

Rapport

Date de la séance du CE: 10 juin 2015
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2015.POM.56
Classification: Non classifié

Office de la population et des migrations (OPM); hébergement et encadrement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) Crédit d'engagement 2017 – 2021 / autorisation de dépenses / crédit d'objet

Table des matières

1	Synthèse	3
2	Abréviations et définitions	4
3	Bases légales	6
4	Description de l'affaire	6
4.1	Mandat	6
4.2	Situation actuelle	7
5	Premiers résultats de la mise en œuvre de l'option spécialisée	18
5.1	Appréciation du programme ZSD	18
5.2	Appréciation de l'APEA de l'Emmental	19
5.3	Écho médiatique	20
5.4	Réactions d'autres cantons	20
5.5	Comparaison avec le projet du canton de Zurich pour les RMNA	20
5.6	Remarques du SEM	21
6	Objectif	21
6.1	Solution 1: maintien de l'option spécialisée	21
6.2	Solution 2: hébergement de tous les RMNA dans des infrastructures d'asile ordinaires pour adultes	29
6.3	Solution 3: hébergement de tous les RMNA dans des institutions externes	29
6.4	Conclusion et recommandation	30



7	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	31
8	Répercussions.....	31
8.1	Répercussions financières	31
8.2	Répercussions sur le personnel et l'organisation	32
8.3	Répercussions sur l'informatique et les locaux	32
8.4	Répercussions sur les communes.....	33
8.5	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.....	33
8.6	Conséquence en cas de rejet	33
9	Proposition	33

1 Synthèse

Les 1^{er} septembre 2014 et 17 mars 2015, le Grand Conseil a approuvé un crédit pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA. Ce crédit couvre des frais annuels à hauteur de 6,9 millions de francs (nets, après déduction des subventions fédérales) pour 2015 et 2016 et se fonde sur une moyenne de 140 RMNA. Le Grand Conseil a ainsi approuvé la mise en œuvre du projet sous la forme d'une option dite spécialisée pour une durée déterminée, échéant le 31 décembre 2016. Pour la période débutant le 1^{er} janvier 2017, il a chargé la Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne (POM) d'examiner d'autres solutions d'hébergement pour les RMNA et de lui soumettre ses propositions.

La présente proposition a été élaborée sous la direction de l'Office de la population et des migrations (OPM), rattaché à la POM. Elle tient compte des expériences tirées de la pratique de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) de l'Emmental, de l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH), de l'Office des affaires sociales (OAS), de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), du service de conseil juridique pour les personnes en situation d'urgence (*Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not*, RBS; ci-après service de conseil juridique RBS) et du programme Zihler social development (ZSD; ci-après programme ZSD), ainsi que des informations fournies par ces organismes dans le cadre de consultations préalables.

En vue des discussions à venir, le présent rapport exposera les prestations proposées dans le cadre de l'option spécialisée dans un premier temps (cf. pt 4.2). En outre, un aspect déterminant de l'octroi du crédit est l'évolution du nombre de RMNA dans les prochaines années. La POM s'attend à ce que ce nombre reste élevé (cf. pt 4.2.2).

Les premiers résultats de la mise en œuvre de l'option spécialisée sont globalement positifs: la meilleure protection possible est assurée avec des moyens financiers modérés par rapport aux autres options envisagées. Dans ce contexte, la gestion individuelle des cas et l'encadrement adapté aux besoins revêtent une importance particulière. En outre, la flexibilité et la transparence du projet permettent d'assurer une efficacité des coûts élevée. Enfin, le budget cantonal peut être planifié de manière plus sûre, toutes les dépenses étant imputées au forfait global accordé à l'exploitant des centres d'hébergement collectif pour RMNA. L'APEA de l'Emmental parvient à une conclusion semblable: la mise en œuvre de l'option spécialisée, qui se traduit par une offre d'encadrement et d'aide individualisée, a permis d'éviter, dans la plupart des cas, que les RMNA soient trop ou pas assez encadrés (cf. pt 5).

Il ressort d'une comparaison menée avec le canton de Zurich qu'il est difficile de mettre les frais du projet zurichois pour les RMNA en parallèle avec ceux du projet bernois (option spécialisée). L'affirmation selon laquelle le projet du canton de Zurich serait plus économique est trompeuse, voire fautive (cf. pt 5.7).

Les différentes solutions demandées par le Grand Conseil sont présentées et évaluées au point 6. Dans ce contexte, la POM se fonde sur le projet actuel (option spécialisée) et décrit les conséquences entraînées par l'abandon de certaines prestations: en pareil cas, la protection de l'enfant ne pourrait plus être assurée de la même manière. Afin de garantir une protection suffisante, il est capital d'offrir un encadrement flexible et adapté aux besoins de chaque RMNA, comme l'explique le point 6. Dans ce contexte, il est parfois nécessaire de recourir à des solutions d'hébergement (parfois onéreuses) autres que les centres d'hébergement col-

lectif pour RMNA (cf. pt 6.2.1). Afin de financer ces solutions au moyen d'un forfait homogène, il faut prévoir une part pour la couverture des risques de frais plus élevés, engendrés par l'encadrement et l'hébergement de RMNA en dehors des centres collectifs (cf. 6.2.6). Dans le cas où les comptes annuels 2015 et 2016 de l'exploitant de ces centres seraient excédentaires en raison du forfait global accordé, et où ce surplus ne pourrait être utilisé comme provision afin de compenser une augmentation importante de RMNA, l'exploitant est tenu, comme le stipule son contrat de prestations, de restituer ce montant aux caisses de l'État. Dans l'ensemble, il apparaît que l'option spécialisée permet d'assurer la meilleure protection possible avec des moyens financiers relativement modérés.

En comparant les avantages et les inconvénients des différentes possibilités, le Conseil-exécutif est parvenu à la conclusion que l'option spécialisée doit être maintenue. Il propose donc au Grand Conseil d'accorder un crédit cantonal périodique d'un montant annuel de 6,9 millions de francs (après déduction des subventions fédérales), sur la base d'une moyenne de 140 RMNA.

2 Abréviations et définitions

Abréviations	Définitions
APEA	Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte. L'APEA de l'Emmental a inclus le service spécialisé pour RMNA dans sa structure. Ce service s'occupe de l'organisation des curatelles de tous les RMNA attribués au canton de Berne.
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale. La CSIAS publie des lignes directrices relatives à l'aide sociale, considérées comme contraignantes dans toute la Suisse.
Institution (externe)	Dans le présent rapport, l'expression « institution externe » est utilisée comme terme générique pour désigner tous les établissements qui hébergent et encadrent des enfants ou des adolescents de manière institutionnelle. Le mot externe signifie que l'hébergement et l'encadrement est assuré en dehors des deux centres collectifs. Il s'agit principalement de foyers pour enfants bénéficiant d'une autorisation – et placés sous la surveillance – de l'OPAH, mais aussi de foyers privés sous la surveillance de l'Office des mineurs. Les frais générés par ces institutions externes varient fortement en fonction des prestations. Cette variation dépend non seulement du degré d'encadrement mais aussi, entre autres, de la formation interne qui est proposée. En outre, le système de financement n'est pas le même pour toutes les institutions puisqu'il dépend des subventions cantonales. Le projet d'optimisation des aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne vise à homogénéiser le financement cantonal des institutions pour enfants et adolescents.
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne
OAS	Office des affaires sociales du canton de Berne. L'OAS octroie l'aide so-

ciale notamment aux personnes bénéficiant du statut de réfugiées reconnues. Lorsqu'un RMNA obtient ce statut (cf. réfugié mineur non accompagné), cette tâche est transférée du Service des migrations (SEMI) à l'OAS, qui mandate à son tour des organisations d'aide aux réfugiés.

OM	Office des mineurs du canton de Berne. En vertu des articles 8 et suivants de l'ordonnance du 4 juillet 1979 réglant le placement d'enfants (RSB 213.223), l'OM est responsable de l'autorisation et de la surveillance d'institutions non subventionnées.
OPAH	Office des personnes âgées et handicapées. En vertu de la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc; RSB 860.1), l'OPAH procède régulièrement à l'inventaire et à l'analyse des besoins en prestations institutionnelles et se charge de la planification à cet égard. Il s'agit notamment de prestations en faveur d'enfants et d'adolescents nécessitant des soins, un encadrement ou une formation particulière en raison d'un handicap ou d'un autre trouble (art. 68, al. 1 LASoc). Selon l'ordonnance du 18 septembre 1996 sur les foyers et les ménages privés prenant en charge des personnes tributaires de soins (ordonnance sur les foyers, OFoy; RSB 862.51), c'est l'OPAH qui délivre les autorisations d'exploitation. Cette ordonnance s'applique aux foyers et aux ménages privés prenant en charge des personnes tributaires de soins.
OPM	Office de la population et des migrations. Il s'agit de l'autorité cantonale responsable de l'octroi de l'aide sociale dans le domaine de l'asile.
POM	Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne
RBS	Il s'agit d'un service de conseil juridique pour les personnes en situation d'urgence, qui se charge de la désignation de personnes de confiance, conformément au mandat qui lui a été confié par l'OPM.
RMNA	Requérant d'asile mineur non accompagné. Il s'agit d'une personne mineure qui séjourne en Suisse sans être sous la garde d'un parent et est engagée dans une procédure d'asile.
Réfugié mineur non accompagné	Non accompagné signifie que la personne demandant l'asile séjourne en Suisse sans être accompagnée par l'un de ses parents ou par un représentant légal. Mineur signifie qu'elle n'a pas encore 18 ans. Réfugié signifie qu'elle a obtenu le statut de réfugiée, et donc l'asile en Suisse, ou qu'elle a été admise à titre provisoire.
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne
SEM	Secrétariat d'État aux migrations. Il s'agit de l'autorité fédérale statuant sur les demandes d'asile.
ZSD	Zihler social development. Il s'agit d'un programme qui, sur mandat de l'OPM, héberge et encadre les RMNA en fonction de leurs besoins et leur

verse une aide sociale. Afin d'assurer un transfert direct de l'exploitation, le programme ZSD a fondé la Sàrl « Zentrum Bäregg » et accompli désormais son mandat sous ce nom.

3 Bases légales

- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), article 11, alinéa 1
- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1), articles 62, alinéa 1, lettre c et 76, lettre e
- Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31), articles 17, alinéa 3, 28, alinéa 2 et 80 ss
- Loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE; RSB 122.20), articles 3, 4 et 9
- Ordonnance du 14 octobre 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (OiLFAE; RSB 122.201), articles 7 et 7a
- Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc; RSB 860.1), article 46a
- Ordonnance du 18 septembre 1996 sur les foyers et les ménages privés prenant en charge des personnes tributaires de soins (OFoy; RSB 862.51), article 5
- Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), deuxième partie: « Des parents »
- Loi du 1^{er} février 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA; RSB 213.316), articles 3 et 40 ss
- Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA; RSB 152.01), articles 29 et 30
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires (OO POM; RSB 152.221.141), articles 1 et 11
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (OO JCE; RSB 152.221.131), articles 1 et 13
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0), articles 42, alinéa 1, 43, 44, 45, 47, 48, alinéa 1, lettre a, 50 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), articles 136, 139, 146, 148, 151, alinéa 3 et 152, alinéa 4

4 Description de l'affaire

4.1 Mandat

Dans le cadre de la présente affaire, la POM se fonde sur la base légale suivante.

L'article 7a OiLFAE dispose que « le Service des migrations tient compte des besoins particuliers des requérants d'asile mineurs non accompagnés, notamment en matière d'hébergement et d'encadrement. Il peut exploiter des centres d'hébergement collectifs adaptés à ces be-

soins particuliers et mettre à disposition une offre d'hébergement et d'encadrement individuelle ».

En ce qui concerne le financement de ce mandat légal, la POM s'appuie sur les éléments suivants.

Le 1^{er} septembre 2014, le Grand Conseil a approuvé un crédit annuel de 3,6 millions de francs (net, après déduction des subventions fédérales de 959 877 francs par année) pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA en 2015 et 2016. Il a rejeté la proposition formulée à l'origine par le Conseil-exécutif, prévoyant un crédit allant de 2015 à 2019, et a chargé la POM d'examiner d'autres possibilités pour les crédits à partir de 2017 et de lui soumettre ses propositions.

Étant donné que le crédit prévu pour 2015 et 2016 se fondait sur une moyenne de 72 RMNA et que ce nombre a presque doublé entre juillet et novembre 2014, le Grand Conseil a approuvé, le 17 mars 2015, un crédit annuel complémentaire de 3,3 millions de francs pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA en 2015 et 2016.

Par ces deux arrêtés, le Grand Conseil a permis, grâce à un crédit annuel de 6,9 millions de francs, d'assurer le financement de l'hébergement et de l'encadrement de 140 RMNA en moyenne en 2015 et 2016. L'hébergement et l'encadrement sont fournis sous la forme de l'option spécialisée (cf. explications au pt 3.2.1) et les frais s'élèvent à 171 francs par RMNA et par jour. Après déduction des subventions fédérales de 36,50 francs par RMNA et par jour, il reste un montant de 134,50 francs, couvert par la subvention cantonale.

La présente proposition vise à garantir le financement d'un projet d'hébergement et d'encadrement des RMNA à partir de 2017, sur la base des expériences réalisées avec le projet actuel, et à permettre la discussion des différentes solutions, notamment sous l'angle des coûts.

4.2 Situation actuelle

4.2.1 Projet RMNA 2015 et 2016

Le 1^{er} janvier 2015, l'OPM a conclu un contrat de prestations avec le programme ZSD, réglant l'octroi de l'aide sociale dans le domaine de l'asile ainsi que l'hébergement et l'encadrement de tous les RMNA attribués au canton de Berne. La tâche principale du programme consiste à veiller, au quotidien, au bien-être des enfants et des adolescents et à leur offrir la possibilité de se développer sainement. Le programme ZSD est tenu de proposer un encadrement adapté au mieux à chaque individu.

Dans le cadre du projet 2015 et 2016, l'OPM estime que le nombre de RMNA sera en moyenne de 140 par année.

4.2.1.1 Transfert dans différents types de logement

Les enfants et adolescents attribués au canton de Berne peuvent être admis 24 heures sur 24, 365 jours par an. À partir de 14 ans, ils sont en général placés, dans un premier temps, dans un centre d'hébergement collectif pour RMNA, où leurs besoins de soutien et

d'encadrement sont, par la suite, identifiés grâce à une gestion individuelle des cas.

L'encadrement proposé dans ces centres n'étant pas adapté aux enfants de moins de 14 ans, ces derniers sont directement placés dans une institution externe adéquate, telle que la *Kindernotaufnahmegruppe* (une organisation accueillant des enfants en urgence) ou une famille d'accueil, en vue d'une phase de clarification.

Au 3 avril 2015, le programme ZSD encadrait 150 RMNA au total. L'option spécialisée comprend différentes formes de logement adapté à leurs besoins.

- Le programme ZSD exploite deux centres d'hébergement collectif pour RMNA: le centre Bäregg à Bärau (près de Langnau, en Emmental) et celui de Säget à Belp, qui disposent respectivement de 50 et de 40 places. Au 3 avril 2015, 81 RMNA étaient répartis entre les deux centres.
- En collaboration avec une organisation reconnue de placement familial, le programme ZSD entretient un réseau de familles d'accueil, qui possèdent non seulement les capacités socio-pédagogiques habituelles mais sont aussi en mesure de répondre aux besoins spécifiques des RMNA. Au 3 avril 2015, onze RMNA étaient placés dans des familles d'accueil, à titre durable ou transitoire.
- Si l'encadrement proposé dans les deux centres d'hébergement collectif ne répond pas aux besoins d'un RMNA (p. ex. en raison de troubles post-traumatiques, de problèmes d'addiction, de risques suicidaires, d'une instabilité, d'un handicap physique ou psychique), le programme ZSD le place dans une institution externe. Le placement dans une telle institution est prévu dans le forfait global et est entièrement financé par ce biais. Au 3 avril 2015, 13 RMNA se trouvaient dans une institution externe. Si des mesures de protection de l'enfant sont ordonnées par l'APEA, les frais qui en découlent sont, comme par le passé, imputés au budget de cette dernière, et donc pris en charge par la JCE. Dans la mesure où le programme ZSD est déchargé en plaçant un RMNA en hébergement spécial, il participe aux frais à hauteur maximum du forfait global prévu pour le RMNA en question. Depuis le 1^{er} janvier 2015, l'APEA de l'Emmental a procédé à deux placements en hébergement spécial.
- Si le développement personnel d'un RMNA et la structure quotidienne le permettent, le programme ZSD le place dans un logement accompagné, en d'autres termes, dans un appartement partagé. Au 3 avril 2015, 27 RMNA étaient placés dans un logement externe de ce type, sous la responsabilité du programme ZSD.
- Si un RMNA dispose d'un cercle familial stable en Suisse, composé de parents éloignés (et non d'un représentant légal), il est placé dans cette famille, pour autant que cela lui soit favorable. Dans ce contexte, le programme ZSD se charge, d'une part, de lancer la procédure de vérification en vue du placement et, d'autre part, de fournir, si nécessaire, un accompagnement socio-pédagogique à la famille et un accès aux offres de formation pour RMNA. Au 3 avril 2015, 18 RMNA étaient placés chez des parents éloignés.

4.2.1.2 Gestion individuelle des cas

La gestion individuelle des cas est un élément central du soutien et de l'encadrement socio-pédagogique fournis par le programme ZSD. Il s'agit d'un accompagnement individuel tout au long du processus, qui permet de définir les besoins de soutien et d'encadrement de

chaque RMNA (type de logement, structure quotidienne, accès à l'école obligatoire et à une formation professionnelle, préparation en vue de la majorité, soutien en vue du changement de compétence suite à une reconnaissance du statut de réfugié ou à une admission à titre provisoire en tant que réfugié, préparation du départ suite à une décision de renvoi, etc.). Dans ce contexte, la situation juridique, le bien-être et la volonté des RMNA sont pris en compte en fonction de leur niveau de développement individuel. Pour les RMNA, les responsables de la gestion individuelle des cas représentent, en premier lieu, des personnes de contact et de référence, qui les accompagnent indépendamment de leur type de logement et les encouragent à devenir autonomes.

La gestion individuelle des cas du programme ZSD comprend un service spécialisé en matière de santé, qui se charge, en priorité, de prodiguer des soins médicaux aux adolescents dans les centres d'hébergement collectif. Ce service propose un accompagnement psychologique facilement accessible, des mesures de promotion de la santé et des activités de prévention. En tant que centre de compétence, il peut aussi, au besoin, être sollicité pour venir en aide aux enfants et aux adolescents hébergés dans d'autres structures. En outre, il exerce une fonction importante en procédant au triage des cas, puisqu'il permet de détecter de manière précoce les maux spécifiques à un groupe (p. ex. troubles somatiques, gale); ainsi, des consultations chez le médecin ne sont ordonnées que dans des cas justifiés. Si un enfant ou un adolescent a besoin d'un traitement psychothérapique, il est redirigé, en collaboration avec un médecin-conseil, vers le spécialiste qui convient.

Enfin, la gestion individuelle des cas sert de service central de coordination pour les autorités de police des étrangers, les APEA, les représentants légaux (curateurs), les représentants dans la procédure d'asile ou dans d'autres procédures devant des autorités, la police, le Ministère public, etc.

4.2.1.3 Structure quotidienne

La structure quotidienne est définie en fonction de l'âge. L'école obligatoire externe, les cours internes (dispensés à titre complémentaire ou préparatoire) et (selon l'âge) la formation professionnelle (cf. 4.2.1.4) en sont les piliers. À cela s'ajoutent, au sein des centres d'hébergement collectif, des activités de sport ou de loisir, individuelles ou encadrées, et la participation aux tâches ménagères. Une collaboration avec des associations locales, tels des clubs de football ou des groupes de musique ou de chant, a été mise en place afin que les RMNA puissent s'y inscrire.

En outre, des activités internes ou externes sont proposées, à condition qu'elles respectent les prescriptions en matière de protection des mineurs. La structure quotidienne est planifiée selon la volonté, les ressources et les besoins des enfants et des adolescents.

Certaines institutions externes exigent que, le week-end, les enfants et les adolescents soient confiés à leurs représentants légaux ou bénéficient d'une autre solution de logement dans le cadre de leur réseau social. Or, les RMNA n'ayant souvent pas la possibilité de séjourner à l'extérieur de l'institution pendant le week-end, il faut prévoir des possibilités de logement supplémentaires (y c. structure quotidienne).

4.2.1.4 Formation

Les RMNA bénéficient d'un modèle de formation différent selon leur âge, leurs capacités et leur date d'arrivée. En dehors des cours internes (complémentaires ou préparatoires), une collaboration est établie avec les écoles obligatoires locales, les écoles professionnelles publiques et d'autres établissements de formation professionnelle. Afin que les enfants et les adolescents soient en mesure de s'insérer dans la société, ils doivent, en principe, avoir la possibilité de suivre la formation qui leur est attribuée. S'ils sont en âge scolaire, il s'agit d'une obligation.

- Cours internes: l'offre prévoit en priorité des cours d'allemand car, à défaut de connaissances de base, l'inscription à l'école obligatoire ou dans un programme de formation professionnelle est impossible. Elle est aussi de plus en plus axée sur la transmission de connaissances de la vie quotidienne. Ainsi, le personnel initie les RMNA aux tâches culinaires et leur dispense un savoir de base en matière de nutrition. Les cours internes sont aussi accessibles, au besoin, aux RMNA hébergés en dehors des centres collectifs.
- École obligatoire: les RMNA ayant l'âge de fréquenter l'école obligatoire sont inscrits dans un établissement scolaire. Cette inscription est importante pour les autorités communales où se trouvent les deux centres d'hébergement collectif, soit Bärau (Langnau) et Belp, en vue de la planification des classes. Il est également essentiel d'organiser l'accès à l'école obligatoire des RMNA hébergés en dehors des deux centres, notamment chez des membres de la famille. Pour ceux qui sont placés dans des institutions ou des familles d'accueil, l'inscription est effectuée par lesdites institutions ou l'organisation de placement familial. À cette tâche s'ajoutent, en dehors de l'enseignement de l'allemand, l'organisation du transport, le contrôle de la présence et de la ponctualité en classe, le soutien scolaire, le contact avec les autorités scolaires, l'organisation de la participation à des activités extra-scolaires, etc.
- Formation professionnelle: la majorité des RMNA ont l'âge de suivre une formation professionnelle préparatoire. Une fois que les RMNA ont achevé l'école obligatoire, il faut leur offrir l'accès à une formation professionnelle, à une formation passerelle, à un apprentissage, à un préapprentissage, à une formation initiale, etc. Dans ce contexte aussi, le programme ZSD est l'interlocuteur pour les autorités de formation professionnelle (institutions de formation ou maîtres d'apprentissage).

4.2.1.5 Octroi de l'aide sociale dans le domaine de l'asile

Le programme ZSD est l'organisme compétent en matière d'aide sociale pour tous les RMNA attribués au canton de Berne. Il se charge du versement de l'aide sociale mais est aussi l'organisme de référence pour les RMNA hébergés en dehors des deux centres; il donne, à ce titre, les garanties de prise en charge et règle les factures qui s'ensuivent pour l'hébergement et l'encadrement fournis par les institutions concernées.

4.2.1.6 Coordination avec les autorités

Comme pour tous les requérants d'asile, le statut juridique des RMNA dépend de la décision rendue par le SEM dans la procédure d'asile. Toutefois, à la différence des adultes, une per-

sonne de confiance leur est désignée en vertu de l'article 17 LAsi. Cette personne les accompagne et les soutient dans la procédure d'asile tant que les autorités cantonales n'ont pas nommé de curateur ou de tuteur. Dans le canton de Berne, c'est le service de conseil juridique RBS qui se charge de mandater des personnes de confiance, lesquelles procèdent, pour l'APEA de l'Emmental, aux démarches en vue de la nomination d'un curateur. Au surplus, des représentants légaux issus du service de conseil juridique RBS accompagnent les RMNA lors d'auditions dans le cadre de la procédure d'asile et leur fournissent des conseils juridiques. Le programme ZSD se coordonne avec ce service de façon à assurer que les RMNA honorent leurs rendez-vous.

Après la première phase de clarification, menée par une personne de confiance, l'APEA de l'Emmental institue une curatelle pour chaque RMNA en vertu de l'article 306 CC. Si une affaire juridique l'exige, le programme ZSD coordonne la collaboration entre le RMNA et le curateur.

Si un RMNA obtient le statut de réfugié – et donc l'asile en Suisse – ou est admis à titre provisoire en tant que réfugié, la compétence en matière d'aide sociale est transférée de l'OPM à une organisation d'aide aux réfugiés mandatée par la SAP. Dans ce cas de figure, le requérant d'asile mineur non accompagné devient un réfugié mineur non accompagné. La reconnaissance en tant que réfugié ouvre la voie vers un séjour durable en Suisse. Dès cette reconnaissance, l'octroi de l'aide sociale est régi par les dispositions de la LASoc et l'intégration, subventionnée en sus par la Confédération. D'expérience, le transfert dans le domaine de compétence des organisations d'aide aux réfugiés, c'est-à-dire dans un logement autonome, prend souvent plusieurs mois et dépend des capacités de la personne concernée. Le service de gestion individuelle des cas coordonne le transfert de compétences.

Si un RMNA est admis à titre provisoire, la compétence en matière d'aide sociale reste aux mains de l'OPM, dans la mesure où la durée de séjour en Suisse ne dépasse pas sept ans. L'admission à titre provisoire ouvre la porte vers un séjour de longue durée et, dans cette perspective, la Confédération octroie au canton un forfait global pour l'intégration. Le programme ZSD informe les RMNA des offres financées par ce forfait et peut, dans le cadre de la planification, recourir à des programmes d'intégration adaptés.

Si le SEM rejette la demande d'asile d'un RMNA et le renvoie de Suisse, le service de gestion individuelle des cas le dirige vers les offres de préparation au renvoi et de conseil en matière de perspectives dès l'entrée en force de la décision de renvoi. Ces cas sont toutefois rares, les RMNA étant originaires de pays dont le taux d'octroi de l'asile en Suisse est très élevé (Érythrée, Somalie, Sri Lanka, Afghanistan), et le volume de travail engendré est donc faible.

Il ressort de la répartition par âge qu'environ la moitié des RMNA ont entre 17 et 18 ans. Les RMNA ne bénéficient d'un encadrement spécial que tant qu'ils sont mineurs. La responsabilité du programme ZSD prend fin dès qu'ils ont atteint leur majorité. À partir de leur 18^e anniversaire, ils reçoivent le soutien prévu pour les adultes et sont placés, dans les meilleurs délais, dans une infrastructure de l'asile ordinaire pour adultes (cf. pt 4.2.2). Ainsi, l'encadrement fourni aux RMNA doit être organisé de façon à ce qu'à leur majorité, ils soient le plus autonomes possible et puissent nouer des contacts sociaux. Il incombe, en outre, au

programme ZSD d'organiser le transfert de compétence vers un service d'aide sociale dans le domaine de l'asile.

L'on ne peut nier que certains RMNA font l'objet de procédures pénales ou civiles. Dans ce contexte, le service de gestion individuelle des cas accomplit un travail de coordination et de médiation non négligeable entre les RMNA, d'une part, et la police, les autorités de poursuite pénale, les tribunaux civils et l'APEA, de l'autre.

4.2.1.7 Financement et part du forfait affectée à la couverture des risques

L'OPM et le programme ZSD ont conclu un contrat de prestations à durée déterminée. Ce contrat prévoit que le programme ZSD est compétent, sans réserve, pour *tous* les RMNA attribués au canton de Berne. L'OPM lui verse une indemnité forfaitaire de 171 francs par RMNA et par jour. *Tous* les RMNA bénéficient de ce forfait, y compris ceux qui ne peuvent être hébergés dans l'un des deux centres collectifs. Une part du forfait vise à couvrir les risques liés à l'exploitation. Ainsi, au vu des expériences réalisées jusqu'à présent, pour un placement en famille d'accueil adapté du point de vue de la langue et de la culture, le programme ZSD doit indemniser le prestataire à hauteur de 180 à 220 francs par jour. Comme cela a déjà été expliqué au point 2, les frais générés par ces institutions externes varient fortement en fonction des prestations. Cette variation dépend non seulement du degré d'encadrement mais aussi, entre autres, de la formation interne proposée. En outre, le système de financement n'est pas le même selon l'institution puisqu'il dépend des subventions cantonales. Le présent rapport se fonde sur les expériences acquises jusqu'à présent, indiquant que les frais d'hébergement et d'encadrement en institution externe *imputés au canton* oscillent entre 250 et 500 francs par RMNA et par jour. Les institutions externes qui disposent d'une autorisation en vertu de l'OFOy et sont sous la surveillance de l'OPAH sont subventionnées par le canton. Cela signifie que l'autorité de placement ne doit verser qu'une contribution forfaitaire de 30 francs. Pour le programme ZSD, le degré de couverture du forfait de 171 francs dépend donc du nombre de RMNA placés dans de telles structures et du type de structure.

Le crédit accordé par le canton se fonde sur une moyenne de 140 RMNA. Le coût total s'élève à 8 738 100 francs¹, duquel il faut soustraire les subventions fédérales. La Confédération verse aux cantons un forfait global mensuel de 1485,61 francs par personne, ce qui correspond à un forfait journalier de 48,84 francs. Pour chaque requérant d'asile attribué au canton de Berne, les services d'aide sociale dans le domaine de l'asile reçoivent un forfait journalier de la part de l'OPM. Le crédit a été calculé sur la base du forfait journalier 2014 de 36,50 francs. Le reste du montant est utilisé par l'OPM pour couvrir les frais de santé (primes, franchises, quotes-parts et frais effectifs). Pour 140 personnes, cela représente un montant de 1 865 150 francs², qui peut être retranché du coût total puisqu'il est couvert par les subventions fédérales. Ainsi, la part qui doit être supportée par les moyens du canton s'élève à 6 872 950 francs³, le crédit approuvé par le Grand Conseil ayant été arrondi à 6 900 000 francs.

¹ Calcul: 140 RMNA × 171 francs × 365 jours = 8 738 100 francs

² Calcul: 140 RMNA × 36,50 francs × 365 jours = 1 865 150 francs

³ Calcul: 8 738 100 – 1 865 150 francs = 6 872 950 francs

4.2.2 Nombre moyen de RMNA

Au 3 avril 2014, 150 personnes étaient placées dans des infrastructures pour RMNA (cf. pt 4.2.1.1).

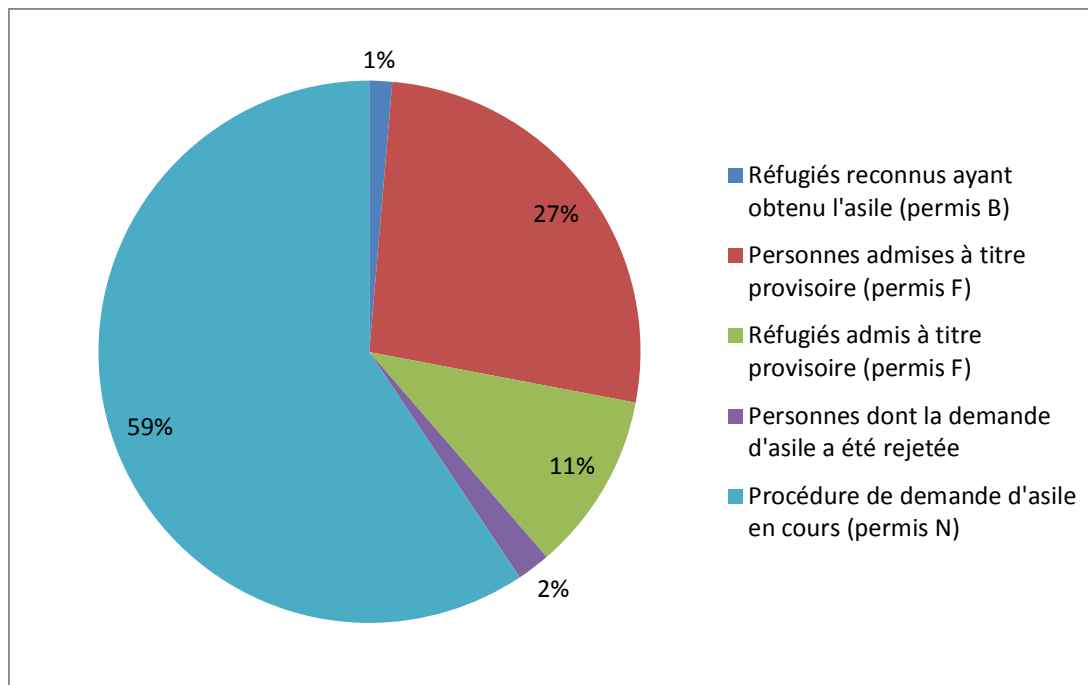


Illustration 1: statut des mineurs non accompagnés dans le système de l'asile du canton de Berne (état au 3 avril 2015)

Sur les 150 RMNA, 18 ont obtenu le statut de réfugiés (2, soit environ 1%) ou été admis à titre provisoire comme réfugiés (16, soit environ 11%). Le transfert de ces personnes, en ce qui concerne l'aide sociale, dans le domaine de compétence des organisations d'aide aux réfugiés est géré par le service de gestion individuelle des cas, en collaboration avec les organisations en question. Ces personnes ne peuvent être prises en compte dans le calcul du crédit puisque l'OPM est entièrement indemnisé par la SAP. Cependant, il faut souligner que l'hébergement des réfugiés mineurs non accompagnés et des mineurs non accompagnés admis à titre provisoire réduit le nombre de places pouvant être mis à disposition des RMNA par le programme ZSD.

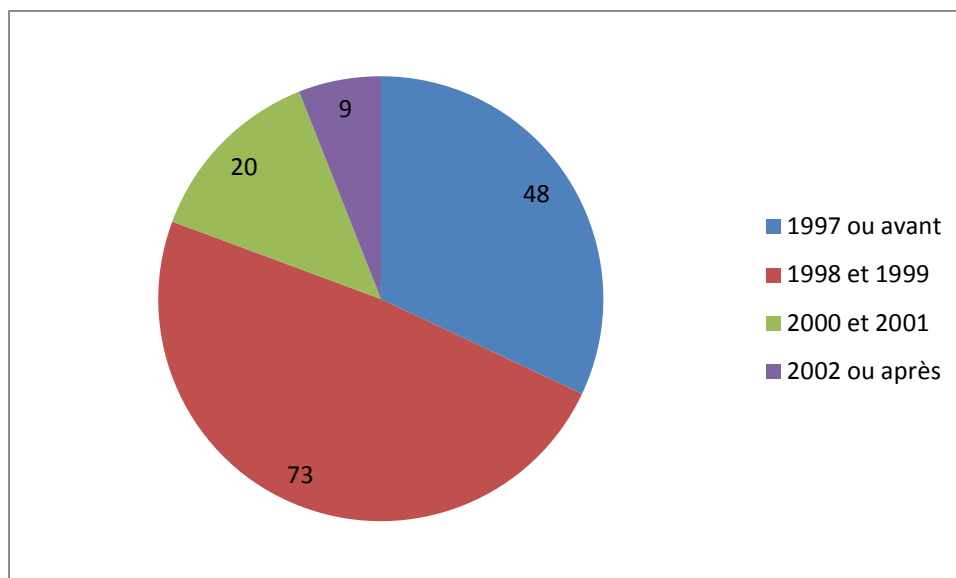


Illustration 2: année de naissance des mineurs non accompagnés dans le système de l'asile du canton de Berne (état au 3 avril 2015)

Sur les 150 RMNA, 15 (soit 10%) étaient majeurs au 3 avril 2015 et ne relevaient donc plus de la responsabilité du programme ZSD. Dans ce contexte, la question essentielle est de savoir à quel moment ces personnes doivent être transférées des structures pour RMNA aux infrastructures ordinaires de l'asile, et donc dans la compétence des services d'aide sociale dans le domaine de l'asile. Pour toutes les personnes majeures se trouvant encore dans une structure pour RMNA, le programme ZSD reçoit le forfait global prévu pour les adultes (36,50 francs). Ainsi, au 3 avril 2015, le nombre de RMNA devant être pris en compte dans le calcul du crédit était de 117, sachant toutefois qu'au vu des expériences de 2014, ce nombre risque d'augmenter fortement au cours de l'été.

Au 3 avril 2015, sur les 150 RMNA, 11 étaient placés dans des familles d'accueil. Les RMNA qui n'ont pas encore atteint l'âge de 14 ans lors de leur attribution au canton de Berne sont, en principe, placés dans une famille d'accueil ou une institution externe. Afin de leur offrir une certaine stabilité, cette solution d'hébergement est, en général, maintenue jusqu'à ce qu'ils atteignent leur majorité (ceci explique pourquoi le nombre de RMNA placés dans des familles d'accueil dépasse les 9 enregistrés comme étant nés en 2002 ou plus tard). Il faut ajouter que le nombre de RMNA de moins de 14 ans a connu une forte hausse en 2014, augmentant ainsi les besoins de places en famille d'accueil ou dans des structures spécialisées.

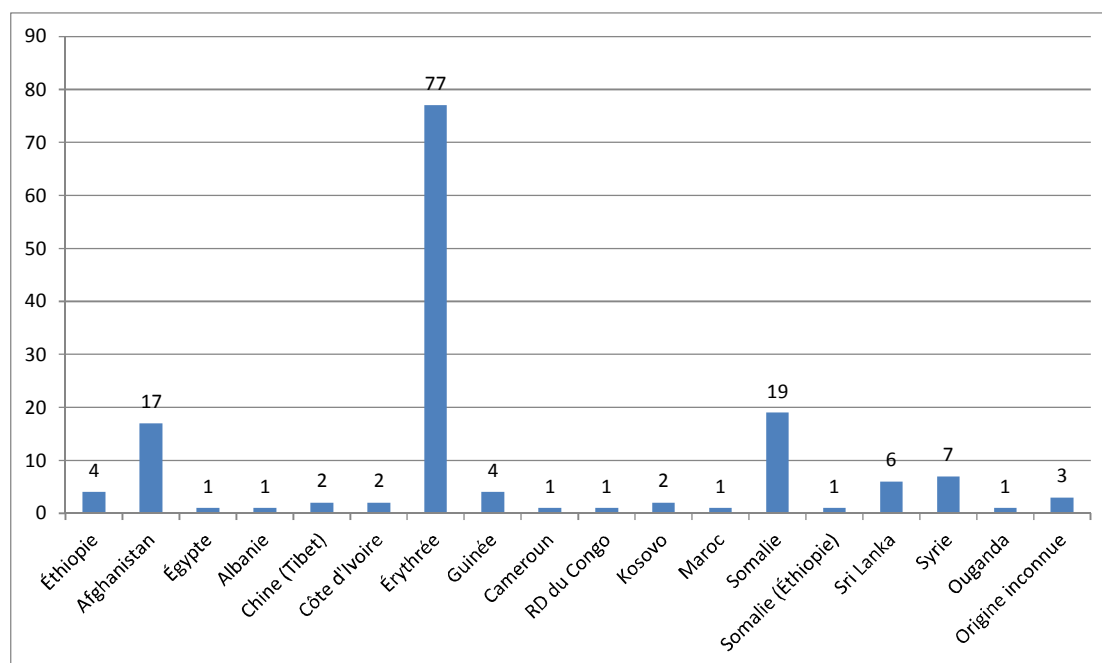


Illustration 3: Pays d'origine des mineurs non accompagnés dans le système de l'asile du canton de Berne (état au 3 avril 2015)

Enfin, il faut tenir compte du fait que plus de 85 pour cent des personnes vivant dans des structures pour RMNA sont originaires d'Érythrée, d'Afghanistan, de Somalie, du Sri Lanka ou de Syrie, des pays dont les ressortissants sont en grande partie reconnus en tant que réfugiés et vers lesquels l'exécution forcée d'une décision de renvoi n'est pas envisageable dans un avenir proche. Si le SEM change sa pratique, comme il l'a annoncé en automne 2014 à la conférence annuelle des coordinateurs en matière d'asile, et traite les demandes d'asile des RMNA de manière prioritaire, beaucoup d'entre eux devraient obtenir, au cours de l'année, le statut de réfugiés ou seront, du moins, admis à titre provisoire comme réfugiés. Ils auront alors une perspective de séjour durable en Suisse et ne seront donc plus dans le domaine de compétence du programme ZSD, ce qui pourrait réduire considérablement le nombre de RMNA à prendre en compte dans le calcul du crédit.

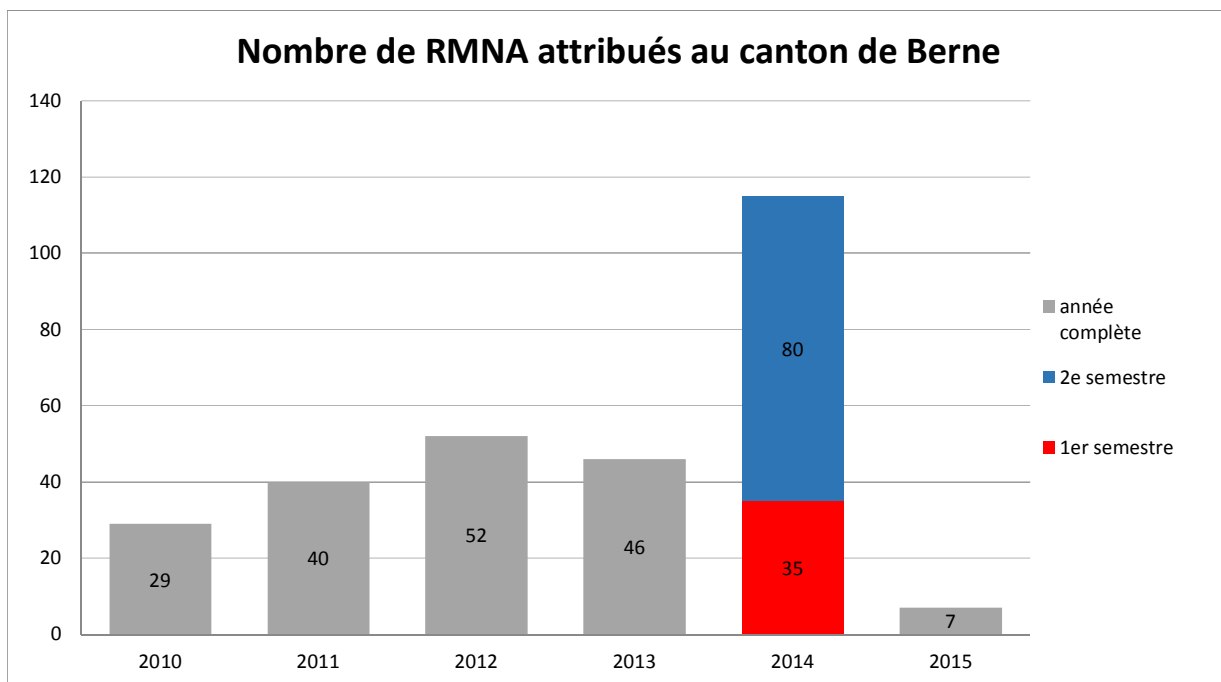


Illustration 4: nombre de RMNA attribués au canton de Berne depuis 2010 (état au 3 avril 2015)

En outre, il faut prendre en considération les nouveaux RMNA attribués par la Confédération: entre 2010 et 2013, ce chiffre oscillait entre 29 et 52, alors qu'en 2014, il a doublé par rapport à la moyenne des années précédentes pour atteindre un total de 94 RMNA, dont 80 ont été attribués au cours du second semestre 2014.

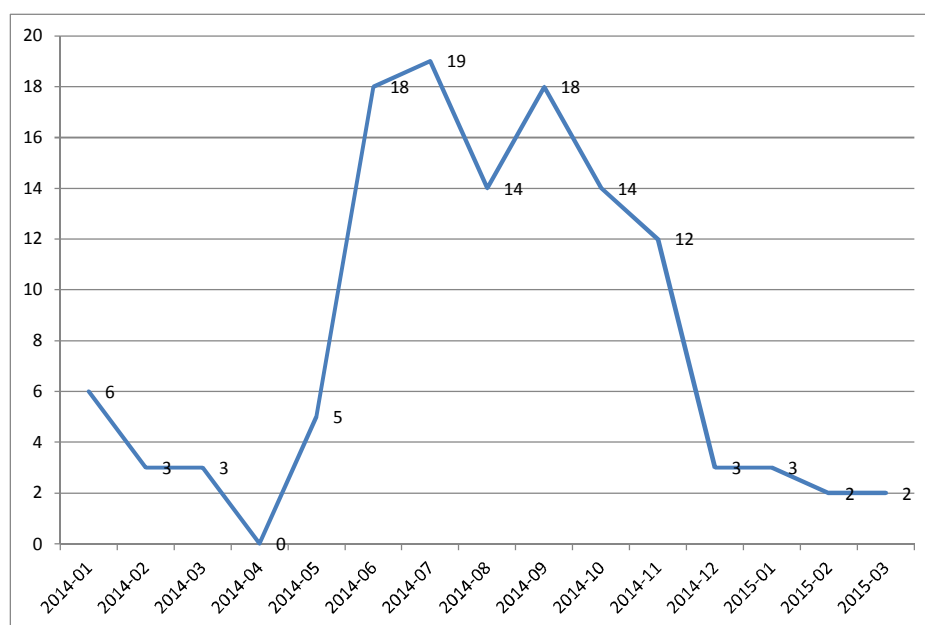


Illustration 5: attribution de RMNA au canton de Berne entre 2014 et 2015 (état au 3 avril 2015)

Tandis que l'augmentation de nouvelles demandes d'asile peut s'expliquer par l'absence de contrôle aux frontières libyennes et par le changement de pratique de l'agence européenne de contrôles des frontières extérieures Frontex, la hausse disproportionnée de demandes

déposées par des RMNA est difficilement compréhensible. On constate, néanmoins, que l'âge moyen des RMNA a chuté massivement, le plus jeune étant né en 2006. Bien que le nombre de nouvelles personnes attribuées au canton durant les premiers mois de 2015 soit relativement faible, le SEM s'attend à une hausse considérable à partir de mai 2015. Il est difficile de prévoir si cette augmentation donnera lieu à une hausse proportionnelle, voire disproportionnée, de nouvelles demandes déposées par des mineurs. Toutefois, étant donné que les nouvelles demandes émaneront a priori principalement de personnes d'Érythrée, de Somalie et du Sri Lanka, la part de RMNA sera probablement élevée. Le Kosovo et la Gambie figurent en quatrième et cinquième positions après ces pays. Le nombre de RMNA issus du Kosovo était très bas ces derniers mois; quant à la Gambie, aucun chiffre n'est disponible.

Même si ces données et observations ne permettent pas d'établir de prévision avec une certitude scientifique, il est peu probable que le nombre moyen de RMNA déterminant pour le crédit tombe nettement en dessous de 140. Au vu de l'augmentation des demandes prévue à partir de l'été 2015, ce nombre ne pourra être maintenu à un niveau élevé que si le SEM change rapidement sa pratique, comme il l'a annoncé.

4.2.3 Restructuration du domaine de l'asile dès 2018 / conséquences pour le canton

La Confédération prévoit de restructurer le domaine de l'asile. Des projets législatifs sont en cours au niveau fédéral et le SEM a mis en place un centre de procédure pilote à Zurich. L'objectif de la restructuration est, en premier lieu, d'accélérer les procédures par le biais d'un traitement rapide et ciblé des décisions Dublin, des décisions de non-entrée en matière et des décisions positives en matière d'asile. En clair, environ 60 pour cent des demandes d'asile devraient être traitées – et la décision qui en découle, exécutée – pendant la durée du séjour dans les centres de la Confédération. Ainsi, seuls 40 pour cent des requérants d'asile seraient attribués au canton en vue d'une procédure étendue, sachant toutefois qu'il s'agirait probablement de personnes jouissant de perspectives d'avenir en Suisse. La restructuration n'aura pas d'effet sensible sur le nombre de RMNA puisque, d'expérience, ces derniers ont une perspective de séjour durable en Suisse et, étant mineurs et non accompagnés, ils compteront parmi les personnes bénéficiant d'une procédure d'asile étendue.

Le 11 février 2015, le Conseil-exécutif a pris connaissance du rapport de collaboration inter-institutionnelle du 18 octobre 2014 sur l'asile et les réfugiés. Il a chargé la POM et la SAP d'élaborer conjointement un projet visant, d'une part, à la prise en charge de l'intégration par la SAP dès le début et, d'autre part, à la conduite rapide et efficace des procédures par la POM; il a ainsi demandé à ces deux directions de poursuivre le transfert de l'aide sociale en matière d'asile de la POM à la SAP.

L'une des conséquences est que la compétence en matière d'aide sociale sera aussi probablement transmise à la SAP en ce qui concerne les RMNA et que ces derniers, de même que les réfugiés mineurs non accompagnés, seront sous sa responsabilité. Il est donc important de ne pas axer la présente affaire sur le statut des RMNA – en distinguant ceux dont la procédure d'asile est en cours de ceux qui ont obtenu le statut de réfugiés – mais, au contraire, sur le fait qu'il s'agit de mineurs non accompagnés qui sont (ou étaient) engagés dans une procédure d'asile.

La présente affaire se borne toutefois au crédit destiné aux RMNA. En ce qui concerne les frais d'encadrement socio-pédagogique des réfugiés mineurs non accompagnés, qui ne peuvent pas être couverts par des subventions fédérales, la SAP les inscrit déjà aujourd'hui dans la compensation des charges de l'aide sociale. En effet, en vertu de la Convention relative au statut de réfugié, une personne reconnue comme réfugiée doit bénéficier, en matière d'aide sociale, du même traitement qu'une personne résidant de manière permanente en Suisse, et elle est donc en droit de bénéficier de la compensation des charges. Il s'agit là de la grande différence par rapport aux requérants d'asile dont la procédure est en cours, qui ne peuvent pas bénéficier de cette compensation.

5 Premiers résultats de la mise en œuvre de l'option spécialisée

5.1 Appréciation du programme ZSD

Le programme ZSD accomplit un mandat à cheval entre l'aide sociale dans le domaine de l'asile et le soutien aux enfants et aux jeunes. Comme sa tâche consiste à veiller au bien-être des enfants et à leur permettre de se développer sainement, elle est semblable, dans le fond, à celle des institutions d'hébergement et d'encadrement d'enfants et de jeunes bénéficiant d'une autorisation de séjour en Suisse.

Selon le programme ZSD, il ressort des premiers résultats de la mise en œuvre de l'option spécialisée qu'il s'agit de la solution permettant de fournir la meilleure protection possible avec des moyens financiers modérés par rapport aux autres options envisagées. Dans ce contexte, la gestion individuelle des cas et l'encadrement adapté aux besoins revêtent une importance particulière. En outre, la flexibilité et la transparence du projet permettent d'assurer une efficacité élevée en matière de coûts. Enfin, le budget cantonal peut être planifié de manière plus sûre, toutes les dépenses étant imputées au forfait global accordé à l'exploitant des centres d'hébergement collectif pour RMNA.

La gestion individuelle des cas permet d'apporter un soutien centralisé et de définir clairement des personnes de contact au sein de structures d'encadrement complexes. La collaboration avec le SEMI, l'APEA, le service spécialisé pour RMNA, le service de conseil juridique RBS et les services les plus importants dans le domaine de la santé a été renforcée et est considérée comme fructueuse.

En outre, la compétence sans réserve accordée au programme ZSD a permis d'établir des conditions générales assurant le maintien d'un engagement avec les RMNA indépendamment de leur solution de logement. Les RMNA ayant souvent subi des pertes très diverses et étant très prudents à l'idée de tisser des liens, il est essentiel de mettre des personnes de confiance à leur disposition afin de leur donner la possibilité de se développer sainement. À cet égard, le service spécialisé en matière de santé apporte aussi une contribution importante, en servant d'interlocuteur direct et en détectant de manière précoce les problèmes de santé ou les éventuels risques, grâce à sa collaboration étroite avec le service de gestion individuelle des cas. Selon le programme ZSD, la définition de responsabilités et de structures claires sur le long terme constitue la seule mesure de prévention contre le risque que représente le trafic de drogues ou d'êtres humains.

De manière générale, la mise en œuvre de l'option spécialisée a renforcé le système d'encadrement. On observe notamment une plus grande stabilité au sein des centres, résultant de l'application de solutions transparentes, qui désenveniment les situations. Les possibilités de prise en charge externe immédiate permettent aussi de réintégrer plus rapidement les RMNA. Depuis la mise en œuvre du projet, aucune exclusion n'a plus été prononcée. L'option spécialisée permet, en outre, d'offrir un cadre correspondant aux besoins individuels des RMNA et de mobiliser les ressources propres à chacun. Ainsi, le bien-être des RMNA est protégé au mieux, et ces derniers sont bien préparés à devenir autonomes et aptes à s'insérer dans la société.

En ce qui concerne la coopération interinstitutionnelle, le programme ZSD estime toutefois que des progrès restent à faire. La mise en œuvre de solutions précises et flexibles, notamment pour les réfugiés mineurs non accompagnés, dépend en grande partie des possibilités et de la volonté de participation d'autres institutions. Les premiers jalons d'une telle collaboration ont certes été posés, mais la majorité des institutions rejettent souvent les demandes de placement, arguant que les RMNA ou les réfugiés mineurs non accompagnés ne correspondent pas à leur groupe cible ou que leur admission dépasserait leurs possibilités.

5.2 Appréciation de l'APEA de l'Emmental

L'APEA de l'Emmental estime que la mise en œuvre de l'option spécialisée donne des résultats très positifs. La spécialisation, en d'autres termes, l'offre d'un encadrement et d'une aide individualisés, a permis d'éviter en grande partie que les RMNA soient trop ou ne soient pas assez encadrés. Dans ce contexte, le fait que l'offre de base soit composée de différentes possibilités d'encadrement individuel et fournie par un même prestataire à un tarif journalier unitaire joue un rôle essentiel. La rupture des liens établis est réduite au minimum, de même que le volume de travail administratif, et le risque d'un encadrement trop important est exclu. L'option spécialisée (dont l'élément central est la gestion individuelle des cas) permet, dans le cadre de la collaboration étroite entre le programme ZSD et les curateurs, de mettre à profit les offres existantes – par exemple, la scolarisation, la structure quotidienne et les loisirs – de manière individuelle en évitant ainsi des doublons, et donc de réaliser des économies in fine. Depuis l'introduction d'une offre de base flexible et adaptée aux besoins spécifiques des mineurs étrangers non accompagnés, dans le respect du mandat d'intégration de la société, les situations de crise ont diminué. Les crises nuisent au bien-être de l'enfant et entraînent des frais importants (santé, psychiatrie, sécurité/police et institutions externes). L'APEA de l'Emmental considère que le projet actuel remplit les exigences minimales en matière d'hébergement et d'intégration des mineurs étrangers non accompagnés et est efficace du point de vue des coûts.

La collaboration entre les curateurs, le SEMI et le programme ZSD fonctionne très bien. Elle se distingue par sa transparence, son efficacité, sa flexibilité, la volonté de coopérer et le respect de la répartition des rôles. L'objectif commun est l'accomplissement d'un double mandat: veiller au bien-être des RMNA et leur apporter un soutien adéquat et proportionnel, dans le respect de la volonté de la société.

5.3 Écho médiatique

Le 18 mars 2015, un article intitulé « Aargau interessiert sich für Berner Asylmodell » (L'Argovie s'intéresse au modèle de l'asile bernois) a été publié dans le journal *Der Bund*. Il en ressort que le projet bernois pour les RMNA fait figure de pionnier. La mise en œuvre de ce projet apparaît donc comme bénéfique pour la réputation du canton.

5.4 Réactions d'autres cantons

Le 10 février 2015, des coordinateurs en matière d'asile et d'autres représentants d'autorités des cantons de Nidwald, d'Obwald, de Schwyz, d'Uri et de Zoug ont visité le centre d'hébergement collectif pour RMNA Säget. Ces cantons ayant un pourcentage d'attribution faible, ils s'intéressent surtout à une collaboration intercantonale.

Les 10 février et 20 mars 2015, une délégation du Grand Conseil du canton d'Argovie, sous la direction de la responsable du département de la santé et des affaires sociales, la conseillère d'État Susanne Hochuli, a également visité le centre Säget et recueilli des informations sur l'élaboration, notamment la préparation du point de vue politique, du projet pour les RMNA. On attend des autorités compétentes du canton d'Argovie qu'elles mettent en place un projet répondant aux besoins de protection de l'enfant tout en adoptant une approche économique.

L'intérêt manifesté par ces autorités montre que, d'une part, des mesures s'imposent aussi dans d'autres cantons et que, d'autre part, le projet du canton de Berne est perçu comme novateur et très efficace.

5.5 Comparaison avec le projet du canton de Zurich pour les RMNA

Le canton de Zurich a conclu un contrat de prestations avec une organisation de droit public, *Asylorganisation Zurich (AOZ)*, en vue de l'hébergement et de l'encadrement des RMNA qui lui sont attribués. Dans cette optique, l'AOZ exploite le centre d'hébergement pour RMNA Lilienberg à Affoltern am Albis. À l'exception de l'encadrement, de la structure quotidienne et de la formation proposés dans ce centre, il est difficile de comparer le concept d'encadrement zurichois, et les coûts qu'il génère, avec le concept bernois (option spécialisée). En ce qui concerne les autres prestations, il serait tout au plus possible de procéder à une comparaison avec l'option basique du canton de Berne (encadrement limité, exclusion des enfants de moins de 14 ans, des jeunes souffrant de troubles du comportement et de ceux dont la demande d'asile a été rejetée). L'option basique a été soumise au Grand Conseil dans le cadre du rapport « Hébergement et encadrement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) dans le canton de Berne », sur la base de l'ACE du 11 juin 2014. Cette option a toutefois été rejetée par le Grand Conseil le 1^{er} septembre 2014.

Le groupe cible du concept zurichois ne se borne pas aux requérants d'asile mais comprend aussi les personnes admises à titre provisoire, les réfugiés admis à titre provisoire et les réfugiés reconnus ayant obtenu l'asile. Une autre différence réside dans le fait que dès qu'une personne est admise à titre provisoire, l'aide qui lui est accordée est régie par les dispositions de la loi sur l'aide sociale du canton de Zurich, et suit donc les lignes directrices de la CSIAS; dans le canton de Berne, ce sont les tarifs relatifs à l'asile de l'article 3 LiLFAE, dans

la mesure où la Confédération verse des subventions. Contrairement aux centres d'hébergement collectif pour RMNA du canton de Berne, le centre Lilienberg bénéficie d'une autorisation d'exploitation délivrée par l'office de la jeunesse et de l'orientation professionnelle (*Amt für Jugend und Berufsberatung*).

Au centre Lilienberg, les frais dépendent du statut des RMNA: ceux dont la procédure d'asile est en cours sont soumis à l'ordonnance zurichoise sur l'aide dans le domaine de l'asile, tandis que ceux qui sont admis à titre provisoire ou ont obtenu le statut de réfugiés reconnus le sont à la loi zurichoise sur l'aide sociale. Selon la direction de l'AOZ, les frais par RMNA et par jour s'élèvent en moyenne à 150 francs. Toutefois, les prestations comprises dans ce forfait sont difficilement comparables. L'AOZ explique, par exemple, que les frais pour le corps enseignant dispensant les cours à l'interne sont supportés par un autre office. Or, ces frais sont compris dans le forfait du projet bernois (option spécialisée).

Dans le cadre du modèle financier zurichois, il faut tenir compte du fait que le forfait mentionné ne vaut que pour les RMNA hébergés dans le centre Lilienberg. Dès lors qu'un RMNA est placé dans une institution externe, les tarifs de cette dernière s'appliquent et la facture est établie sur la base d'une garantie de prise en charge. Le forfait de 150 francs ne contient donc pas de part couvrant les risques d'un hébergement en institution externe. L'affirmation selon laquelle, au vu du forfait de 150 francs, le modèle zurichois serait plus économique est donc trompeuse, voire fausse.

5.6 Remarques du SEM

Si l'on en croit diverses remarques faites par le SEM, la Confédération estime qu'en vue de la restructuration du domaine de l'asile, qui entraînera une augmentation du nombre de procédures closes pendant la durée du séjour dans les centres fédéraux, des mesures doivent être prises pour garantir un hébergement et un encadrement adaptés aux RMNA. L'intérêt exprimé pour le projet bernois permet de conclure que celui-ci joue un rôle de pionnier.

6 Objectif

L'option spécialisée, mise en œuvre en 2015 et 2016, constitue le point de départ de l'exposé ci-après présentant différentes solutions. L'objectif est de décrire les conséquences qu'entraînerait l'abandon de certaines prestations sur la protection de l'enfant et sur les finances. En fin de compte, la question de la possibilité de renoncer à certaines prestations dans une certaine mesure relève de l'appréciation politique.

6.1 Solution 1: maintien de l'option spécialisée

Cette solution prévoit le maintien du système actuel (cf. pt 4.2), soit de l'option spécialisée, mise en œuvre en 2015 et 2016. Dans ce contexte, l'encadrement et l'hébergement de tous les RMNA attribués au canton de Berne sont confiés à une organisation qui fournit, en résumé, les sept prestations suivantes.

- Placement dans différents logements (y c. admission 24 heures sur 24)
- Gestion individuelle des cas (y c. service spécialisé en matière de santé)
- Structure quotidienne

- Accès à la formation
- Octroi de l'aide sociale dans le domaine de l'asile
- Coordination avec les autorités
- Gestion des risques liés aux coûts

Ces prestations sont décrites de manière détaillée au point 4.2.1.

Les frais engendrés par cette solution sont connus: pour une moyenne de 140 RMNA (cf. pt 4.2.3), ils s'élèvent à 171 francs par RMNA et par jour. Sous déduction de la part de subventions fédérales pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile (36,50 CHF), il reste un montant de 134,50 francs par RMNA et par jour, soit 6 872 950 francs par année, qui doit être pris en charge par le canton.

Le forfait de 171 francs s'applique à tous les RMNA, indépendamment de leur solution d'hébergement. Le risque financier lié à une éventuelle augmentation du pourcentage de placements en famille d'accueil ou en institution externe est supporté par l'exploitant.

6.1.1 Abandon de diverses prestations dans le cadre de la solution 1

Le passage ci-après décrit les conséquences qu'entraînerait l'abandon de certaines prestations sur la protection de l'enfant et les coûts. À cet égard, l'APEA de l'Emmental explique globalement ce qui suit.

« Si l'on s'écarte de l'option spécialisée, il y aura un risque que les offres d'aide et d'encadrement adaptées soient plus restreintes et que la compétence sans réserve de l'exploitant ne puisse être maintenue. Il serait ainsi difficile de faire face à des problèmes tels qu'une mauvaise intégration, l'absence de structure quotidienne, le manque d'occupation, l'absence de perspectives, l'apparition de la criminalité, une aide au retour insuffisante, le trafic d'êtres humains, les abus sexuels, le mariage forcé et l'incitation au fondamentalisme religieux, et aux actes qui s'ensuivent. En d'autres termes, la restriction ou la suppression de certaines prestations entraînerait une détérioration de la protection de l'enfant. Les crises chez les jeunes se multiplieraient et il ne serait plus possible de répondre au besoin de sécurité de la population dans la même mesure. Il se pourrait que la décision d'économiser dans le domaine des RMNA ne donne lieu qu'à un transfert des coûts d'exploitation et se traduise, en fin de compte, par une augmentation du point de vue économique. » [Traduction]

6.1.1.1 Abandon du transfert dans différentes formes de logement

Le projet actuel prévoit 90 places, réparties sur deux centres d'hébergement collectif pour RMNA. Le nombre de RMNA étant en moyenne de 140, il faudrait créer 50 places supplémentaires dans un centre collectif. L'abandon de la solution de placement en institution externe (valeur empirique comprise entre 250 et 500 CHF par RMNA et par jour, cf. pt 4.2.1.7) ou en famille d'accueil (valeur empirique comprise entre 180 et 220 CHF par RMNA et par jour) pourrait faire considérablement baisser les coûts. La part de la couverture des risques liés aux solutions d'hébergement plus onéreuses, en dehors des deux centres collectifs, pourrait être soustraite du forfait de l'exploitant, actuellement de 171 francs. Cependant, faute de données empiriques, il n'est pour l'instant pas possible de fournir de chiffres exacts sur cette part de risque.

Les économies réalisées devraient toutefois être légèrement relativisées compte tenu des infrastructures et du personnel supplémentaires nécessaires pour assurer l'exploitation des nouvelles places d'hébergement collectif, de façon à ce que tous les RMNA puissent être accueillis. En outre, ces centres devraient élargir leur offre afin de répondre aux besoins des RMNA de moins de 14 ans. Les effectifs nécessaires et les exigences seraient ainsi plus élevés, ce qui se répercuterait sur les coûts.

Si les onze RMNA placés en famille d'accueil au 3 avril 2015 (cf. pt 4.2.2) étaient transférés dans un centre collectif, le potentiel d'économie serait de 196 735 francs⁴ par année.

Si chaque RMNA placé dans une institution externe à un tarif de 500 francs par jour était logé dans un centre collectif à 171 francs par jour, le potentiel d'économie serait de 329 francs par RMNA et par jour, ce qui correspond à un montant annuel de 120 085 francs⁵. À un tarif de 250 francs par RMNA et par jour, le montant annuel économisé serait de 28 835 francs⁶. Si l'on considère que les frais pour l'hébergement et l'encadrement en institution externe s'élèvent à 375 francs en moyenne par RMNA et par jour (moyenne arithmétique entre 250 et 500 CHF), 967 980 francs⁷ pourraient être économisés sur les 13 RMNA placés en institution externe au 3 avril 2015.

Bien qu'il existe un potentiel d'économie, la situation est bien différente du point de vue de la protection de l'enfant. En effet, on peut se demander si un centre collectif pour RMNA est vraiment en mesure de répondre de manière satisfaisante, en comparaison avec une famille d'accueil, aux besoins d'un enfant de moins de 14 ans et de garantir son bien-être.

En cas d'abandon complet du placement en institution externe, la protection de l'enfant pourrait, dans certains cas, être insuffisante, voire inexistante. Les institutions externes peuvent parfois être très onéreuses mais elles ne sont sollicitées qu'en cas de besoin urgent de protéger l'enfant. Si le placement en institution externe venait à être supprimé, l'exploitant des centres d'hébergement collectif pour RMNA ne serait, tout d'abord, plus en mesure d'agir dans l'intérêt du bien-être de l'enfant, ce qui constitue pourtant une de ses tâches primaires.

Outre des arguments importants relevant de la protection de l'enfant, il faut aussi se demander dans quelle mesure il est pertinent, d'un point de vue économique, de supprimer les possibilités d'hébergement qui sont justement flexibles et adaptées aux besoins des RMNA, et ce pour des raisons économiques liées à l'exploitation, en vue d'une réduction des frais. En effet, à long terme, si la gestion des RMNA vise à renforcer leur autonomie, afin non seulement de diminuer les frais, le travail d'encadrement étant moindre, mais aussi d'améliorer leurs capacités à s'intégrer dans la société, ce qui réduit la durée pendant laquelle l'aide sociale doit être versée.

⁴ Calcul: $[(\text{valeur empirique du forfait global journalier pour le placement en famille d'accueil: 220 CHF}) - (\text{forfait global journalier par RMNA dans le projet actuel: 171 CHF})] \times 11 \text{ RMNA en famille d'accueil} \times 365 \text{ jours} = \text{potentiel d'économie de 196 735 francs}$

⁵ Calcul: $[(\text{forfait journalier pour les institutions externes: 500 CHF}) - (\text{forfait journalier dans un centre collectif pour RMNA: 171 CHF})] \times 365 \text{ jours} = 120 085 \text{ francs}$

⁶ Calcul: $[(\text{forfait journalier pour les institutions externes: 250 CHF}) - (\text{forfait journalier dans un centre collectif pour RMNA: 171 CHF})] \times 365 \text{ jours} = 28 835 \text{ francs}$

⁷ Calcul: $[(\text{frais moyens pour les institutions externes: 375 CHF}) - (\text{forfait journalier dans un centre collectif pour RMNA: 171 CHF})] \times 13 \text{ RMNA} \times 365 \text{ jours} = 967 980 \text{ francs}$

Un autre élément qui s'oppose à une restriction des possibilités d'hébergement et d'encadrement est qu'il est difficile de prévoir l'évolution des demandes d'asile déposées par des mineurs non accompagnés et que d'importantes variations peuvent se produire en très peu de temps. Il est donc judicieux de miser davantage sur des solutions d'hébergement flexibles et non sur les centres collectifs, dont l'ouverture ou la fermeture engendre des frais et un volume de travail considérables selon le nombre de personnes à accueillir.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose de maintenir en l'état les différentes possibilités d'hébergement.

6.1.1.2 Hébergement des RMNA dans des infrastructures d'asile ordinaires pour adultes à partir de l'âge de 17 ans

Lors du débat politique, la demande a été formulée à plusieurs reprises de placer les RMNA dans des infrastructures d'asile ordinaires à partir de 17 ans, sans encadrement particulier, celui-ci étant assuré par des personnes adultes originaires du même pays.

Au 3 avril 2015, les centres d'hébergement collectif comptaient 68 RMNA âgés de plus de 17 ans (nés le 3 avril 1997 ou avant), ce qui représente environ 45 pour cent de l'ensemble des RMNA. À première vue, le potentiel d'économie par le placement de ces RMNA dans des infrastructures d'asile pour adultes semble considérable: le forfait global journalier ne serait plus de 171 mais de 36,50 francs par RMNA (forfait global 2015 pour les requérants d'asile adultes en première phase d'hébergement). Par RMNA de cette tranche d'âge, le potentiel d'économie serait donc de 134,50 francs. Si le nombre de RMNA restait à un niveau élevé toute l'année, le potentiel d'économie serait d'environ 3,3 millions de francs⁸.

Selon l'article 14 CC, la majorité est fixée à 18 ans révolus. Les personnes âgées de 17 ans sont mineures et sous l'égide du droit de la protection de l'enfant et de la convention relative aux droits de l'enfant. Selon l'article 11, alinéa 1 Cst., « les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement ». Les organismes administratifs sont tenus de respecter les dispositions du droit international, de la Constitution et des lois. Or, le placement de RMNA dans des infrastructures ordinaires pour adultes, sans encadrement socio-pédagogique supplémentaire, n'est pas compatible avec les prescriptions en matière de protection de l'enfant. Cette proposition permettrait de réaliser d'immenses économies mais irait à l'encontre du bien-être de l'enfant. Les jeunes en question risqueraient de tomber dans la précarité (criminalité, dépendance, prostitution), ce qui entraînerait une augmentation des frais de la police et des autorités de justice, de poursuite pénale et d'exécution de peines.

Si les RMNA étaient placés à partir de 17 ans dans des infrastructures ordinaires mais bénéficiaient de l'encadrement auquel tous les autres RMNA ont droit, le potentiel d'économie serait presque nul. En effet, il est peu probable que les exploitants d'infrastructures d'asile ordinaires demandent une indemnisation inférieure à celle accordée à l'exploitant des centres d'hébergement collectif pour RMNA pour l'encadrement socio-pédagogique.

⁸ Calcul: ((forfait global journalier pour l'option spécialisée: 171 CHF) – [forfait global journalier pour les requérants d'asile adultes en première phase: 36,50 CHF]) × 68 RMNA de 17 ans ou plus × 365 jours = potentiel d'économie d'environ 3,3 millions de francs

Au vu des explications qui précèdent, le Conseil-exécutif propose de renoncer à placer les RMNA dans des infrastructures d'asile ordinaires pour adultes à partir de 17 ans.

6.1.1.3 Hébergement des RMNA dans des familles requérant l'asile

Lors du débat politique, la possibilité de confier l'hébergement et l'encadrement des RMNA à des familles requérant l'asile a été évoquée. Un « encadrement éthique correct » et l'augmentation des chances de retour des RMNA dans leur pays d'origine étaient les avantages présentés et escomptés à l'époque.

Cette solution pose toutefois les problèmes suivants.

- Contraindre des familles requérant l'asile à accueillir un RMNA, et leur confier les obligations d'encadrement qui en découlent, est contraire à l'éthique et au droit.
- Sans motivation financière, sous la forme d'une indemnisation, le nombre de RMNA accueillis volontairement par des familles du domaine de l'asile serait limité.
- Si un RMNA était placé dans une famille requérant l'asile sans accompagnement étroit et spécialisé ni contrôle de la qualité sur mandat des autorités compétentes, son bien-être serait menacé. En cas de problème (p. ex. accident, abus sexuel, etc.), la question de la responsabilité se poserait inéluctablement.
- L'accompagnement étroit des « familles d'accueil » requérant l'asile par les autorités, ou sur mandat de celles-ci, entraînerait des frais considérables, de même que le versement d'indemnités.
- Il serait très probablement impossible de renoncer aux solutions d'hébergement existantes, qui ont fait leurs preuves (notamment les centres collectifs pour RMNA), le nombre de familles d'accueil requérant l'asile n'étant pas suffisant pour héberger tous les RMNA.
- Une nouvelle solution d'hébergement s'ajouterait aux possibilités existantes (centres collectifs pour RMNA, familles d'accueil suisses et institutions externes), ce qui accroîtrait la complexité du système et le volume de travail administratif.
- La majorité des RMNA jouissent d'une perspective de séjour durable en Suisse. Il est donc important de les intégrer rapidement dans la société suisse (apprentissage de la langue locale, des mœurs, des coutumes, etc.). S'ils étaient placés dans une famille d'accueil requérant l'asile, il serait plus difficile de les intégrer, surtout si la famille est originaire de la même région.
- Les familles requérant l'asile peuvent voir leur demande d'asile rejetée. Cela peut engendrer des conflits de loyauté entre le RMNA et la famille et donner lieu, en fin de compte, à un changement de famille d'accueil. Du point de vue de la protection de l'enfant, le mot d'ordre est la stabilité. Or, celle-ci ne peut être garantie de manière satisfaisante au sein d'une famille d'accueil requérant l'asile en raison de ses perspectives incertaines sur la durée.

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil-exécutif n'est pas favorable à l'hébergement des RMNA dans des familles requérant l'asile.

6.1.1.4 Abandon de la gestion individuelle des cas

La gestion individuelle des cas permet d'accompagner les enfants et les jeunes indépendamment du lieu et de la durée et d'axer le processus sur leurs besoins individuels, de façon à les préparer à devenir autonomes et à s'insérer dans la société. En outre, les structures sont clairement définies et les informations, transmises de manière exhaustive entre les différentes entités, ce qui renforce la protection des RMNA.

L'abandon de la gestion individuelle des cas ne signifie pas qu'il n'y aurait plus d'encadrement socio-pédagogique, mais que le bien-être de l'enfant risquerait d'être plus difficile à garantir. Pour les RMNA, les responsables de la gestion individuelle des cas sont des interlocuteurs de confiance qui les accompagnent 24 heures sur 24 tout au long du processus, indépendamment de leur solution d'hébergement. En outre, afin d'empêcher les jeunes de tomber dans la criminalité organisée, il faut savoir reconnaître les types de comportement – ce qui est possible dans le cadre d'un accompagnement durable –, garantir la transmission et la coordination entre tous les services et les prestataires impliqués et définir des structures et des responsabilités claires.

La gestion individuelle des cas comprend aussi une planification individuelle. Si celle-ci était supprimée mais que la protection de l'enfant doit toujours être assurée, tous les enfants et jeunes ne pouvant être pris en charge par les centres d'hébergement collectif pour RMNA, au risque de compromettre leur bien-être ou celui des autres, devraient être exclus des centres et placés dans une institution externe. Il faudrait ainsi s'attendre, en principe, à une augmentation des placements en institution externe, notamment d'enfants et de jeunes sujets à des souffrances particulières (p. ex. en raison de troubles psychiques ou physiques) et d'enfants de moins de 14 ans. En règle générale, cela entraînera une certaine confusion en ce qui concerne les responsabilités, des recoupements supplémentaires et, comme exposé précédemment, une hausse des frais. Dans ce contexte, il est fort probable que le forfait journalier accordé à l'exploitant des centres collectifs pour RMNA ne suffise plus à couvrir les frais de placements en institution externe.

En ce qui concerne le service spécialisé en matière de santé, il faut mentionner que les enfants et les jeunes ont le droit de jouir de la meilleure santé possible et d'accéder au système de santé. Pour remplir les exigences minimales prévues par la loi, il faut au moins garantir une prise en charge sanitaire, un régime alimentaire équilibré et une hygiène suffisante. Les prestations supprimées seraient donc la prévention, la promotion de la santé et l'accompagnement psychologique.

Par le passé, la santé des RMNA s'est avérée davantage soumise à des pressions, par exemple en raison de difficultés de compréhension et de manque de repères, d'incertitudes quant au statut du séjour, de multiples pertes, de traumatismes, de stigmatisations, de désavantages sociaux ou de mépris du potentiel. En outre, nombre d'entre eux ont été exposés à des actes de violence physique ou sexuelle ou à d'autres d'abus dans leur pays d'origine ou au cours de leur fuite. À cela s'ajoute qu'en général, les RMNA font peu confiance aux organismes étatiques, y compris le système de santé, et craignent que les informations qu'ils four-

nissent sur leur état de santé n'aient un impact négatif sur leur demande d'asile et compromettent leur séjour en Suisse. Pour ces raisons, la protection de la santé des RMNA nécessite un savoir particulier et un soutien adapté.

Actuellement, le service spécialisé en matière de santé compte deux équivalents plein temps (EPT). Si l'offre était réduite, des économies pourraient, de prime abord, être réalisées mais, selon le programme ZSD, l'intégrité corporelle, sexuelle et psychique des RMNA ne serait plus garantie de manière suffisante. L'absence de prévention risque donc, au contraire, d'entraîner des frais supplémentaires importants.

Le concept-cadre prévoit environ huit EPT, extrapolés au taux d'occupation actuel, pour la gestion individuelle des cas et le service spécialisé en matière de santé. Sur cet effectif, 4,8 EPT seront affectés aux centres d'hébergement collectif pour le personnel d'encadrement et le service spécialisé en matière de santé. La suppression de la gestion individuelle des cas pour les RMNA hébergés en dehors des centres collectifs permettrait, en théorie, de faire des économies de 340 000 francs par année, ce qui correspondrait à une réduction du forfait journalier d'environ sept francs par RMNA.

Il s'agit là d'économies théoriques. Du point de vue de la protection de l'enfant, les frais dans ce domaine sont inéluctables et ne seraient donc que reportés. Le volume de travail supplémentaire généré par l'absence de gestion individuelle des cas ne saurait être absorbé par une autre entité pour une indemnisation équivalente.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose de maintenir la gestion individuelle des cas.

6.1.1.5 Abandon des offres proposées dans le cadre de la structure quotidienne

Comme exposé au point 4.2.1.3, le programme ZSD propose aux RMNA différentes offres dans le cadre de la structure quotidienne, qui est définie en fonction de l'âge. Les RMNA peuvent ainsi non seulement pratiquer des loisirs à l'interne, mais le programme ZSD les encourage aussi à participer à des activités locales et les aide à s'inscrire à des programmes d'occupation en faveur de la collectivité. Ces prestations étant assurées par le personnel d'encadrement présent de toute manière dans les deux centres d'hébergement collectif, leur suppression ne permettrait de réaliser que des économies infimes.

Dans l'ensemble, le Conseil-exécutif recommande de maintenir en l'état les offres proposées dans le cadre de la structure quotidienne.

6.1.1.6 Abandon de l'accès général à la formation

Les cours d'allemand dispensés au sein des centres d'hébergement collectif ont pour but de transmettre des connaissances de base, de façon à ce que les RMNA puissent accéder à l'école obligatoire ou à un programme de formation professionnelle. La scolarisation des RMNA ayant l'âge de l'école obligatoire figure dans la Constitution comme un droit fondamental. L'apprentissage de la langue est, par ailleurs, la clé d'une intégration réussie. La suppres-

sion des cours d'allemand serait donc contraire au droit constitutionnel et à la mise en œuvre de l'option spécialisée. Enfin, le prix d'offres équivalentes sur le marché est incommensurable par rapport aux économies réalisées par la suppression du corps enseignant des centres collectifs.

Afin de garantir le respect du droit constitutionnel, il est indispensable d'organiser l'accès à l'école obligatoire.

Aménager l'accès à une formation professionnelle, à une offre de passerelle, à un apprentissage, à un préapprentissage, à une formation initiale, etc. prend du temps et engendre donc des frais importants. Comme mentionné au point 4.2.2, une très grande partie des RMNA ont de fortes chances d'obtenir le statut de réfugiés reconnus ou d'être admis à titre provisoire comme réfugiés, et de séjourner durablement en Suisse. La Confédération soutient leur intégration en conséquence. Il serait paradoxal d'attendre de savoir si un RMNA peut rester en Suisse avant de commencer à l'aider à s'intégrer. Dans ce contexte, les éventuelles économies réalisées par la suppression des prestations mentionnées ne constitueraient en réalité qu'un report dans le temps de coûts inéluctables. D'un point de vue économique, il est plus judicieux de soutenir rapidement l'intégration des RMNA afin qu'ils soient le plus autonomes possible une fois majeurs. En outre, il faut tenir compte du fait que, pour les RMNA, les cours constituent le pilier de leur structure quotidienne et un reflet de la réalité, les préparant à vivre dans la société selon le rythme journalier ordinaire.

Dans l'ensemble, le Conseil-exécutif propose de maintenir en l'état les prestations fournies dans le domaine de la formation.

6.1.1.7 Suppression de la part du forfait affectée à la couverture des risques

Comme exposé au point 4.2.1.7, le programme ZSD reçoit de l'OPM une indemnité forfaitaire de 171 francs par RMNA et par jour. Ce forfait est aussi prévu pour les RMNA qui ne sont pas hébergés dans l'un des deux centres collectifs, une part dudit forfait servant à couvrir les risques d'exploitation. Pour un placement en famille d'accueil adapté du point de vue de la culture et de la langue, le programme ZSD doit indemniser le prestataire à hauteur de 180 à 220 francs environ (uniquement frais d'encadrement; les offres de structure quotidienne et les frais accessoires ne sont pas compris). Pour l'hébergement et l'encadrement d'un RMNA dans une institution externe, les frais *pour le canton* vont d'expérience de 250 à 500 francs. Les institutions externes qui bénéficient d'une autorisation en vertu de l'OFoy et sont sous la surveillance de l'OPAH sont subventionnées par le canton. Cela signifie que l'autorité de placement ne doit verser qu'une contribution forfaitaire de 30 francs. Pour le programme ZSD, le degré de couverture du forfait de 171 francs dépend donc du nombre de RMNA placés dans de telles structures et du type de structure.

Étant donné que les deux centres d'hébergement collectif comptent actuellement 90 places au total et que le nombre de RMNA oscille, en principe, autour des 140, un tiers environ d'entre eux est hébergé en dehors des centres. Partant, environ 30 pour cent des RMNA *peuvent* donner lieu à des frais supérieurs à 171 francs.

La suppression de la part du forfait affectée à la couverture des risques compliquerait les modalités de décompte (éloignement du principe du forfait global) ou impliquerait l'abandon des différentes formes d'hébergement en dehors des centres collectifs. Les raisons pour lesquelles la POM recommande de maintenir diverses formes de logement ont déjà été présentées au point 6.2.1. Le Conseil-exécutif propose de maintenir une part du forfait en vue de la couverture des risques.

6.2 Solution 2: hébergement de tous les RMNA dans des infrastructures d'asile ordinaires pour adultes

Le Conseil-exécutif a soumis cette solution au Grand Conseil dans le cadre du rapport « Hébergement et encadrement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) dans le canton de Berne », sur la base de l'ACE du 11 juin 2014. Elle a toutefois été rejetée.

Cette solution prévoit que tous les RMNA attribués au canton de Berne soient hébergés dans des infrastructures d'asile existantes, soit dans des foyers collectifs bernois pour requérants d'asile. Ainsi, les enfants et les jeunes ne bénéficieraient pas d'un encadrement et d'une surveillance socio-pédagogiques adaptés; il n'y aurait pas de centre d'hébergement spécial pour eux. Aucuns frais supplémentaires ne seraient engendrés par des prestations particulières visant à assurer leur bien-être, et les coûts seraient donc entièrement couverts par les subventions fédérales.

Bien que la solution 2 soit de loin la plus économique, le groupe de travail et le Conseil-exécutif la rejettent, car elle ne tient absolument pas compte du bien-être et de la protection de l'enfant. En effet, les infrastructures d'asile ordinaires n'offrent aucun encadrement socio-pédagogique. En outre, la scolarisation est plus difficile, les centres d'hébergement collectif pour adultes n'étant pas tous en relation avec une école. Enfin, le personnel d'encadrement de ces centres n'est pas en mesure de fournir aux enfants et aux jeunes une structure quotidienne adéquate ou un enseignement interne.

6.3 Solution 3: hébergement de tous les RMNA dans des institutions externes

Cette solution a aussi été soumise au Grand Conseil dans le cadre du rapport « Hébergement et encadrement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) dans le canton de Berne », sur la base de l'ACE du 11 juin 2014. Elle a également été rejetée.

Cette solution prévoit que tous les RMNA attribués au canton de Berne soient hébergés dans des institutions externes existantes. Ces derniers bénéficieraient ainsi des soins, de l'encadrement, du soutien, de l'encouragement et de la formation dont ils ont besoin. De nombreuses institutions externes ne disposent toutefois pas de savoir interculturel, de connaissances en matière de migration et de droit de l'asile et de compétences en langues étrangères. Cette solution ne répondrait donc pas de façon complète et optimale aux besoins des RMNA. En outre, certaines institutions ne fonctionnent pas toute l'année ou ne proposent pas de structure quotidienne. Enfin, nombre d'entre elles fournissent un encadrement très étroit, ce qui ne serait pas adapté pour les RMNA, qui sont relativement autonomes par rapport à de jeunes suisses.

La solution 3 entraînerait des frais très importants. Pour un placement en institution externe, il faut compter entre 250 et 500 francs, et les institutions cantonales subventionnées seraient, par ailleurs, très rapidement complètes. Si tous les RMNA, au nombre de 140 en moyenne, étaient hébergés dans des institutions externes, les frais journaliers s'élèveraient en moyenne à 375 francs (moyenne arithmétique entre 250 et 500 CHF), soit 19 162 500 francs⁹ par année. La POM pourrait financer 1 865 150 francs¹⁰ au maximum au moyen des subventions fédérales destinées à l'aide sociale dans le domaine de l'asile. La différence annuelle de 17 297 350 francs¹¹ devrait être supportée par la POM, ou par la JCE en cas de placement ordonné par l'APEA.

Les coûts pour l'hébergement des RMNA dans des institutions subventionnées par le canton ne peuvent être imputés à la compensation des charges pour l'aide sociale. L'article 25 de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC; RSB 631.1) prévoit que les coûts déterminants pour la compensation des charges conformément à la législation sur l'aide sociale sont financés à 50 pour cent par le canton et à 50 pour cent par l'ensemble des communes. La LPFC renvoie ainsi à la réglementation des compétences prévues par la LASoc. L'article 46a LASoc détermine quelles sont les personnes relevant du droit de l'asile auxquelles les communes sont tenues de verser une aide sociale; il s'agit notamment des réfugiés reconnus et des personnes admises provisoirement séjournant en Suisse depuis plus de sept ans. Il ne s'applique pas aux requérants dont la procédure d'asile est en cours ou aux personnes admises provisoirement séjournant depuis moins de sept ans en Suisse. Les RMNA n'entrent donc pas dans le champ d'application de l'article 46a LASoc et, de ce fait, les coûts engendrés par leur hébergement dans des institutions subventionnées par le canton ne peuvent être imputés à la compensation des charges.

Compte tenu du fait que la solution 3 ne permet pas de garantir un encadrement correspondant aux besoins des RMNA et que la solution 1 est moins onéreuse, le Conseil-exécutif a renoncé à donner suite à la solution 3.

6.4 Conclusion et recommandation

Au vu des explications qui précèdent, le statu quo, soit la solution 1 (option spécialisée), se révèle être l'approche la plus efficace et durable, offrant les meilleures possibilités en vue d'un hébergement et d'un encadrement sur mesure et adapté, qui garantissent, à un coût raisonnable, le bien-être de l'enfant et la protection de l'enfant, dans le respect de la loi. Dans ce contexte, la responsabilité de tous les RMNA attribués au canton de Berne est centralisée et leur encadrement, assuré par une seule entité, ce qui permet d'éviter des frais liés à la coordination entre différentes offres externes.

Partant, le Conseil-exécutif propose le maintien de l'option spécialisée (solution 1) et l'octroi d'un crédit correspondant, fondé sur une moyenne de 140 RMNA et un tarif journalier (coût total) de 171 francs bruts, soit 134,50 francs nets, après déduction des subventions fédérales.

Dans le cas où les comptes annuels 2015 et 2016 de l'exploitant des centres d'hébergement collectif seraient excédentaires en raison du forfait global accordé, et où ce surplus ne pourrait

⁹ Calcul: 140 RMNA × 375 CHF × 365 jours = 19 162 500 francs

¹⁰ Calcul: 140 RMNA × 36,50 CHF × 365 jours = 1 865 150 francs

¹¹ Calcul: 19 162 500 francs – 1 865 150 francs = 17 297 350 francs

être utilisé comme provision afin de compenser une augmentation importante de RMNA, l'exploitant est tenu, comme le stipule son contrat de prestations, de rendre ce montant aux caisses de l'État. L'exploitant présente sa comptabilité détaillée à l'autorité qui lui a confié le mandat, et la POM a ainsi un accès complet aux résultats de la mise en œuvre de l'option spécialisée, aussi sous l'angle financier.

7 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

La présente proposition s'inscrit dans le programme gouvernemental de législature 2015 – 2018. En effet, la solidarité sociale fait partie du développement durable, qui constitue une maxime fondamentale sur laquelle se fondent les actions du Conseil-exécutif. La garantie de la stabilité sociale, le droit à la protection contre les persécutions – pierre angulaire de la politique de l'asile – et le droit à la formation indépendamment de l'origine, du sexe et du milieu social sont les objectifs du programme gouvernemental de législature 2015 – 2018 (pp. 16/22/24). Le Conseil-exécutif tient aussi à définir les limites du démantèlement des prestations dans le domaine de la santé, du social et de la formation pour garantir la stabilité sociale (objectif 4, p. 16).

8 Répercussions

8.1 Répercussions financières

Au vu des expériences réalisées jusqu'à présent par les autorités impliquées et de l'appréciation des différentes solutions, le Conseil-exécutif recommande de maintenir l'option spécialisée, soit la solution 1 dans le présent rapport. Conformément au calcul du point 4.2.1.7, les frais atteignent un total de 8 738 100 francs¹² pour une moyenne de 140 RMNA. Après déduction des subventions fédérales de 1 865 150 francs¹³, les coûts périodiques s'élèvent à 6 872 950 francs¹⁴, le crédit effectif étant néanmoins arrondi à 6 900 000 francs. Les frais supplémentaires imputables au renchérissement sont autorisés par le présent arrêté (clause sur l'état des prix: niveau de l'indice des prix à la consommation en mars 2015, 98,2 points).

Les subventions versées par la Confédération aux cantons dans le domaine de l'asile sont légalement prévues dans la loi, à l'article 88 LAsi. Partant, on peut en l'espèce se fonder sur le principe du montant net au sens de l'article 45 LFP.

Il s'agit en l'espèce d'un crédit d'engagement (art. 50 LFP) et d'un crédit d'objet (art. 52 LFP et 148 OFP) en vue d'une dépense périodique nouvelle (art. 42, al. 1, 47 et 48, al. 1, lit. a LFP et art. 146 OFP). En vertu des articles 47, alinéa 2 LFP et 147, alinéa 3 OFP, c'est le montant des dépenses périodiques qui est déterminant pour définir l'organe compétent pour autoriser une dépense. Le présent crédit s'élevant à un montant annuel de 6 900 000 francs, il entre dans la compétence de dépense du Grand Conseil, sous réserve d'une votation populaire facultative (art. 152, al. 4 OFP et 62, al. 1, lit. c ConstC).

¹² Calcul: 140 RMNA × 171 francs x 365 jours

¹³ Calcul: 140 RMNA × 36,50 francs x 365 jours

¹⁴ Calcul: 8 738 100 francs – 1 865 150 francs = 6 872 950 francs

La comptabilisation se présente comme suit.

Unité d'imputation	Nature comptable	Exercice	Montant en CHF
910106180 Hébergement spécial LAsi	318000 Prestations de services de tiers	2017	6 900 000 (arrondis)
910106180 Hébergement spécial LAsi	318000 Prestations de services de tiers	2018	6 900 000 (arrondis)
910106180 Hébergement spécial LAsi	318000 Prestations de services de tiers	2019	6 900 000 (arrondis)
910106180 Hébergement spécial LAsi	318000 Prestations de services de tiers	2020	6 900 000 (arrondis)
910106180 Hébergement spécial LAsi	318000 Prestations de services de tiers	2021	6 900 000 (arrondis)

Illustration 6: données comptables

Les moyens nécessaires sont inscrits au plan intégré mission-financement 2017-2019, sous le groupe de produits 06.10.91.04 Population et immigration. Le crédit est plafonné à 6 900 000 francs. Si, dans le cadre de la restructuration de l'asile, la responsabilité en matière d'aide sociale dans le domaine de l'asile était transférée de la POM à la SAP, le crédit d'engagement pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA serait transféré de l'OPM à l'office compétent de la SAP.

L'exploitation de centres d'hébergement collectif pour RMNA entraîne des frais supplémentaires pour la POM mais soulage en même temps la JCE et la SAP dans le domaine du placement des RMNA dans des institutions externes. Pour autant que le nombre de RMNA reste identique, il n'y aura pas de coûts induits.

8.2 Répercussions sur le personnel et l'organisation

La demande de crédit n'a pas d'effet tangible sur le personnel du canton. Aujourd'hui, l'OPM gère déjà deux centres d'hébergement collectif pour RMNA par le biais d'un contrat de prestations. À l'avenir aussi, la gestion de ces centres sera confiée à des tiers par le biais d'un contrat de la sorte.

8.3 Répercussions sur l'informatique et les locaux

Le projet n'a pas d'effets sur l'informatique ou les locaux. Les locaux des centres Bäregg à Bärau et Säget à Belp continueront d'être utilisés.

8.4 Répercussions sur les communes

Le projet n'a pas de répercussions sur les communes. Les communes où sont actuellement situés les centres d'hébergement collectif pour RMNA (Bärau à Langnau im Emmental et Belp) continueront d'être impliquées dans la scolarisation des RMNA, quoique l'expérience a montré que seul un petit nombre d'entre eux étaient en âge de fréquenter l'école obligatoire.

8.5 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

La POM parvient à la conclusion que la présente proposition permet de fournir la meilleure protection possible aux RMNA et de les préparer au mieux à devenir autonomes et à s'insérer dans la société. Chaque RMNA qui, une fois majeur, est en mesure de commencer une formation professionnelle et de devenir indépendant financièrement soulage les autorités d'aide sociale, de formation professionnelle et d'intégration. La mise en œuvre de la présente proposition permet de pallier au mieux les lacunes d'intégration, qui ne sauraient être comblées ultérieurement qu'au moyen de ressources disproportionnées.

Il convient de signaler que le volume de prestations nécessaires à l'encadrement et à l'hébergement de 140 RMNA en moyenne pour un montant annuel de 8,7 millions de francs dépasse le seuil prévu par la loi du 11 juin 2012 sur les marchés publics (LCMP; RSB 731.2) à partir duquel il faut procéder à un appel d'offres public. Partant, dès l'approbation du crédit, la POM lancera un appel d'offres public dans le respect des dispositions de la LCMP de façon à ce que la Sàrl Zentrum Bäregg ainsi que ses infrastructures puissent être confiées de manière durable à un nouvel exploitant.

8.6 Conséquence en cas de rejet

Si le Grand Conseil rejetait la mise en œuvre de la solution 1, soit de l'option spécialisée, la POM serait contrainte de placer les RMNA, dans la mesure du possible, dans des institutions externes. En dehors du fait qu'il n'en existe pas assez ou que le nombre de places pouvant être mis à disposition est insuffisant, il faudrait s'attendre à des frais supplémentaires importants. En outre, la POM ne peut supporter les frais d'hébergement des RMNA qu'à hauteur de 1,6 pour cent au moyen des subventions fédérales. Ainsi, en cas de rejet de la demande de crédit, elle devrait placer les RMNA dans des infrastructures d'asile ordinaires, où l'encadrement nécessaire au bien-être de l'enfant ainsi que sa protection, prévue par la loi, ne peuvent être garantis (cf. solution 2, point 6.3).

La réaction des services sociaux face à une telle mesure serait évidente: l'APEA recevrait de nombreux avis de détresse, ce qui augmenterait massivement son volume de travail, et des mesures de protection de l'enfant devraient être prononcées et financées, donnant ainsi lieu à un transfert considérable de coûts au sein de l'administration cantonale.

9 Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'accorder un crédit d'engagement périodique nouveau d'un montant annuel de 6 900 000 francs (net, sans les subventions fédérales) pour l'hébergement des RMNA attribués au canton de Berne dans des centres d'hébergement collectif pour RMNA selon la solution 1, soit l'option spécialisée.