

La prise en charge des mineurs non accompagnés en Suisse romande

Dossier préparé par Ana Mendonça, diplômée en master à l'IDHEAP

Octobre 2016

L'IDHEAP a contacté l'Artias pour signaler un travail de mémoire consacré aux migrants mineurs non accompagnés. Vu l'intérêt du sujet, l'Artias a choisi de publier tel quel le texte proposé par l'étudiante auteure du mémoire, de manière à respecter son approche. Toutes les références se trouvent dans le travail de mémoire.

Avertissement : Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

RESUME

Dans le cadre d'un travail de mémoire réalisé pour l'IDHEAP, l'Institut des hautes études en administration publique, je me suis intéressée à la prise en charge des mineurs non accompagnés dans trois cantons romands. Le but était de savoir si nos pratiques étaient compatibles avec le droit international et si elles étaient égalitaires au niveau national. En effet, la compétence d'exécution du cadre légal supérieur est attribuée aux cantons, dès lors, des différences plus ou moins importantes peuvent apparaître dans la pratique. En outre, même si le nombre d'arrivées de mineurs non accompagnés semble ne pas devoir être aussi important en 2016 qu'en 2015, ils étaient tout de même déjà 1'085 à avoir franchi nos frontières début août 2016¹.

¹ Pour plus d'informations se référer au travail de mémoire réalisé pour l'IDHEAP.

Préambule

Depuis janvier 2015, l'arrivée de migrants en Europe a connu une très forte augmentation. Selon les statistiques de l'Union européenne 1'349'638² demandes d'asile ont été déposées cette année-là dans les 28 pays de l'Union européenne « U+ », la Suisse et la Norvège. Parmi cette population, ils étaient 88'300 à être considérés comme mineurs non accompagnés, désignés plus couramment sous l'acronyme MNA ou RMNA pour réfugiés mineurs non accompagnés, soit au moins quatre fois plus qu'en 2013.

La Convention des droits de l'enfant entend par mineur toute personne de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable (art.1). Ces jeunes de tout âge arrivent majoritairement de Syrie, d'Afghanistan et d'Érythrée. Les conflits armés et les perspectives d'avenir compromises poussent ces enfants et leurs parents à fuir. Les ressortissants érythréens sont le groupe de population le plus important au sein des réfugiés mineurs non accompagnés en Suisse.

La Suisse n'a donc pas échappé à cet afflux massif de MNA : alors que le pays en a accueilli 795 en 2014, ils étaient 2'736 en 2015³. Une augmentation importante qui a mis les cantons face à une problématique de taille. En effet, comme le précise la Loi fédérale sur l'asile (LAsi) la compétence en matière d'aide sociale et d'assistance aux requérants d'asile a été attribuée aux cantons et les réfugiés y sont répartis selon la clé d'attribution du SEM, le Secrétariat d'Etat aux migrations. Chaque canton est donc libre de faire ses propres choix de mise en œuvre, tout en respectant le cadre légal en vigueur. Mais quel est exactement ce cadre légal ?

Lorsque l'on parle de mineurs, la base légale la plus importante est la Convention relative aux droits de l'enfant, ratifiée par la Suisse en 1997. Cette convention relève des droits fondamentaux et elle prime sur notre cadre légal fédéral. Elle prévoit un certain nombre de principes. Il ne s'agira pas ici de tous les énumérer mais nous pouvons en résumer les grandes lignes. D'ailleurs la plupart relèvent du bon sens, telles que la garantie d'un niveau de vie suffisant pour le bon développement physique, mental et social de l'enfant ou encore le droit à la formation.

En ce qui concerne le droit fédéral, on remarquera que les RMNA n'y sont pas très présents. Certes, des articles de loi existent dans la Loi fédérale sur l'asile (LAsi), la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr), la Loi fédérale en matière d'assistance (LAS) ou encore l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) mais les articles s'attachent avant tout à régler le droit aux prestations plutôt que le droit au bien-être de ces enfants.

Le problème principal, qui a déjà été soulevé dans divers travaux, est que notre législation perçoit le MNA d'abord comme un demandeur d'asile et non comme un enfant à protéger. La plupart des textes légaux parlent de réfugiés sans marquer de réelle distinction au sein de ce groupe, bien entendu les adultes ont besoin d'aide mais ces enfants ont des besoins spécifiques. De nombreuses études soulignent la fragilité psychologique de ces enfants. Ils ont vécu des expériences traumatiques auxquelles s'ajoute la difficulté du passage à l'adolescence (WOESTLANDT, 2016).

² Voir le site de l'European asylum support office.

³ Statistiques du SEM disponibles en ligne.

Dans le cadre d'un travail de mémoire réalisé pour l'IDHEAP, l'Institut des hautes études en administration publique, je me suis intéressée à la prise en charge de ces mineurs non accompagnés dans trois cantons romands. Le but était de savoir si nos pratiques étaient compatibles avec le droit international et si elles étaient égalitaires au niveau national. En effet, comme mentionné précédemment, la compétence est attribuée aux cantons et ces derniers, bien que devant respecter les cadres légaux supérieurs, c'est-à-dire fédéral et international, sont libres de choisir les institutions et les prestations encadrant les MNA. Dès lors, des différences plus au moins importantes peuvent apparaître dans la pratique. Or, la Constitution fédérale garantit une égalité des chances. De plus, bien qu'il semble que le nombre d'arrivées de MNA ne sera pas aussi important en 2016 qu'en 2015, ils étaient tout de même déjà 1'085 enfants à avoir franchi nos frontières début août 2016⁴.

La population de MNA en Suisse se compose majoritairement de jeunes hommes entre 16 et 17 ans. Les plus jeunes arrivants ont seulement huit ans. Les législations des cantons romands prévoient qu'en dessous d'un certain âge, 12 ans parfois 15 ans, les enfants sont pris en charge par des services de protection de l'enfance et placés en famille d'accueil. Il était difficile de les retrouver et de travailler sur leur quotidien. Le choix a donc été fait de s'intéresser à cette majorité de jeunes placés en foyer. Pour des questions de confidentialité il n'est pas possible de reprendre ici le discours des acteurs rencontrés ou des institutions visitées dans le cadre du travail réalisé. Néanmoins, je vais tenter de résumer les principales conclusions.

En se basant sur les cadres légaux existants, il a été possible de choisir différents angles d'analyse : l'encadrement, le logement, la formation, la question des renvois et enfin les enjeux pour l'avenir. Ces domaines semblent essentiels pour garantir le bon développement physique, social et mental de ces enfants. Je vais donc ci-après reprendre ces éléments un à un.

L'encadrement

Officiellement, la Confédération a pour objectif qu'il y ait un adulte par MNA. Concrètement, on se situe en moyenne entre cinq à vingt adolescents pour un éducateur. Ce ratio qui montre une réelle disparité entre les cantons complique également énormément le travail social des éducateurs. Ces derniers doivent renoncer à certaines activités et ne peuvent plus prendre le temps de parler avec chacun. Cette problématique touche des domaines importants comme l'alimentation. Étant donné le manque de personnel tant social qu'encadrant, il a fallu dans certains cas renoncer à offrir certaines prestations dont les repas en nature. Cela a eu pour conséquence que nombre de ces jeunes se nourrissent peu et très mal. Comme souligné auparavant, ils sont majoritairement des jeunes hommes dont la culture d'origine fait que parfois, ils n'ont jamais eu à cuisiner. Il est donc plutôt paradoxal de leur mettre à disposition de magnifiques cuisines si on ne leur apprend pas à les utiliser. La question de l'alimentation pose celle du bon développement physique : l'alimentation fait partie de l'hygiène de vie, c'est indéniablement un élément essentiel surtout chez des jeunes. Le manuel de prise en charge des enfants séparés en Suisse de la Fondation suisse du service social international recommande de surveiller l'hygiène de vie des enfants tant au niveau de

⁴ Pour plus d'informations se référer au travail de mémoire réalisé pour l'IDHEAP.

l'alimentation que du sommeil. Or, le nombre d'adolescents et le manque de personnel freinent la mise en place d'un tel encadrement.

Lors de ma recherche, j'ai pu établir que les jeunes dont les repas ne sont pas fournis en nature toucheraient entre 330 et 726 francs selon leur occupation (école obligatoire ou formation postobligatoire) et leur type de logement. Un budget de 330 francs par mois pour vivre, lorsqu'on n'a jamais appris à cuisiner et qu'on vit dans un foyer, ne permet pas forcément de se nourrir de manière équilibrée. La question des loisirs est elle aussi problématique pour certains cantons, difficile de faire une activité avec 200 jeunes en même temps.

Autre question fondamentale, à quel moment cesse cet encadrement socio-éducatif ? Si certains cantons ont fait le choix de suivre ces jeunes au-delà de leur majorité et de les accompagner tout au long de leur formation, d'autres cantons ont fait le choix d'une réelle coupure dès la majorité atteinte. Ces jeunes se retrouvent donc dans des structures pour adultes avec un suivi assuré par des assistants sociaux. Ils ne bénéficient donc plus du même accompagnement.

Logement

Les MNA sont tous, exception faite des plus jeunes, placés en foyer. Les cantons suisses romands a contrario des cantons suisses alémaniques ont tous créé des structures entièrement dédiées aux MNA. Une particularité qu'il faut souligner et féliciter même si pour certains cantons cela ne s'est fait que très récemment. Néanmoins, là encore les disparités sont importantes. Si dans certains cantons, on trouve des foyers à taille raisonnable et à l'ambiance familiale et conviviale, pour d'autres le nombre élevé d'individus placés ensemble crée un climat plutôt négatif voire un climat d'insécurité avec parfois des violences. Des problèmes de rongeurs ont même été signalés. Les chambres sont toujours meublées; dans certains foyers les pièces communes ne sont pas meublées et donc non utilisées.

Pour les MNA en formation postobligatoire, certains cantons disposent de quelques studios ou appartements en collocation afin que ces jeunes soient dans un climat plus propice à leurs besoins, une initiative intéressante mais pas adoptée par tous.

Ainsi bien que tous soient logés, ils ne bénéficient pas du même « climat ». De plus, l'arrivée continue de nouveaux jeunes fait que certains d'entre eux se retrouvent temporairement placés dans des structures pour adultes. Ils n'y sont alors pas encadrés et protégés. La question de la minorité des jeunes filles au sein des MNA a, elle, plutôt été bien appréhendée, elles sont toujours séparées des jeunes hommes.

Formation

Si a priori en matière de scolarité obligatoire, il ne semble pas y avoir un problème général à placer ces jeunes, il n'en est pas de même pour la formation postobligatoire.

Le parcours d'apprentissage de ces adolescents est long et compliqué. Certains d'entre eux arrivent ici n'ayant jamais ou peu été scolarisés. Néanmoins, tous les

acteurs du milieu soulignent la motivation et le plaisir qu'ont ces jeunes à se rendre à l'école.

La première étape et non la moindre est l'apprentissage du français. Les cantons étudiés ont tous mis en place des classes d'accueil pour ces élèves et des programmes d'apprentissage de la langue. Le placement dans les classes se fait selon le niveau en français et en mathématiques du jeune. Le but de ces formations sur le long terme est de leur permettre de se diriger ensuite vers un apprentissage.

Malheureusement, ces jeunes souvent au bénéfice d'un vrai savoir-faire sont pénalisés dans le cadre des examens d'entrée aux formations qui nécessitent des connaissances scolaires qu'ils ont du mal à acquérir. L'idéal serait de pouvoir créer des formations axées sur la pratique sans pour autant créer des formations au rabais qui seraient mal perçues par le milieu patronal. Il est également difficile d'avoir des chiffres et une vision globale de l'insertion professionnelle de ces jeunes puisque comme nous l'avons vu dans certains cantons ces derniers ne sont plus suivis par leur référent social dès l'âge de 18 ans.

Il est important de souligner que la plupart des MNA sont appelés à rester dans notre pays et plus on investira dans leur formation plus on leur permettra d'être des adultes autonomes insérés dans notre société. Les cantons font leur maximum et ouvrent des classes autant que possible. Néanmoins, cela ne peut pas se faire à tout moment de l'année. C'est pourquoi on a pu parfois lire que des MNA restaient en attente d'une place durant quelques mois. Dans de tels cas, certains établissements ou associations prennent le relais pour proposer des cours de français. Par ailleurs, notons qu'un seul des cantons étudiés propose actuellement des classes pour élèves ayant des retards cognitifs.

Si au terme des formations proposées par les organismes en charge du postobligatoire les jeunes n'ont pas réussi à trouver une solution, ils sont généralement pris en charge par des organismes pour adultes.

Nous pouvons constater que bien que les cantons aient mis en place un système de formation, il est nécessaire de réfléchir à la manière dont on pourrait à l'avenir valoriser leurs compétences sur le marché professionnel.

Les renvois

Une question semblait essentielle lors du début de ma recherche, c'était la question des renvois. Existe-il des renvois ? A quel moment interviennent-ils ?

La décision de renvoi est prise par le SEM. Il faut savoir que le renvoi de mineurs est quasi impossible car l'autorité compétente doit avoir la garantie que le mineur sera pris en charge par ses parents ou une institution à son retour au pays d'origine. De plus, il est interdit de renvoyer qui que ce soit dans certains pays qui ont été jugés trop dangereux, c'est le cas actuellement de la Syrie. C'est pourquoi le SEM annonce qu'il n'y a eu aucun renvoi de mineurs en 2015. Cependant, la pratique semble montrer que beaucoup de jeunes reçoivent une décision de renvoi dès la majorité atteinte. Ce qui est plutôt surprenant car depuis l'introduction de l'article 17 al. 2 bis de la LAsi, les demandes d'asile des RMNA doivent être traitées en

priorité, dès lors la décision ne devrait pas forcément tomber si souvent après leurs 18 ans.

Selon certains praticiens de la santé, une décision de renvoi peut avoir de lourdes conséquences chez ces jeunes. Cela fragilise encore plus leur état mental et pourrait pousser certains à prendre de mauvaises décisions. Par conséquent, un certain nombre de jeunes disparaissent dans la nature sans qu'on ne les retrouve. Ils étaient 86 en 2015⁵. Pour nombre d'entre eux c'est une décision de renvoi qui les a fait fuir.

Existe-il une volonté politique de ne pas statuer rapidement sur les MNA ? Ne veut-on pas rendre la Suisse trop attrayante ? Ces questions restent ouvertes.

Enjeux pour l'avenir

À l'heure actuelle, des mineurs non accompagnés continuent d'arriver en Suisse. Nous devrions donc être à même de leur offrir le même encadrement partout et un encadrement qui correspondrait à leurs besoins. Pour ce faire, il y a une nécessité de créer des échanges intercantonaux. L'impulsion doit venir des acteurs sociaux car ce sont eux qui ont l'expérience du terrain avec les MNA. Il faudrait créer un vrai réseau d'échange. Actuellement, bien que des rencontres ponctuelles aient lieu, il n'y a pas de résultats concrets sur les pratiques. La collaboration entre cantons est difficile dans ce domaine, pourtant, chacun ayant fait des choix spécifiques de mise en œuvre, ils pourraient apprendre mutuellement les uns des autres. La question des MNA englobe une multitude d'acteurs et il est très compliqué de tous les faire communiquer, à cela s'ajoute la lourdeur administrative des processus.

Autre piste à explorer, celle de garantir un non-renvoi aux jeunes étant en formation. Il y a un réel investissement de ces jeunes dans le processus de formation et les cantons tentent d'y répondre le mieux possible, c'est un non-sens que ces jeunes finissent par être renvoyés sans même avoir pu valider des acquis ou avoir développé des compétences reconnues.

Conclusion

Lors de mon travail, j'ai pu me rendre compte que les pratiques romandes n'étaient pas égalitaires d'un canton à l'autre et qu'il était aisé de comprendre pourquoi la première préoccupation des réfugiés en centre d'enregistrement est de savoir à quel canton ils vont être attribués. La particularité est que nous avons à faire ici à une population particulière : des enfants, que certains considèrent comme des victimes et d'autres comme des profiteurs. Une dichotomie qui à elle seule explique grand nombre de problèmes vécus par ces enfants. Tant que la Suisse continuera à les voir légalement comme des demandeurs d'asile avant tout, il sera compliqué de les traiter mieux.

Notre structure étatique à trois échelons complique encore plus l'harmonisation éventuelle des pratiques : soit les cantons doivent collaborer de leur plein gré soit la Confédération doit créer un organe fédéral de contrôle. Le Comité des Nations unies sur les droits de l'enfant a déjà à plusieurs reprises émis des réserves quant à nos

⁵ Le matin du dimanche du 13.03.2016 interview de Fouzia Rossier de Terre des hommes.

mesures d'accueil et d'encadrement. Le comité demande que ces dernières soient plus en adéquation avec les besoins spécifiques de cette population.

On peut arguer que la Suisse ne répond pas à tous les principes édictés par la Convention relative aux droits de l'enfant. Bien que les cantons offrent un logement, un encadrement et une formation, la situation psychologique de ces enfants demanderait un encadrement beaucoup plus important. Comment une personne peut-elle s'occuper de 10 jeunes en même temps? Pourquoi n'y a-t-il pas des psychologues à disposition ?

Évidemment, la question du financement est cruciale. Bien que la Confédération alloue un montant aux cantons, ce dernier est largement insuffisant. Malheureusement, il est impossible d'obtenir les budgets cantonaux consacrés aux MNA. Il est néanmoins certain que sans doubler les coûts, il pourrait quand même y avoir quelques améliorations à entreprendre. Par exemple, faire le choix de créer des foyers à échelle humaine ou donner des cours de cuisine aux arrivants. Il y aurait énormément de choses à faire et il est important de souligner le rôle des associations qui parfois comblent les lacunes étatiques, mais ces enfants ont avant tout besoin d'être écoutés et entourés.

La question des MNA n'avait que peu été abordée jusqu'à l'afflux de 2015. En effet, ils étaient alors peu nombreux et les cantons faisaient de leur mieux. Désormais les paradigmes ont changé, ces enfants sont beaucoup plus nombreux et les dispositifs d'accueils ont quant à eux diminué face à ce boom. Il est donc essentiel que la question des MNA soit mise à l'agenda politique.