

Rapport 2019-DSAS-22

19 mars 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au postulat 2017-GC-92 Ganioz Xavier, Gamba Marc-Antoine – Mandat de gestion pour l'accueil des requérants dans le canton de Fribourg confié à la société anonyme ORS

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat de Xavier Ganioz et Marc-Antoine Gamba concernant le mandat de gestion pour l'accueil des requérants d'asile dans le canton de Fribourg confié à la société ORS.

1.	Introduction	1
2.	Compétences	1
3.	Prise en charge des mineurs non accompagnés et des jeunes adultes du domaine de l'asile et des réfugiés	2
4.	Coûts et surveillance du mandat Asile	3
5.	Attribution du mandat Asile	4
6.	Conclusion	5

1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 17 mai 2017, les députés Xavier Ganioz et Marc-Antoine Gamba remettent en cause la prise en charge par ORS Service AG (ci-après ORS) des mineurs et jeunes adultes requérants d'asile arrivés depuis 2015. Ils estiment en outre qu'ORS est soutenu par de nombreux collaborateurs des services de l'Etat, notamment le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) et le Service de l'action sociale (SASoc), ainsi que par de nombreux bénévoles, ceci pour permettre à la société ORS de faire des bénéfices. Ils s'interrogent ainsi sur le bienfondé du mandat octroyé à ORS par le Conseil d'Etat. Ils demandent au Conseil d'Etat de rendre public son engagement financier auprès d'ORS, ainsi que les bénéfices de la société ORS pour son mandat dans le canton de Fribourg. Les députés demandent également au Conseil d'Etat d'étudier la ou les possibilités que le mandat de prise en charge des réfugié-e-s dans le canton de Fribourg soit entrepris avec une autre organisation - association ou autre -, fribourgeoise, dont l'objectif est d'œuvrer à but non lucratif. Une prolongation de délai a été octroyée jusqu'au 28 février 2019 par le Bureau du Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat donne une suite directe au dit postulat par le présent rapport qui rend compte notamment des nombreuses mesures prises depuis 2017 répondant à ces préoccupations ainsi que des multiples contrôles, à plusieurs niveaux, dont font l'objet les mandats Asile et Réfugiés.

2. Compétences

Le domaine de l'asile et des réfugiés relevant exclusivement de la Confédération, le canton n'a quasiment aucune marge de manœuvre s'agissant du choix des objectifs généraux et spécifiques de la politique d'asile. Par conséquent, le canton doit mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'accueil des personnes qui lui sont attribuées par la Confédération et à faire face au flux et reflux du nombre de personnes séjournant sur son territoire, les objectifs visés étant de fournir à toutes les personnes concernées les prestations nécessaires en fonction de leur statut et dans le respect des moyens mis à disposition.

En vertu de l'Ordonnance sur l'asile du 26 novembre 2002 (OAs), la Direction de la santé et des affaires sociales est chargée d'assurer l'accueil, l'hébergement, l'encadrement et l'octroi de l'aide matérielle ou de l'aide d'urgence aux personnes attribuées au canton et relevant du domaine de l'asile. L'Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA2) demande en outre aux cantons de désigner un bureau de coordination pour assurer la liaison avec la Confédération.

La loi fédérale sur l'asile prévoit que les cantons peuvent déléguer tout ou partie de ces tâches à des tiers. L'OAs prévoit également que l'exécution des tâches d'assistance relevant de la législation fédérale sur l'asile peut être déléguée à des institutions privées.

Ainsi, la société ORS assure depuis le 1er janvier 2008 le mandat de l'accueil, de l'encadrement et de l'hébergement des requérants d'asile (permis N), des personnes admises à titre provisoire (permis F), des requérants d'asile déboutés (RAD) et des personnes sous le coup d'une décision de non-entrée en matière entrée en force (NEM), ainsi que l'intégration des personnes admises à titre provisoire. ORS gère également le Bureau de conseils en vue du retour (CVR). Caritas Suisse-Département Fribourg assure depuis le 5 décembre 2000 le suivi social et financier, ainsi que l'intégration des réfugiés statutaires au bénéfice d'une autorisation de séjour (permis B) et des réfugiés admis à titre provisoire (permis F). Au 31 décembre 2018, 1783 personnes étaient suivies par ORS, 1935 par Caritas.

Le Service de l'action sociale (SASoc) assure le suivi financier et la liaison avec la Confédération, contrôle l'exécution du mandat, veille à la mise en œuvre par ORS et Caritas des mesures de contrôles exigées par la Confédération, promeut et coordonne l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés. Il veille en outre à la bonne articulation des interventions effectuées par les différents acteurs en lien avec le domaine de l'asile.

Le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) a été désigné par le Conseil d'Etat comme personne de confiance pour les requérants d'asile mineurs non accompagnés au sens de la loi sur l'asile. Ce service assume le mandat de curatelle de représentation pour ces jeunes qui ont un besoin de protection particulier, du fait de leur âge et parce qu'ils se trouvent en Suisse sans être accompagnés d'une personne investie de l'autorité parentale.

Le cadre légal détermine ainsi clairement les compétences des différentes instances chargées d'assumer la mission confiée par la Confédération aux cantons. Les services de l'Etat remplissent dans ce cadre les tâches qui ne peuvent en aucun cas être déléguées à des tiers.

3. Prise en charge des mineurs non accompagnés et des jeunes adultes du domaine de l'asile et des réfugiés

La situation dans le domaine de l'asile est très fluctuante. Après les nombreuses arrivées de 2015 (39 523 demandes déposées en Suisse, contre 23 765 en 2014), l'afflux de requérants a aujourd'hui considérablement diminué avec quelque 15 000 demandes d'asile déposées en 2018. Pour 2019, une planification du Secrétariat aux migrations (SEM) indique un nombre de demandes analogue à celui de 2018.

S'agissant de la prise en charge des mineurs non accompagnés et des jeunes adultes, des mesures ont été prises par la DSAS suite aux arrivées importantes en 2015 et 2016. Elle a organisé des Etats généraux avec tous les organismes concernés et mis en place une Task force, composée des représentant-e-s du SASoc, du SEJ, ainsi que des mandataires ORS et Caritas, pour optimiser la prise en charge des mineurs non accompagnés et des jeunes adultes. En collaboration avec les milieux scolaires, économiques, médico-sociaux, judiciaires et policiers, la DSAS a conçu le programme Envolemoi, validé par le Conseil d'Etat en décembre 2017. Pouvant accueillir jusqu'à 125 MNA ou jeunes adultes jusqu'à 25 ans, ce programme est mis en œuvre depuis le 1er janvier 2018 et leur offre un accompagnement soutenu, qui leur permet de s'épanouir et de s'orienter vers l'intégration sociale et professionnelle. Les coûts d'Envole-moi s'élèvent en 2018 à 1 016 037 francs et correspondent à un encadrement de 10.5 EPT, dont 7.3 nouveaux postes.

L'objectif est de conduire ces jeunes sur le chemin de l'autonomie et de l'insertion socioprofessionnelle, afin qu'ils ne demeurent pas dépendants de l'aide qui leur est accordée aujourd'hui. Dans ce sens, 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 Caritas, l'AMAF Suisse 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. En 2018, 1031 personnes, notamment 15 MNA et 516 jeunes arrivés en Suisse après l'âge de 16 ans, suivis tant par ORS que Caritas, ont participé à des cours de langue, pour un montant total de 1 257 224 francs (frais de personnel, matériel, loyers y compris), montant pris en charge par la DSAS.

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 et artisanale (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 préapprentissage et en apprentissage. Pour l'année scolaire 2018–19, 142 jeunes ont été acceptés dans les classes francophones de l'EPAI, 26 dans les classes germanophones. Des cours ont également été mis sur pied à la Croix-Rouge fribourgeoise pour les jeunes qui n'ont pas réussi l'examen d'entrée à l'EPAI.

Le programme *Envole-moi* est complété par d'autres mesures, telles que le programme *Intégration via la prévention* (IVP) organisé par le SASoc en collaboration avec la Police cantonale et les mandataires ORS et Caritas, ainsi que de nombreux partenaires (REPER, Empreinte, les Justices de paix, les communes). Ce programme vise notamment à familiariser les jeunes avec leur environnement, à expliquer les droits et les devoirs dans différents domaines, à réduire les com-

portements inadéquats et expliquer les conséquences, ainsi qu'à prévenir les accidents. Il comporte différents modules qui sont répétés chaque année pour les MNA et les jeunes adultes. Il porte sur plusieurs matières telles que la mission de la police et la violence, la position de la femme dans la police, 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.

En complément, interviennent des bénévoles engagés dans des associations telles qu'Osons l'accueil, la Red, Passerelles, ParMi, Caritas, Point d'Ancrage, LivrEchange, Lisanga, ou dans des paroisses et parfois également à titre privé comme les étudiant-e-s. Ces bénévoles remplissent un rôle important, car ils s'inscrivent dans une stratégie d'intégration et de sensibilisation de la population. Leur contribution à l'intégration est essentielle et leur engagement est le fruit d'une démarche volontaire. Par contre, les bénévoles exigent du personnel spécifique pour assurer la coordination de leurs actions et leur formation. La DSAS finance pour cela un poste pour la coordination des activités proposées par les bénévoles. Ainsi, ils ne remplacent en aucun cas le personnel d'encadrement d'ORS ou de Caritas.

Depuis l'afflux de 2015, l'encadrement des requérant-e-s, en particulier des mineurs et des jeunes adultes, a été adapté selon les nécessités et dans les limites du budget accordé par l'Etat. Les ressources allouées à ORS et à Caritas visent à assurer l'accueil et l'encadrement, l'intégration socio-professionnelle, ainsi que l'autonomie de ces personnes afin d'éviter qu'elles ne dépendent durablement de la collectivité.

4. Coûts et surveillance du mandat Asile

La Confédération, par le biais des subventions fédérales, finance en grande partie le mandat Asile. Le Canton doit assumer la part non-couverte, qui est en augmentation depuis 2015. Les montants des recettes et des dépenses se retrouvent dans les comptes de l'Etat ainsi que dans le rapport de la DSAS. Ces documents sont publiés annuellement en ligne.

Pour l'année 2018, dans le cadre du mandat Asile, un montant total de 32 613 000 francs (35 384 000 francs en 2017) a été versé à ORS pour 1890 personnes (moyenne mensuelle).

Ce montant comprend notamment:

- > 8 820 000 francs (9 830 000 francs en 2017) pour l'aide sociale versée aux bénéficiaires,
- > 4 982 000 francs (5 215 000 francs en 2017) pour l'hébergement;
- > 5 991 000 francs (7 070 000 francs en 2017) pour les frais de santé;
- > 8 934 000 francs, pour 92.23 EPT, (9 226 000 francs en 2017, pour 96.1 EPT) pour l'encadrement;

- > 1 895 000 francs (1 677 000 francs en 2017) pour l'intégration;
- > 1 988 000 francs (2 294 000 francs en 2017) notamment pour les programmes d'occupation, les frais de traduction, de placements et autres frais.

La Confédération définit les modalités de prise en charge des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés et verse des indemnités aux cantons. Ces contributions doivent permettre à ces derniers d'atteindre le but dans lequel elles ont été allouées et leur utilisation fait l'objet d'une surveil-lance étroite, par le biais notamment de monitoring, de reporting et de controlling, de statistiques, ainsi que de visites de la section de surveillance des finances du SEM. Cette surveil-lance est permanente. En outre, en vertu de la loi sur l'asile, l'obligation de restituer la subvention à la Confédération est prévue lorsque celle-ci n'est pas utilisée selon l'affectation prévue ou lorsque la tâche subventionnée n'est pas accomplie de manière correcte.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité dans le canton de Fribourg l'utilisation des forfaits d'intégration sous les angles de la transparence, de la conformité, de l'économicité et de l'efficacité des instruments de mesure d'atteinte des objectifs. Une trentaine de cas individuels suivis par ORS et par Caritas, représentatifs des publics-cibles, ont fait l'objet d'un examen documenté. Les résultats sont positifs. Les moyens de promotion de l'intégration sont utilisés de manière transparente et économe. Les résultats de son rapport du 2 août 2018 ont été publiés le 3 octobre 2018 et sont consultables sur le site du CDF.

Pour répondre aux exigences fédérales, le canton de Fribourg, quant à lui, veille, dans les limites du budget de l'Etat, à une utilisation rationnelle des moyens dans le cadre du suivi des mandats adjugés à ORS et à Caritas (avenants annuels, acomptes périodiques, ajustements annuels aux indemnités fédérales).

La DSAS fixe en particulier les normes d'aide sociale Asile qu'ORS doit appliquer et exerce un contrôle étroit sur le coût des prestations dans le cadre du processus budgétaire. Le SASoc coordonne les tâches confiées à ORS et Caritas, exerce leur suivi et vérifie l'application des normes et des directives. L'allocation des moyens octroyés à ORS et Caritas se base sur le nombre de personnes qui sont prises en charge, selon le statut de ces dernières et en fonction des normes définies par la DSAS et la loi sur l'aide sociale (LASoc) pour ce qui concerne les réfugiés. Il est également tenu compte de la situation d'hébergement et des structures d'accueil nécessaires. ORS et Caritas remettent trimestriellement les décomptes des dépenses effectives au SASoc, qui assure le suivi budgétaire trimestriel.

L'Inspection cantonale des finances procède annuellement à des révisions et un examen des subventions cantonales est assuré périodiquement.

Les mandataires, tant ORS que Caritas, sont rétribués selon des avenants annuels pour la mission qui leur est confiée. Un système de bonus-malus est appliqué afin que les mandataires utilisent le plus rigoureusement les moyens qui leur sont octroyés en respectant la subsidiarité de l'aide sociale. Au terme de l'exercice annuel, les résultats positifs ou négatifs sont partagés à part égale entre les mandataires et l'Etat. Pour le mandat Asile, le bonus moyen de 2008 à 2017, dont ont bénéficié ORS et l'Etat, s'est élevé à 50 861 francs pour chacun en tenant compte que quatre années se sont soldées par un déficit au cours de cette période.

Le système de financement du domaine Asile est très précis et fait l'objet de multiples contrôles à tous les niveaux.

5. Attribution du mandat Asile

En 2008, le Conseil d'Etat a adjugé le mandat de l'asile à ORS dans le cadre d'un marché public. Cette société a rempli tous les critères préalablement fixés (structure, qualifications, économicité). Dans sa décision, le Conseil d'Etat a relevé que la réactivité du mandataire, notamment en matière d'engagement de personnel, est importante dans ce domaine aussi peu stable. Il a également été relevé que le canton pouvait bénéficier des réseaux et expériences intercantonales et fédérales du mandataire, ce qui est toujours le cas aujourd'hui. Depuis cette date, des avenants précisent chaque année les termes de la convention pour adapter les conditions financières au plus près de la situation dans le domaine de l'asile, en tenant compte des recettes de la Confédération et du budget de l'Etat.

Les députés demandent d'étudier la ou les possibilités que le mandat de prise en charge des réfugié-e-s dans le canton de Fribourg soit entrepris par une autre organisation, en particulier une association ou autre – fribourgeoise, dont l'objectif est d'œuvrer à but non lucratif. Il y a lieu de rappeler que ORS est en charge du mandat Asile, Caritas, du mandat Réfugiés. Cette demande des députés implique un réexamen tant du mandat confié à ORS, qu'à celui confié à Caritas.

En effet, en regard de l'article 6 de l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP), ces mandats doivent être considérés comme un marché de service. Ils sont par conséquent soumis à la législation sur les marchés publics et le choix des soumissionnaires doit respecter les règles en la matière. Pour répondre à la demande des députés, la première piste reviendrait à exclure d'emblée les soumissionnaires qui poursuivent un but lucratif. Juridiquement, il s'agirait d'une mesure structurelle dont le contenu porte atteinte à la liberté contractuelle, et plus globalement à la liberté économique (art. 27 Cst). Cette piste est vraisemblablement contraire au droit des marchés publics et le Conseil d'Etat ne pourrait

donc pas exclure d'emblée d'un appel d'offres les soumissionnaires qui poursuivent un but lucratif.

La seconde piste consisterait à considérer le but non lucratif du soumissionnaire comme un critère d'adjudication parmi d'autres. Ce ne serait donc pas une raison d'exclusion, mais un élément qualitatif des prestations attendues. Cependant, pour ce faire, la jurisprudence impose que l'Etat de Fribourg puisse démontrer très concrètement le lien entre le but non lucratif et la qualité ou le prix de la prestation, en s'appuyant sur des faits qui vont au-delà d'affirmations générales. De plus, une base légale serait nécessaire à cet effet. Cette piste est jugée trop incertaine par le Conseil d'Etat pour être retenue.

Un nouveau marché public s'adresserait forcément à des mandataires aussi bien à but lucratif que non lucratif. Toutefois il y a lieu de tenir compte également de l'opportunité d'engager un tel processus. Depuis le dépôt du postulat, la situation dans le domaine de l'asile a considérablement évolué en raison de la baisse importante du nombre d'arrivées, de la mise en œuvre du projet pilote à la Gouglera à partir du 1^{er} février 2018 et de la mise en application des nouvelles dispositions de la loi sur l'asile concernant l'accélération des procédures le 1^{er} mars 2019. Ces éléments ont déjà induit un redimensionnement des structures asile en 2017 et 2018 avec la fermeture des foyers d'accueil provisoires, situés dans les abris de protection civile, à Düdingen, Bösingen et Châtillon.

Avec l'entrée en vigueur au 1er mars 2019 de la restructuration du domaine de l'asile et de l'accélération des procédures, le nombre de requérants d'asile attribués au canton sera inférieur à la clé de répartition proportionnelle à la population (3,7% dès le 1er mars 2019). La proportion de personnes par statut va également évoluer. Selon les simulations effectuées par le Secrétariat d'Etat aux migrations, le nombre de personnes en procédure (permis N) attribuées au canton va régresser. Par contre, il faudra compter avec un plus grand nombre de personnes déboutées. Cependant, le nombre de personnes obtenant l'admission provisoire ou le statut de réfugiés devrait garder une certaine stabilité durant les années à venir. Par ailleurs, le système de financement dans le domaine de l'asile et des réfugiés, notamment en ce qui concerne l'encadrement, l'aide sociale et l'encouragement à l'intégration, va être revu au cours des prochaines années pour tenir compte des modifications induites par l'entrée en vigueur de la Restructuration et de l'Agenda Intégration Suisse, selon la volonté du législateur fédéral.

Un nouvel appel d'offres selon les marchés publics n'est pas exigé aujourd'hui par la Confédération. Le Contrôle fédéral des finances (CFD), dans son audit précité, a pris connaissance de l'absence de procédure systématique d'appel d'offres, particulièrement pour les deux mandataires en charge de l'accompagnement individuel de la population issue de l'asile, soit ORS et Caritas. Le CFD a constaté que le canton exerce

un contrôle étroit sur les coûts des prestations et les coûts administratifs notamment dans le cadre du processus budgétaire. Sur cette base, il note que le canton de Fribourg pourra décider, une fois l'accélération des procédures mise en route, s'il recourt ou non à un appel d'offres et pourra définir, le cas échéant, ses éventuelles modalités.

6. Conclusion

Les mandats attribués à ORS et Caritas sont continuellement adaptés en fonction d'une conjoncture très variable dans ce domaine et en tenant compte de l'évolution du cadre légal et financier. Ces mandats font l'objet de multiples contrôles à plusieurs niveaux. Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève que le dispositif a été renforcé pour garantir une meilleure prise en charge des mineurs non accompagnés et jeunes adultes. Tout en maintenant un contrôle étroit des mandats confiés dans les domaines de l'asile et des réfugiés, le Conseil d'Etat prévoit de réexaminer l'opportunité d'un nouvel appel d'offres public en 2021, en ayant davantage de recul sur les effets de la restructuration du domaine de l'asile.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

5