et quantitative est présentée à l'annexe 2.

3. CONSTATS

Les membres du groupe de travail partagent les constats suivants :

- Un marché du logement tendu signifie le plus souvent une impossibilité à se reloger pour les personnes prises en charge par un dispositif d'urgence. Cette pression sur le logement d'urgence et l'hébergement social explique aujourd'hui en grande partie l'engorgement des structures existantes. Probablement que sans le facteur aggravant de la pénurie du logement, la question des capacités d'accueil du dispositif ne serait pas formulée avec autant d'acuité.
- Pour certaines populations, le dispositif d'urgence semble suffire (victimes de logements sinistrés en situation régulière, suisses de retour de l'étranger); tandis que pour d'autres, les besoins ont évolué de telle manière que - sauf amélioration subite du marché du logement - les prestations d'hébergement apparaissent comme insuffisantes. Ces besoins concernent en particulier les huit populations suivantes :
 - a. Personnes sorties de prison
 - b. Jeunes adultes en rupture
 - c. Victimes de violences domestiques
 - d. Auteurs de violences domestiques
 - e. Personnes très désocialisées avec problématiques multiples

- f. Personnes sans logement permanent (y compris sans domicile fixe)
- g. Evacués judiciaires
- h. Personnes issues de la filière asile

4. PRINCIPAUX AXES D'ACTION

Conformément au mandat qui lui a été confié, le groupe de travail propose au Conseil d'Etat quatre principaux axes d'action, correspondant au type de prestations à développer :

- 4.1. renforcement des logements d'urgence (protection, éloignement)
- 4.2. renforcement des lieux "passerelle" axés sur la réinsertion (victimes de violences, sorties de prison, SDF)
- 4.3. renforcement des appartements standards pour séjours à moyen et long-terme (évacués judiciaires, SDF)
- 4.4. situation particulière dans le domaine asile

4.1. Renforcement des logements d'urgence

Le besoin de nouveaux logements d'urgence se fait sentir tout particulièrement du côté des victimes de violences domestiques et de la traite des êtres humains (femmes mineures ou majeures, avec ou sans enfants). Certains lieux totalisant jusqu'à 500 refus de prise en charge par année, la capacité du dispositif pour ce type de population semble effectivement dépassée.

La précarité et l'urgence associées à ces situations plaident pour l'élargissement du dispositif actuel en matière de lieux sécurisés où la personne peut être accueillie sans délai et sans avoir entrepris aucune démarche préalable. L'intérêt de tels lieux est effectivement que les personnes puissent être prises en charge avant même que soit constitué un dossier, mis en place un suivi social et éclairci la question du financement.

→ Pour les victimes de violences domestiques et de la traite des êtres humains, les besoins non couverts estimés correspondent à la capacité actuelle d'un lieu de type Cœur des Grottes, soit environ 55 nouvelles places.

Les milieux concernés estiment toutefois qu'une application stricte des nouvelles mesures d'éloignement judiciaire à l'intention des auteurs de violence domestique serait à même de faire baisser efficacement la pression sur l'hébergement d'urgence destiné aux victimes. Pour cette raison, le dispositif d'accueil prévu pour les auteurs de violences domestiques mérite lui aussi d'être renforcé afin de faciliter la mise en œuvre des mesures d'éloignement.

→ Pour les auteurs de violence domestique, les besoins non couverts estimés correspondent à la capacité actuelle d'un lieu de type Vires, soit environ 3 nouvelles places.

D'autres lieux d'hébergement d'urgence sont dévolus à des personnes très désocialisées ou fragilisées, dont certaines ont des comportements violents combinés à des problématiques de dépendances et/ou de troubles psychiques. Par leur approche orientée sur la gestion de la violence, ces lieux offrent une alternative à la rue ou à d'autres types d'hébergement. En effet, pour leur protection, ces personnes doivent pouvoir séjourner pendant quelques jours ou

quelques mois dans un lieu de type bas seuil offrant un accompagnement psycho-social minimal.

→ Pour les personnes très désocialisées avec problématiques multiples, les besoins non couverts estimés correspondent à la capacité actuelle d'un lieu de type Racard, soit environ 8 nouvelles places.

Enfin, parmi les personnes sans domicile fixe qui séjournent en abri PC ou dans des structures d'accueil de nuit, on trouve un groupe de 30 à 40 personnes fréquentant chroniquement en alternance l'ensemble de ces structures et pour lesquelles un lieu d'hébergement de type bas seuil serait mieux adapté.

→ Pour les personnes sans domicile fixe, les besoins non couverts estimés correspondent à environ 30 à 40 nouvelles places.

4.2. Renforcement des lieux "passerelle" axés sur la réinsertion

Les lieux "passerelle" axés sur la réinsertion, sont des lieux dans lesquels les personnes peuvent séjourner une fois leur situation stabilisée. Les questions de la prise en charge institutionnelle et du financement sont en principe déjà réglées.

Ces lieux offrent un logement temporaire assorti d'un accompagnement social, le temps que la personne retrouve son autonomie (clarifie sa situation conjugale ou familiale, termine sa formation, trouve un emploi) et se prépare à (ré)intégrer un logement standard.

L'essentiel des besoins concernent les femmes, mineures ou majeures, avec ou sans enfants et séjournant dans des structures comme celle du Foyer Arabelle. Le rajeunissement du public concerné ainsi que l'allongement des séjours suffit à engorger ces structures dont certaines enregistrent jusqu'à 120 refus de prise en charge par an.

→ Pour les victimes de violences domestiques, à défaut d'alternatives de long-terme facilitant la sortie du dispositif, les besoins non couverts estimés correspondent à la capacité actuelle d'un lieu de type Foyer Arabelle, soit environ 40 nouvelles places.

Parmi les personnes sorties de prison, c'est l'augmentation du nombre de jeunes adultes et le rallongement des séjours (deux ans plutôt qu'un) qui font que les capacités d'accueil sont déjà dépassées.

→ Pour les personnes sorties de prison, en se basant sur la liste d'attente pour ce type de structure, les besoins non couverts estimés se montent à environ 10 nouvelles places.

Faute de place dans les structures d'accueil classique ou en raison de leur fragilité, environ 200 personnes sans domicile fixe sont logées à l'hôtel (coût avoisinant les 2'400 F par mois et par chambre, pris en charge par l'aide sociale). La possibilité de placer des gens à l'hôtel doit être conservée pour assurer une certaine souplesse au dispositif global. Toutefois, le nombre élevé de personnes séjournant à l'hôtel s'explique en grande partie par l'absence de toute alternative. Utile dans le très court terme, cette solution s'avère insatisfaisante dans le moyen-long terme (absence d'accompagnement social et coût élevé). On pourrait notablement réduire le nombre de personnes devant séjourner à l'hôtel par la création d'un lieu "passerelle" (Maison ou Foyer regroupant plusieurs chambres ou appartements) permettant de reloger une partie de ces personnes.

→ Pour une partie des personnes sans domicile fixe placées à l'hôtel, les besoins non couverts estimés se montent à environ 75 nouvelles places (correspondant à 150 personnes par an).

4.3. Renforcement des appartements standards pour séjours à moyen et long-terme

L'offre d'appartements pour des séjours à moyen et long-terme est actuellement le seul type de prestation offert aux évacués judiciaires. Pour ce faire, l'office du logement (OLO) a mis en place un système original : lorsque le loyer d'un logement d'urgence occupé par un évacué a été régulièrement acquitté pendant un délai d'épreuve de 3 ans et que le locataire n'a pas posé de problème particulier durant cette période, ledit logement perd son statut "d'urgence" et le locataire acquiert un statut standard. Les fondations immobilières de droit public mettent alors à disposition de l'OLO un autre objet. Ce procédé permet de stabiliser la majeure partie des évacués judiciaires dans leur nouveau logement.

Pour les différentes raisons évoquées dans la synthèse jointe en annexe 3 (changement du droit, accélération de la procédure d'évacuation, perte d'unités de logement suite à la destruction des baraquements de Pré-Bois), les moyens à disposition de l'Etat doivent être renforcés pour qu'il puisse continuer à remplir pleinement sa mission.

→ Concernant les évacués judiciaires, les besoins non couverts estimés correspondent à la capacité d'action de relogement dont l'OLO disposait avant la destruction des baraquements de Pré-Bois, soit à environ 25 appartements (permettant de reloger 85 personnes).

→ En complément à la proposition précédente, la réduction du délai d'épreuve du locataire de 3 ans à 1 an devrait permettre d'augmenter sensiblement la capacité du dispositif d'urgence réservé aux évacués judiciaires.

Après avoir mentionné les lieux passerelle comme alternative aux séjours à l'hôtel pour les personnes sans domicile fixe (cf. point 4.2), il pourrait également être envisagé de renforcer le dispositif offert actuellement par l'unité de logement temporaire (ULT) de la Ville de Genève afin que celui-ci puisse accueillir 75 personnes supplémentaires par année.

→ Pour une partie des personnes sans domicile fixe et séjournant à l'hôtel, les besoins non couverts estimés se montent à environ 75 places.

→ Ce chiffre ne tient pas compte des besoins non couverts estimés pour les personnes sans logement permanent, lesquelles ne sont prises en charge dans aucune structure en particulier et qui se montent à environ 300 places.

Enfin, la mise à disposition d'appartements standards dans le moyen et le long-terme pourrait également s'avérer une solution avantageuse pour d'autres publics qui ne bénéficient actuellement pas de ce type de prestation. L'entrée en appartement pourrait permettre de désengorger plusieurs dispositifs de type urgence et "passerelle", notamment en ce qui concerne les victimes de violence domestique et les personnes sorties de prison.

→ Pour les victimes de violences domestiques, les besoins estimés non couverts se montent à environ 17 appartements.

→ Pour les personnes sorties de prison, les besoins estimés non couverts se montent à environ 10 appartements.

4.4. Situation particulière dans le domaine asile

Compte tenu du flux croissant des nouvelles arrivées en Suisse dans le domaine de l'asile, des pertes de logements du parc hébergement géré par l'Aide au requérants d'asile ainsi que la fermeture pour cause de chantier d'importance cantonale de deux foyers d'accueil, compte tenu enfin des 1'500 personnes hébergées à long-terme dans le dispositif asile en raison de la

crise du logement et malgré un statut qui aurait dû mener à leur déménagement, le dispositif actuel se trouve aujourd'hui en grande difficulté (cf. annexe 4).

Un autre groupe de travail se penche actuellement sur cette question. Notons, toutefois, que pour les personnes issues de la filière asile :

→ à court terme, les besoins estimés non couverts se montent à 300 nouvelles places.

→ à moyen terme, les besoins estimés non couverts se montent à 300 nouvelles places.

→ à long-terme, reste ouverte la question des 1'500 personnes encore hébergées dans le dispositif faute d'une sortie possible vers un logement standard.

5. PROPOSITIONS

Les besoins listés au point 4 équivalent à la création d'au moins 650 nouvelles places (hors filière asile, laquelle fait l'objet d'un groupe de travail ad hoc). L'ordre de priorité qui sera déterminé par le Conseil d'Etat permettra, le cas échéant, l'ouverture d'une partie d'entre elles.

Le groupe de travail souhaite toutefois souligner que, tant que la question de la pénurie de logement n'aura pas été réglée, les places nouvellement créées vont elles aussi inexorablement s'engorger.

Le groupe de travail tient également à présenter d'autres pistes d'intervention. Chacune de ces propositions est susceptible d'alléger la pression sur le dispositif actuel sans pour autant remplacer totalement l'ouverture de nouvelles places :

- pour les victimes de violence domestique notamment, une application stricte des nouvelles mesures d'éloignement judiciaire à l'intention des auteurs de violence serait à même, selon les milieux concernés, de faire baisser efficacement la pression sur l'hébergement d'urgence;
- pour les évacués judiciaires, le groupe de travail recommande de réduire le délai d'épreuve du locataire de 3 ans à 1 an. Cette diminution du délai d'épreuve du locataire devrait permettre d'augmenter sensiblement la capacité du dispositif d'urgence réservé aux évacués judiciaires. Une analyse de la situation pourrait être faite après 3 ans, afin de déterminer si cette mesure est suffisante ou devrait encore être renforcée;
- pour les personnes ayant obtenu le statut de réfugié, mais ayant moins de 2 ans de résidence dans le canton, une réflexion particulière devrait être entreprise afin de faciliter l'accès aux logements subventionnés ou gérés par la GIM;
- le groupe de travail propose d'associer les fondations immobilières de droit public aux éventuelles futures discussions ayant trait au logement d'urgence;
- certains membres du groupe recommandent la création d'une plateforme d'information sur l'état des disponibilités de places et de logements; les représentants de l'Etat et de la Ville de Genève expriment leur plus grande réserve quant à la faisabilité d'une telle proposition, d'autres tentatives similaires ayant montré les limites opérationnelles de ce genre de dispositif.

6. CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, le groupe de travail suggère au Conseil d'Etat de valider les réflexions et propositions contenues dans le présent rapport et ses annexes.

Genève, le 5 avril 2012

Pour le groupe de travail
Le Président



Vito Angelillo
Directeur chargé
des politiques d'insertion
(DGAS - DSE)

Annexes : 1. Etat des lieux et estimation des besoins (tableau)
2. Synthèse quantitative et qualitative (tableau)
3. Evacués judiciaires (note)
4. Personnes issues de la filière asile (note)
5. Lexique des lieux recensés