

9 septembre 2020

Rapport de la commission de la cohésion sociale et de la jeunesse chargée d'examiner la motion du 15 mai 2019 de MM. et M^{me} Pascal Holenweg, Albane Schlechten et François Mireval: «Pour la création d'un fonds intercommunal de soutien à l'action sociale d'urgence».

Rapport de M. Matthias Erhardt.

Cette motion a été renvoyée à la commission de la cohésion sociale et de la jeunesse le 12 novembre 2019. Elle a été traitée, sous la présidence de M. Didier Lyon, le 27 août 2020. Les notes de séance ont été prises par M. Nohlan Rosset, que le rapporteur remercie pour la qualité de son travail.

PROJET DE MOTION

Considérant:

- que la Ville de Genève assume la quasi-totalité de la charge de l'hébergement des sans-abris de tout le canton, et une part importante de l'hébergement de ceux de la Côte vaudoise et de la France voisine;
- que cette situation résulte moins d'un choix politique que d'un héritage et d'une habitude, et qu'elle a pour effet pervers d'inciter les autres acteurs institutionnels du Canton à se reposer sur elle de tout effort dans ce domaine;
- qu'il importe de se donner les moyens structurels et financiers d'une action concertée pour héberger les centaines de sans-abris qui se concentrent dès le début de la soirée en ville, et d'affirmer que pour mener une telle action, le respect des «frontières» municipales relève plus d'un fétichisme qui confine à l'irresponsabilité;
- la nécessité d'un instrument de subventionnement de l'hébergement d'urgence commun aux municipalités du canton;
- les inégalités des ressources entre les communes;
- l'absence de lien causal entre le niveau des ressources des différentes communes genevoises et l'effort qu'elles consentent à l'hébergement d'urgence;
- que si les associations assumant l'accueil d'urgence des sans-abris arrivent à travailler ensemble, il n'y a aucune raison pour que les communes et le Canton n'y arrivent pas,

le Conseil municipal invite le Conseil administratif à:

- prendre toute initiative et toute mesure utile pour la création, en collaboration avec le Canton et l'Association des communes genevoises, d'un fonds intercommunal de soutien à l'action sociale d'urgence, prenant notamment en

charge le subventionnement de l'hébergement des sans-abris et le logement des sans domicile fixe;

- proposer que ce fonds soit alimenté par chaque commune en fonction de sa capacité financière, ainsi que par le Canton.

Séance du 27 août 2020

Audition de M. Pascal Holenweg, motionnaire

M. Holenweg précise tout d'abord que, s'agissant d'une motion, ce n'est pas une proposition qui, si elle est acceptée, est exécutoire. La motion demande au Conseil administratif d'étudier la proposition présentée dans le texte et de juger dans quelle mesure elle est réalisable, par quels moyens, dans quels délais et avec quelles affectations financières. Quand la motion répond à une situation qui a des éléments d'urgence, elle est inscrite dans un moment particulier. En l'occurrence, il s'agit de l'explosion des besoins en aide d'urgence d'hébergement en mai 2019 lorsque le texte a été déposé et auquel se sont ajoutés les besoins en aide alimentaire et financière. Ce qui justifie la motion du point de vue des motionnaires est aussi un débat qui traîne depuis plusieurs années sur la responsabilité des communes et de la Ville de Genève en particulier dans l'aide sociale d'urgence. La situation est telle que le Canton se repose sur la Ville de Genève pour assurer l'aide d'urgence là où lui et les autres communes ne l'assurent pas. Cette situation arrange tout le monde, même la Ville de Genève, car l'on sait qu'une collectivité publique interviendra toujours pour assurer un hébergement d'urgence ou une aide d'urgence et ne va jamais refuser de le faire même en dénonçant l'inaction des autres. Au fond, la Ville de Genève est la seule collectivité locale genevoise qui assume toujours sa responsabilité dans l'aide d'urgence. Quand le Canton se décide à l'assumer, il a souvent affaire à des oppositions parlementaires ou politiques à son niveau. Quand la Ville le fait, les oppositions politiques sont beaucoup moins fortes. Les propositions en la matière émanant de la droite lors de la dernière législature en Ville témoignent du fait qu'il y a une disponibilité presque mécanique à assumer les responsabilités dans l'aide d'urgence. Cela a un coût financier (l'aide elle-même) et politique car tout le monde se repose sur la Ville, les autres communes y compris à quelques exceptions près. Il n'existe donc pas vraiment de prise en charge collective des communes et comme le Canton renonce toujours à le faire en premier, tout le monde se retourne vers la Ville. Ce qui est proposé par cette motion est de créer un fonds de soutien à l'action sociale d'urgence qui prenne en charge le subventionnement de l'hébergement des sans-abris, à quoi on peut ajouter les aides alimentaires et sanitaires d'urgence. Il est proposé que ce fonds soit alimenté par chaque commune; autrement dit, les communes qui ne participent pas à l'aide sociale d'urgence seraient tenues d'y participer au moins par une contribution financière en fonction de leurs capacités

financières. Les communes qui participent à l'heure actuelle à l'aide d'urgence ne sont pas forcément les plus riches: Onex ayant un indice de capacité financière extrêmement bas a une action sociale dans le domaine de l'aide d'urgence qui n'est pas comparable à celle des communes beaucoup plus riches qui, elles, se contentent de peu et considèrent que la Ville de Genève en tant que ville-centre doit assumer cette responsabilité.

L'aide à la personne est une responsabilité cantonale, et l'aide d'urgence est une aide à la personne. Le Canton s'est accordé, avec l'accord de la Ville, la responsabilité des aides à la personne. En matière d'aide d'urgence, l'aide à la personne vient cependant souvent de la Ville car lorsque l'on considère que plus de 3000 personnes demandent une aide alimentaire d'urgence ce n'est plus de l'aide à la personne mais une aide à une collectivité de 3000 personnes. Cet argument ne tient pas car à la fin, c'est à des personnes que l'on distribue de l'aide alimentaire et ce sont des personnes qui sont logées et pas des collectivités. Ce qui est proposé est donc de passer du stade de la plainte à celui de la proposition en demandant au Conseil administratif de faire une proposition à l'Association des communes genevoises (ACG) et au Canton car si un fonds de ce type est institué, sa création doit passer par une loi. Le système genevois offrant une autonomie communale limitée, un fonds intercommunal ne peut être créé sans qu'il y ait une décision du Canton le faisant passer par une loi ou utilisant une loi existante pour le créer. Il faudrait ainsi un triple accord: celui du Conseil administratif sur la motion, celui de l'ACG d'accepter cette proposition et enfin celui du Canton. Certaines communes exprimeront sûrement leur désaccord car c'est une dépense (en fonction du nombre d'habitants corrigé par l'indice de capacité financière) qui leur est demandée. Le processus institutionnel est long mais il semble utile d'au moins lancer le débat sur une proposition de ce type. M. Holenweg invite donc la commission à amender la motion si elle le souhaite. Le Conseil administratif, l'ACG, le Conseil d'Etat ou le Parlement choisiront ensuite, cas échéant, le projet politique qui convient. Le but ultime de la motion est que toutes les communes se dotent d'un instrument commun pour assurer leurs capacités d'action et de décision face au Canton.

Questions et réponses

Le président remercie M. Holenweg pour ses explications et donne la parole aux commissaires pour d'éventuelles questions.

Une commissaire affirme que son parti ne peut que soutenir un mécanisme péréquatif pour l'aide d'urgence. Elle remarque au niveau du calendrier que la motion a été déposée le 15 mai 2019, qu'entre-temps le projet de loi Bayenet a été déposé au Grand Conseil et que M^{me} Kitsos est venue parler des démarches qu'elle entreprenait au mois de juin. Il lui semble ainsi que des discussions devraient déjà

avoir commencé mais elle pense qu'il est bien d'en rajouter une couche avec cette motion qui ne demande pas plus que ce qui est en cours.

M. Holenweg répond que la motion est effectivement arrivée avant le projet de loi Bayenet et la proposition de M^{me} Kitsos. Dans l'étude de la motion, il sera utile à la commission d'entendre M^{me} Kitsos, M. Bayenet et M. Apothéloz.

Toutes ces démarches sont convergentes bien qu'elles puissent être divergentes sur les modalités, la définition du rôle respectif du Canton et des communes, la volonté du Canton de superviser les démarches municipales et la volonté de certaines communes de réduire au minimum leur participation à un tel fonds. Mais les trois démarches vont dans le même sens, celui d'un partenariat structuré entre les collectivités publiques qui sorte de la situation où l'on est chaque fois amenés à prendre une décision d'urgence sans continuité et inventer des mécanismes nouveaux. Avec les propositions de M^{me} Kitsos et de M. Bayenet, on aurait un instrument permanent disponible à chaque fois qu'une action serait nécessaire.

Une commissaire explique que son parti a demandé à M^{me} Alder en septembre 2018 pourquoi la Ville assumait toujours l'entier des responsabilités de l'aide d'urgence et pourquoi l'ACG ou le Canton n'intervenaient pas. M^{me} Alder avait répondu qu'elle avait commencé des discussions avec l'ACG et le Canton. Son parti avait ensuite demandé à combien se chiffraient les besoins pour l'accueil à l'année des sans-abris et l'argent avait été trouvé pour le budget 2019. Elle a reposé la question à M^{me} Alder en début d'année qui lui a répondu que les discussions allaient commencer avec l'ACG. M^{me} Kitsos a expliqué en juin que les discussions avaient été stoppées par le Covid mais qu'elle les relancerait pendant l'été. Elle a l'impression que cette motion pose toutes les questions qui ont déjà été posées à l'époque. La voter, selon elle, c'est enfoncer des portes ouvertes, même si cela renforce ce qui a été fait depuis plusieurs années. Elle demande si M. Holenweg pense que cela peut amener quelque chose de plus. Elle demande aussi si, sachant que la motion date du 15 mai 2019, M. Holenweg voudrait l'amender et y ajouter des éléments.

M. Holenweg répond qu'il partage cette analyse de situation. Il se rappelle être arrivé au Conseil municipal il y a neuf ans et y avoir déjà constaté que tout retombait toujours sur la Ville. La réponse des magistrats et magistrats a toujours été que des discussions s'engageaient avec le Canton et les communes mais n'aboutissaient à rien. Aujourd'hui, les discussions pourraient aboutir, mais une pression supplémentaire ne lui paraît pas inutile car il n'y a jamais eu de décision du Conseil municipal sur une demande précise de mutualisation de la charge de l'aide et de l'accueil d'urgence. Avant l'augmentation du nombre de personnes sans abri suivie du Covid, on n'avait pas l'impression que l'ACG ou le Canton avaient une ferme volonté de répondre aux demandes de la Ville.

La même commissaire demande si M. Holenweg pense que si les choses prennent autant de temps c'est parce que de fréquents changements de magistrats, respectivement de magistrates, ont lieu et génèrent à chaque fois une reprise à zéro des discussions.

M. Holenweg répond que c'est possible, mais qu'actuellement une nouvelle magistrate est en place pour plusieurs années, qu'au Canton un magistrat relativement nouveau a pris place avec une expérience municipale et qu'à l'ACG les représentant-e-s ont été renouvelé-e-s aux dernières élections municipales. Il y a donc possibilité d'engager et de poursuivre des discussions entre les mêmes interlocuteurs et interlocutrices.

Une commissaire demande si la création du fonds se fera avec l'apport des communes en fonction de leur richesse. Elle se demande ainsi si les communes moins riches peuvent être mises en difficulté ou se trouver défavorisées si on leur demande cet apport.

M. Holenweg répond que c'est le problème de toutes les péréquations. Il prend l'exemple de la péréquation financière fédérale où tous les Cantons participent. Quand la péréquation est faite, les Cantons pauvres reçoivent un soutien financier supérieur à leur contribution. C'est le même système qui est proposé ici. Les communes les plus pauvres paieront une cotisation indexée sur leur capacité financière mais recevront plus de la part du fonds que ce qu'elles lui donnent. L'exercice n'a de sens que si cela fonctionne de cette manière.

Le président demande qui gèrera ce fonds.

M. Holenweg répond que si le fonds est créé par l'ACG, c'est l'ACG qui désignera les instances du fonds. Cela suppose tout de même l'accord d'une majorité, voire de toutes les communes.

Un commissaire revient sur la question s'il a des amendements à proposer depuis le dépôt du texte en mai 2019.

M. Holenweg répond que les invites ne citent explicitement que le subventionnement de l'hébergement et qu'il faut y ajouter les autres formes d'aide sociale d'urgence dont l'aide alimentaire, sanitaire, etc. Il pense qu'il faut donc étendre à tous les domaines d'action sociale d'urgence et pas que l'hébergement.

Une commissaire observe que le texte mentionne que les sans-abris se concentrent dès le début de soirée en Ville. Le fait que la précarité en Ville existe aussi la journée n'a pas été traité. Elle demande si les motionnaires avaient une raison particulière de ne pas le faire.

M. Holenweg répond que les sans-abris des autres communes viennent en Ville en fin de journée et s'ajoutent à ceux qui y sont déjà.

La même commissaire demande si des centres d'accueil de jour prennent ces gens en charge dans les autres communes ou si ces personnes sont dans la rue dans ces communes le jour.

Selon M. Holenweg, cela dépend des communes: certaines ont des lieux d'accueil, d'autres bénéficient de lieux d'accueil d'associations d'entraide mais la plupart n'ont rien. C'est pour cette raison que les populations précarisées tendent à se rendre en Ville, elles savent qu'elles vont y trouver des lieux d'accueil et plus de possibilité de trouver de l'argent.

Un commentaire s'interroge sur les liens entre le système Papyrus et les questions qui nous intéressent ici.

Pour M. Holenweg, le système Papyrus ne va pas régler le problème des sans-abris.

Un commissaire demande si, la motion ayant été déposée et acceptée comme urgente, il pense demander le vote sur le siège.

M. Holenweg pense qu'il est plus important de demander au Conseil administratif, à l'ACG et au Conseil d'Etat d'agir. Les imperfections de la motion sont moins graves que celles d'un projet de délibération car elles peuvent être corrigées dans les réponses du Conseil administratif. Si la commission vote rapidement la motion elle pourra aussi rapidement voter les amendements.

Le même commissaire se demande si la Ville dispose d'un levier pour inciter les communes à participer au financement de l'aide d'urgence.

M. Holenweg répond qu'il n'y a pas d'autre levier que celui de la conviction actuellement. Le seul moyen est d'impliquer les communes dans un fonds qui les rassemble toutes et les oblige de contribuer. Un autre moyen serait de passer par la voie autoritaire du Canton en établissant un projet de loi qui oblige les communes à payer mais cela serait paradoxal qu'une commune qui se plaint de la tutelle du Canton demande au Canton de mettre toutes les communes sous tutelle.

Une commissaire précise qu'une réponse du Conseil administratif à une motion est attendue dans les six mois selon le règlement.

M. Holenweg pense que l'exécutif peut répondre plus tôt si la pression est suffisante.

Discussions et votes

Un commissaire du Mouvement citoyens genevois propose de demander au Conseil administratif de convoquer une séance extraordinaire du Conseil municipal pour prendre cette décision d'urgence dans un cas grave.

Une commissaire du Parti libéral-radical propose l'audition de M^{me} Kitsos dans les trois prochaines semaines afin d'avoir le temps de traiter l'objet avant le début du mois d'octobre.

Une commissaire du Parti démocrate-chrétien soutient cette proposition, également dans l'optique que M^{me} Kitsos éclaire la commission sur ce qui a été fait durant l'été.

Une commissaire du Parti socialiste pense que l'urgence est de renvoyer cette motion au Conseil administratif le plus rapidement possible.

La parole n'étant plus demandé, le président passe au vote.

La demande de convocation d'une séance extraordinaire est refusée par 7 non (1 UDC, 3 Ve, 2 PDC, 1 PLR) contre 4 oui (1 MCG, 1 EàG, 2 S).

La demande d'audition de M^{me} Kitsos est refusée par 7 non (1 EàG, 4 S, 2 Ve) contre 6 oui (1 UDC, 1 MCG, 1 PLR, 2 PDC, 1 Ve).

Aucune audition n'étant prévue par la commission, le président invite les commissaires à formuler d'éventuels amendements.

Une commissaire du Parti socialiste propose de modifier la première invite comme suit: remplacer «... prenant notamment en charge le subventionnement de l'hébergement (...);» par «... de tout type qu'elle soit;».

Une autre commissaire du Parti socialiste propose de reformuler la même invite ainsi: remplacer «... d'un fonds intercommunal de soutien à l'action sociale d'urgence, prenant notamment en charge le subventionnement de l'hébergement des sans-abris et le logement des sans domicile fixe;» par «... d'un fonds intercommunal de soutien à l'action sociale d'urgence de tout type qu'elle soit, prenant notamment en charge le subventionnement de l'hébergement et l'accueil de jour des sans-abris, le logement des sans domicile fixe, mais également les problématiques d'aide alimentaire et d'aide sanitaire aux personnes les plus précarisées;».

Le premier amendement est refusé par 3 non (1 UDC, 1 MCG, 1 PLR) contre 2 oui (2 S) et 8 abstentions (2 PDC, 3 Ve, 2 S, 1 EàG).

Le second amendement est accepté par 8 oui (1 EàG, 4 S, 2 Ve, 1 MCG) contre 1 non (UDC) et 4 abstentions (1 PLR, 2 PDC, 1 Ve).

Le président passe au vote final de la motion amendée.

La motion M-1438, telle qu'amendée par la commission, est acceptée par 11 oui (1 EàG, 4 S, 3 Ve, 2 PDC, 1 MCG) et 3 abstentions (1 UDC, 2 PLR).

PROJET DE MOTION AMENDÉE

Considérant:

- que la Ville de Genève assume la quasi-totalité de la charge de l'hébergement des sans-abris de tout le canton, et une part importante de l'hébergement de ceux de la Côte vaudoise et de la France voisine;
- que cette situation résulte moins d'un choix politique que d'un héritage et d'une habitude, et qu'elle a pour effet pervers d'inciter les autres acteurs institutionnels du Canton à se reposer sur elle de tout effort dans ce domaine;
- qu'il importe de se donner les moyens structurels et financiers d'une action concertée pour héberger les centaines de sans-abris qui se concentrent dès le début de la soirée en ville, et d'affirmer que pour mener une telle action, le respect des «frontières» municipales relève plus d'un fétichisme qui confine à l'irresponsabilité;
- la nécessité d'un instrument de subventionnement de l'hébergement d'urgence commun aux municipalités du canton;
- les inégalités des ressources entre les communes;
- l'absence de lien causal entre le niveau des ressources des différentes communes genevoises et l'effort qu'elles consentent à l'hébergement d'urgence;
- que si les associations assumant l'accueil d'urgence des sans-abris arrivent à travailler ensemble, il n'y a aucune raison pour que les communes et le Canton n'y arrivent pas,

le Conseil municipal invite le Conseil administratif à:

- prendre toute initiative et toute mesure utile pour la création, en collaboration avec le Canton et l'Association des communes genevoises, d'un fonds intercommunal de soutien à l'action sociale d'urgence de tout type qu'elle soit, prenant notamment en charge le subventionnement de l'hébergement et l'accueil de jour des sans-abris, le logement des sans domicile fixe, mais également les problématiques d'aide alimentaire et d'aide sanitaire aux personnes les plus précarisées;
- proposer que ce fonds soit alimenté par chaque commune en fonction de sa capacité financière, ainsi que par le Canton.