



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Solange Berset / Erika Schnyder

2017-CE-64

Scolarisation et prise en charge des requérants d'asile et mineurs non accompagnés (MNA)

I. Question

Le canton de Fribourg remplit son mandat concernant l'accueil de réfugiés sur la base de la loi fédérale. Le Conseil d'Etat a donné mandat à la société anonyme ORS de gérer ces accueils dans notre canton. Suite au drame humain mondial, il est arrivé en Suisse un nombre très important de jeunes de moins de 20 ans et plusieurs dizaines de jeunes mineurs. C'est notamment la situation vécue au Centre de La Rosière, à Grolley.

Ces réfugiés ont souvent connu des environnements violents, n'ont pas suivi de scolarité et ils arrivent dans notre canton sans aucune formation préalable.

Dans la convention entre le Conseil d'Etat et la société anonyme ORS, il est clairement mentionné qu'ORS doit assumer le mandat de scolarisation, de programme de formation et d'occupation des personnes accueillies. Or, nous avons appris que plusieurs jeunes ne vont pas à l'école et que d'autres doivent attendre plusieurs semaines avant de pouvoir suivre quelques cours.

C'est, certes, la première fois qu'ORS doit assurer l'encadrement de tous ces jeunes – notamment mineurs – et nous sommes très inquiètes par la prise en charge que nous estimons nettement insuffisante. Heureusement, certains sont pris, un peu, en charge par des bénévoles. Or, après plus d'une année de fonctionnement, des manquements dans la prise en charge des jeunes sont constatés.

Nous avons appris que seules deux personnes étaient présentes en semaine et une seule le week-end dans le centre de La Rosière ; il y a environ 100 personnes qui y vivent, dont plusieurs dizaines de jeunes mineurs. L'encadrement minimal nécessaire n'est manifestement pas rempli. De nombreux et nombreuses bénévoles se sont mis spontanément à disposition pour soutenir ces jeunes, mais il n'y a pas de règles claires données, pas de priorités discutées, chacune et chacun essaie de faire au mieux. De nombreux bénévoles se posent également la question de savoir si leur engagement n'est pas une substitution à la mission d'ORS. Où se situe la limite, dans le cadre du mandat d'ORS S.A., entre les employés d'ORS et les bénévoles ?

L'interview d'un jeune dans *La Liberté* du 3 février dernier – accueilli dans le centre de La Rosière à Grolley – parle de bagarres régulières et de disputes quotidiennes, il mentionne également la difficulté et les problèmes récurrents pour pouvoir se faire à manger. Il y a effectivement 5 cuisinières à 4 plaques pour une centaine de personnes.

Pour tous les jeunes mineurs, le rôle de curateur est rempli par le SEJ (Service de l'enfance et de la jeunesse), ce Service est déjà en sous dotation de personnel et vu le gel des postes de travail au sein de l'Etat la situation est bloquée, il en est de même au Service de l'action sociale.

A situation extraordinaire, le Conseil d'Etat dans son ensemble se doit de répondre par une organisation extraordinaire.

Nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Est-ce qu'ORS remplit complètement son mandat de prestations, notamment au niveau de la scolarisation des enfants et des jeunes ?
2. Comment le Conseil d'Etat contrôle-t-il qu'ORS remplit bien son mandat ?
3. Est-ce que des sanctions sont prévues en cas de non-respect du mandat ?
4. Quel est l'état général des lieux d'hébergement à ce jour ?
5. Au centre de La Rosière à Grolley, mais aussi dans les autres centres ?
6. Combien d'éducateurs ORS a-t-il engagé pour assurer cet encadrement, à La Rosière et dans les autres centres ?
7. Quelles sont les normes en dotation du personnel pour l'accueil des mineurs ?
8. Quel est le nombre d'enfants – et de jeunes – non scolarisés et depuis combien de temps ?
9. Quelles sont les mesures envisagées pour palier à cette situation ?
10. A La Rosière, les infrastructures « cuisine » sont clairement insuffisantes. Quand les infrastructures seront-elles complétées ?
11. Quelles mesures et moyens le Conseil d'Etat est-il prêt à mettre en œuvre ?

21 mars 2017

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il y a lieu de rappeler que le domaine de l'asile relève de la compétence de la Confédération. Toutefois, de nombreuses tâches sont confiées aux cantons en vertu de la loi fédérale sur l'asile, notamment la compétence d'octroyer l'aide sociale aux personnes relevant du domaine de l'asile. Parallèlement, la législation cantonale en matière de scolarisation s'applique.

Suivant ces dispositions, le Conseil d'Etat a adopté en 2008 un cahier des charges pour le « mandat Asile » qui définit les tâches d'accueil, d'encadrement et d'hébergement pour les personnes qui relèvent du domaine de l'asile. Il a confié par convention à la société ORS Service AG (ci-après ORS) la réalisation de ce mandat.

1. *Est-ce qu'ORS remplit complètement son mandat de prestations, notamment au niveau de la scolarisation des enfants et des jeunes ?*
2. *Comment le Conseil d'Etat contrôle-t-il qu'ORS remplit bien son mandat ?*
3. *Est-ce que des sanctions sont prévues en cas de non-respect du mandat ?*

Le mandat Asile convenu entre le Conseil d'Etat et ORS définit précisément les modalités de scolarisation des enfants requérants d'asile. Il est prévu que, dès leur arrivée dans le canton, les enfants sont scolarisés pendant trois mois dans les structures de la société ORS (phase de préscolarisation). On tient compte de la langue dans laquelle ils seront scolarisés ultérieurement. Les

enfants sont ensuite intégrés dans les classes de l'école obligatoire, de la 1H à la 11H, selon la procédure mise en place en collaboration avec la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS).

La prise en charge des requérants d'asile mineurs non accompagnés (MNA) en âge de scolarité obligatoire est en principe assurée par les institutions spécialisées du canton, selon les disponibilités. Entre 16 et 18 ans, les MNA séjournent dans les centres d'accueil gérés par ORS, qui assure le suivi de ces jeunes et prépare leur intégration professionnelle en privilégiant leur formation. Un état de la situation des MNA au 30 septembre 2017 indique que 6 jeunes entre 12 et 17 ans sont placés dans des institutions spécialisées, 70 jeunes entre 14 et 18 ans sont dans des centres d'accueil pour requérants d'asile et 5 sont hébergés dans des familles.

Pour la phase de préscolarisation des enfants en âge de scolarité obligatoire, d'une durée de trois mois, ORS met sur pied en fonction du nombre d'arrivées les classes nécessaires avec des enseignant-e-s formés. A la rentrée scolaire 2017-18, une classe assure cette préscolarisation au foyer des Passereaux à Broc. 24 MNA en âge de scolarité obligatoire ont intégré à la même période des classes de CO du canton.

Les jeunes arrivés en Suisse après l'âge de 16 ans et qui n'ont pas le niveau suffisant pour accéder à une formation professionnelle bénéficient de cours préparatoires. ORS organise en collaboration avec différents partenaires, dont l'AMAF (Association Les Amis de l'Afrique) et la Croix-Rouge fribourgeoise, des cours de sensibilisation, d'alphabétisation, ainsi que des cours de base auxquels s'ajoutent des modules visant à adapter les enseignements aux différents niveaux scolaires. Ces cours sont répartis dans 23 classes offrant au total 303 places occupées notamment par des MNA et des jeunes arrivés en Suisse avec leur famille après l'âge de 16 ans.

Ensuite, tous les jeunes migrants qui en ont besoin peuvent accéder, après une évaluation, aux cours d'intégration mis sur pied par l'Ecole professionnelle artisanale et industrielle (EPAI). Ces cours complètent les connaissances des jeunes dans les matières telles que les langues et les mathématiques afin qu'ils puissent ensuite entrer en apprentissage. En août 2017, 139 jeunes, dont 22 MNA, ont passé l'évaluation pour accéder à ces cours d'intégration. 89 jeunes ont ainsi été acceptés dans les classes francophones de l'EPAI, 23 dans les classes germanophones. Deux classes ont été mises sur pied par ORS pour les jeunes qui n'ont pas réussi l'examen d'entrée à l'EPAI et quatre classes pour les jeunes qui passeront l'examen l'année prochaine.

Parallèlement, les MNA participent au programme « intégration via la prévention » (IVP) organisé en collaboration avec la Police cantonale. Ce programme vise notamment à familiariser les jeunes avec leur environnement, à expliquer les droits et les devoirs dans différents domaines, à réduire les comportements inadéquats et expliquer les conséquences, ainsi que prévenir les accidents. Ce programme comporte différents modules qui sont répétés chaque année pour tous les MNA. Il porte sur plusieurs matières telles que la mission de la police et la violence, la cybercriminalité, les relations entre hommes et femmes, la santé sexuelle, la prévention des addictions (alcool, drogue, médicaments), la circulation routière et la gestion des déchets.

Le suivi des MNA, et même des jeunes au-delà de leur majorité, tout au long de leur parcours est soumis à de multiples contrôles. D'abord, pour la mise en œuvre de son mandat, ORS est tenu de suivre les processus définis dans le cadre du système qualité auquel il a adhéré. ORS a obtenu le renouvellement de la certification ISO (certificat ISO 9001:2015) le 1^{er} avril 2017. En tant

qu'institution de formation, ORS bénéficie également du label eduQua qui certifie que les standards de qualité dans ce domaine sont remplis.

Ensuite, le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) a été désigné par le Conseil d'Etat comme personne de confiance au sens de la loi sur l'asile¹. Ce service assume en outre le mandat de curatelle de représentation pour les MNA. Ces mesures sont destinées à préserver au mieux l'intérêt supérieur de l'enfant, tel qu'il est exprimé dans la convention de l'ONU de 1989 relative aux droits de l'enfant, et contribuent à veiller aux bonnes conditions d'accueil des MNA.

De plus, la situation des MNA et leur scolarisation fait l'objet d'une attention particulière au sein de la Commission de la scolarisation et de l'intégration des enfants de migrants à laquelle participe également ORS², commission présidée par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport. En outre, dans le cadre des mesures de prévention IVP, de multiples partenaires interviennent directement auprès des MNA, tels que la Police cantonale, REPER, le Bureau de l'égalité et de la famille, Empreinte, ainsi que les communes où sont implantés les foyers hébergeant des MNA.

Enfin, la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) a mis en place des groupes d'accompagnement et de suivi qui associent les différents partenaires, dont les communes et la police, notamment pour faciliter la coordination et s'assurer de la bonne exécution du mandat d'ORS. Le Service de l'action sociale (SASoc) procède également à différents contrôles, notamment sur le plan financier, mais aussi dans la mise en œuvre des mesures d'aide sociale, d'accompagnement et d'hébergement ainsi que dans la mise en place des mesures de formation et d'intégration dont il suit avec ORS le développement afin d'assurer la concordance avec le mandat et la coordination avec les autres services concernés.

En cas de manquement, la convention ne prévoit pas formellement de sanctions. Toutefois, elle spécifie que les litiges sont soumis d'abord à la DSAS, puis au Conseil d'Etat et en dernier lieu aux autorités judiciaires dont le for est à Fribourg. La résiliation de la convention constituerait l'ultime mesure.

Entre 2015 et 2016, comme les autres cantons suisses, Fribourg a été confronté à une importante vague d'arrivées de MNA. En 2015, surtout à partir du 2^{ème} semestre, notre canton a accueilli, suivant la répartition convenue au niveau fédéral, autant de MNA (95) que durant les six années précédentes (94 MNA entre 2009 à 2014). En 2016, leur nombre a baissé à 64, ce qui représente néanmoins toujours un afflux important en regard des années antérieures. Aujourd'hui, les nouvelles arrivées de MNA enregistrées depuis le début de l'année indiquent que la situation semble se stabiliser avec, de janvier à septembre, 19 arrivées de MNA. A partir de 2015, la priorité a été de trouver des solutions d'hébergement avec la difficulté qu'il n'était pas possible de planifier le nombre d'arrivées mensuelles. Très rapidement, les institutions spécialisées du canton ont affiché complet et des MNA de moins de 16 ans ont dû rester dans les centres d'accueil d'ORS.

Cette évolution a coïncidé avec la hausse importante du nombre de requérants d'asile accueillis dans le canton. Les centres d'accueil d'ORS ont dû assurer l'hébergement de 1239 requérants d'asile arrivés en 2015 (dont 95 MNA), ce qui représente une augmentation de plus de 100 % par rapport à 2014. Bien que le nombre d'arrivées ait baissé en 2016, avec 585 requérants d'asile

¹ Ordonnance du 11 novembre 2003 sur la désignation de l'organe chargé de représenter les requérants d'asile mineurs non accompagnés (personne de confiance)

² Ordonnance du 6 mars 2012 sur l'intégration des migrants et des migrantes et la prévention du racisme (OInt)

attribués à notre canton, les 64 MNA accueillis cette année-là représentent encore une proportion de plus de 10 % des arrivées.

Alors que le nombre de MNA a culminé jusqu'à plus de 120, ils sont actuellement encore au nombre de 81 (8 réfugiés permis B et F, 42 admis provisoire, 29 requérants d'asile et 2 déboutés³) et ce nombre ne va probablement pas beaucoup diminuer à l'avenir compte tenu de la situation internationale. Une majorité de ces jeunes va rester en Suisse sur le long terme. Le défi est de conduire ces jeunes sur le chemin de l'autonomie et de l'insertion professionnelle afin qu'ils ne demeurent pas dépendants de l'aide qui leur est accordée aujourd'hui. Outre les MNA, le canton compte actuellement 663 jeunes âgés de 18 à 25 ans.

ORS a dû faire face à cette évolution avec les moyens mis à disposition dans les limites du budget approuvé. Le Conseil d'Etat relève que les dépenses pour l'aide matérielle, les frais du personnel d'encadrement et d'administration, ainsi que les frais de fonctionnement des centres d'hébergement pour toutes les personnes du domaine de l'asile se sont élevés en 2016 à 35 414 000 francs, dont 7 450 000 francs restent à charge de l'Etat.

Tous les moyens disponibles ont donc été utilisés au maximum pour répondre à cette évolution en regard des tâches fixées dans le mandat.

4. *Quel est l'état général des lieux d'hébergement à ce jour ?*

5. *Au centre de La Rosière à Grolley, mais aussi dans les autres centres ?*

10. *A La Rosière, les infrastructures « cuisine » sont clairement insuffisantes. Quand les infrastructures seront-elles complétées ?*

ORS gère huit centres d'accueil et les MNA sont répartis dans quatre centres, soit au foyer des Remparts à Fribourg, de La Rosière à Grolley, des Passereaux à Broc et du Lac à Estavayer-le-Lac. Ces hébergements répondent aux normes de sécurité et d'hygiène, même si l'état de certains de ces bâtiments est rudimentaire. Ils font l'objet d'inspections, du Service des bâtiments (SBat) et des travaux d'entretien sont régulièrement effectués. Des travaux sont actuellement en cours à La Rosière et aux Remparts. Par ailleurs, l'Etat est en négociation pour l'achat d'un immeuble. Un projet sera prochainement présenté au Grand Conseil.

Pour l'hébergement des MNA, les critères fixés pour déterminer les conditions d'accueil sont l'âge, le sexe, le degré de développement et d'autonomie, les facultés de jugement et la situation particulière des jeunes. ORS s'appuie sur les critères recommandés par la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS) pour organiser la répartition des MNA dans les centres tout en tenant compte des contraintes propres aux bâtiments disponibles.

Les cuisines installées dans les centres d'ORS sont équipées en fonction de la capacité d'accueil et de la configuration de chaque centre. L'accueil des requérants d'asile prévoit que chaque personne s'organise seule, avec sa famille ou en groupe, pour cuisiner et préparer ses repas. Cependant, un projet d'adaptation des infrastructures de cuisine a été examiné en vue de préparer des repas tout en permettant d'apprendre à ces jeunes à cuisiner, et une solution est en cours d'élaboration. Ce projet aboutira dans le courant 2018 et permettra de servir des repas équilibrés, qui tiennent compte des contraintes en rapport avec la scolarité et la formation. En attendant, en fonction de la scolarisation

³ Situation 30 septembre 2017

ou de la formation des MNA et des jeunes adultes, lorsque nécessaire, des solutions adaptées à chaque situation ont été mises en place pour assurer des repas équilibrés.

6. *Combien d'éducateurs ORS a-t-il engagé pour assurer cet encadrement, à La Rosière et dans les autres centres ?*
7. *Quelles sont les normes en dotation du personnel pour l'accueil des mineurs ?*
8. *Quel est le nombre d'enfants – et de jeunes – non scolarisés et depuis combien de temps ?*

Dans les quatre centres dans lesquels sont actuellement répartis les MNA, les effectifs habituels prévus pour l'encadrement, soit entre 5.5 et 7.5 EPT en fonction des spécificités de chaque foyer, se composent de collaborateurs avec un profil diversifié tel que enseignant-e, collaborateur/trice social-e administratif-ve ou pour la logistique, professionnel-le de l'hôtellerie, auquel s'ajoutent les collaborateurs/trices de nuit et du week-end. En complément, des éducateurs et des éducatrices social-es, pour un total de 0.8 EPT par foyer hébergeant des MNA, assurent leur encadrement. En outre, un éducateur social s'occupe des jeunes en soirée, encadrant notamment les activités sportives.

Il y a lieu de relever que plus de 150 bénévoles actifs dans des associations, dont Osons l'accueil, la Red, la Barque, Passerelles, ParMi, Caritas, la Croix-Rouge fribourgeoise, Point d'Ancrage, LivrEchange, Lisanga ou l'AMAF, ou dans des paroisses et parfois également à titre privé, s'engagent avec les MNA et les jeunes adultes dans des activités très diverses telles que l'aide aux devoirs, les cours de langue, l'organisation d'activités de loisirs durant les soirées, les vacances et les week-ends ou pour partager des repas en famille ou parrainer un MNA ou un jeune adulte. Par ailleurs, de nombreux étudiants s'engagent aussi auprès de ces jeunes migrants dans le cadre de leurs travaux de fin d'étude. Le bénévolat est un relais crucial de l'intégration. Il permet de nouer des liens, de découvrir mutuellement de nouvelles réalités, de se familiariser avec des environnements culturels différents, de s'enrichir de cette diversité en réalisant des activités communes. Grâce au bénévolat, l'accueil des requérants d'asile devient une réalité partagée et des perspectives communes peuvent prendre forme. Les bénévoles engagés auprès des MNA interviennent donc en complément et s'inscrivent dans une stratégie d'intégration et de sensibilisation de la population, mais ne remplacent en aucun cas le personnel d'encadrement. Les bénévoles exigent aussi du personnel spécifique pour assurer la coordination de leurs actions et leur formation. Deux personnes, correspondant à 1.5 EPT, assurent chez ORS le suivi des personnes et des familles dans le cadre de l'action d'Osons l'accueil ainsi que la coordination des bénévoles.

Concernant la fréquentation des classes par les MNA, il faut relever qu'aucun enfant en âge de scolarité obligatoire ne demeure non scolarisé. S'agissant des cours de préparation aux classes d'intégration, malgré la mise sur pied par ORS de 19 classes supplémentaires financées par la DSAS à partir de 2016, il arrive lors de la transition d'une classe à une autre, de niveau différent, que des jeunes ne suivent momentanément aucun cours, le temps que les effectifs permettent de les accueillir dans une nouvelle classe. Pour limiter autant que possible cette situation, des cours de transition, aussi financés par la DSAS, ont été organisés à la Croix-Rouge fribourgeoise à partir de février 2016. Pas moins de 130 personnes, dont les MNA concernés, ont profité de cette opportunité en 2016. Dans la même optique, des classes de sensibilisation et d'alphabétisation ont été mises sur pied par l'AMAF à la demande de la DSAS et d'Osons l'accueil.

Il est évident que la scolarisation et la formation des MNA représentent un important défi non seulement en raison de l'augmentation du nombre, mais également du pays d'origine. En effet, une importante proportion de MNA et de jeunes adultes a émigré de l'Erythrée, de l'Afghanistan ou de la Somalie, pays dans lesquels ces jeunes n'ont suivi qu'un très modeste parcours scolaire, voire aucun, et ont passé parfois plusieurs années sur les routes de la migration. Leur familiarisation avec les exigences scolaires nécessite par conséquent plus de temps et un accompagnement adapté.

9. Quelles sont les mesures envisagées pour palier à cette situation ?

11. Quelles mesures et moyens le Conseil d'Etat est-il prêt à mettre en œuvre ?

Consciente de l'évolution du flux de MNA dans notre canton, la DSAS a organisé à Fribourg, le 10 mars 2017, des Etats généraux pour les mineurs non accompagnés auxquels ont répondu toutes les organisations concernées afin de tirer un bilan et déterminer les aménagements nécessaires. Plusieurs mesures ont été identifiées pour les MNA et les jeunes adultes. Une task-force a été désignée pour accompagner la mise en œuvre de ce projet. Un concept spécifique de prise en charge global des MNA et des jeunes adultes est en cours d'élaboration.

Parallèlement, des rencontres ont eu lieu avec des Cycles d'orientation en collaboration avec la DICS, le SASoc, le SEJ et ORS afin d'identifier les difficultés de scolarisation des jeunes MNA et d'en tenir compte dans l'élaboration de nouvelles solutions de soutien scolaire.

Ainsi, depuis le 1^{er} octobre 2017, sous l'égide de la DICS, une classe est aménagée au foyer de la Rosière à Grolley pour renforcer la scolarisation des jeunes en âge d'être scolarisés au CO. Cette classe est réservée en priorité aux élèves primo-arrivants qui sont non-lecteurs, non scripteurs dans leur langue première, ou qui sont très peu scolarisés. Cette classe, d'une capacité d'accueil de 16 élèves, doit leur permettre d'intégrer à terme une classe régulière ou d'accéder à une offre du niveau post-obligatoire, comme les classes d'intégration de l'EPAL.

Par ailleurs, des éducateurs et éducatrices sociaux sont en train d'être engagés pour intensifier l'accompagnement de ces jeunes, y compris en soirée et durant le week-end. En outre, un conseiller en intégration sera chargé de suivre les questions de formation et d'insertion professionnelle spécialement pour les MNA et les jeunes adultes entrant dans la vie professionnelle. D'autres mesures sont encore en préparation dans le cadre du concept de prise en charge mentionné ci-dessus.

Tous les cantons ont rencontré des difficultés et ont dû trouver des solutions en adéquation avec leur législation et leur organisation pour faire face à l'accueil des nombreux MNA et jeunes adultes. Les recommandations de la CDAS relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile ont été édictées pour aider les cantons dans l'élaboration de leurs concepts spécifiques. Par ailleurs, un échange régulier entre cantons, ainsi que les bonnes pratiques des cantons recueillies notamment par le Service social international (SSI) ou Caritas Suisse permettent de mettre en commun les expériences.

Avec l'arrivée importante de requérants en 2015, l'accueil des MNA représente un important défi pour le canton, et en particulier pour ORS et les multiples partenaires associés à l'accueil des requérants d'asile mineurs qui sont venus en Suisse sans leur famille. La tâche est vaste et les moyens limités. Les besoins de protection de ces enfants et jeunes doivent être pris en compte. Il est important de relever ce défi en s'appuyant sur une bonne collaboration entre toutes les forces

impliquées. Les Etat généraux réunis pour les MNA et les jeunes adultes ont permis de rassembler ces forces et d'établir une stratégie concertée.

31 octobre 2017