



Création d'un refuge pour les jeunes filles et jeunes femmes victimes de violence : détermination des besoins

**Rapport du Conseil-exécutif sur la mise en œuvre du
postulat 039-2016 PS-JS-PSA (Stucki, Berne)**

Rapport du Conseil-exécutif

Date de la séance du CE :	30 octobre 2019
N° d'affaire :	2015.GEF.1748
Direction :	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification :	Non classifié

Table des matières

1	Contexte.....	3
2	Analyse des besoins.....	3
2.1	Analyse quantitative	3
2.2	Analyse qualitative	3
2.3	Projet pilote de l'association <i>MädchenHouse des Filles Biel-Bienne</i>	4
3	Solutions envisagées.....	4
3.1	Création d'un foyer intercantonal pour jeunes filles et jeunes femmes.....	4
3.2	Création d'un foyer autonome pour jeunes filles et jeunes femmes	5
3.3	Achat de places à la <i>Mädchenhaus</i> de Zurich	5
3.4	Création d'un foyer pour jeunes filles et jeunes femmes dans des structures optimisées du canton de Berne.....	6
3.4.1	Capacité d'accueil	6
3.4.2	Avantages	7
3.5	Répercussions financières	8
4	Conclusion.....	8
5	Proposition	8

1 Contexte

Conformément à la proposition du Conseil-exécutif, le Grand Conseil a adopté, lors de sa session de septembre 2016, le postulat 039-2016 (PS-JS-PSA) *Création d'un refuge pour les jeunes filles et jeunes femmes victimes de violence : détermination des besoins* à une très nette majorité (94 voix contre 24 et 8 abstentions).

La demande était double. Il s'agissait, d'une part, de déterminer le nombre de places d'accueil nécessaires pour les jeunes filles et les jeunes femmes dans le canton de Berne et, d'autre part, d'indiquer dans quelle mesure il était possible de créer un refuge à leur intention.

Dans sa réponse, le Conseil-exécutif se déclarait favorable à une analyse des besoins, en vue notamment de quantifier la demande (jeunes filles ou jeunes femmes dans le canton de Berne et estimation du nombre de placements dans d'autres cantons). En cas de besoin élevé, il aurait également fallu étudier une nouvelle offre de prestations et en chiffrer le coût pour le canton de Berne. Outre les contributions de l'aide aux victimes d'infractions, des sources de financement supplémentaires auraient été envisagées, notamment auprès des autres cantons et des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA).

2 Analyse des besoins

Menée à bien par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP), l'analyse des besoins se compose d'une partie quantitative et d'une partie qualitative. Les expériences réalisées dans le cadre du projet pilote de l'association *MädchenHouse des Filles Biel-Bienne* ont été prises en compte elles aussi.

2.1 Analyse quantitative

Pour procéder à l'analyse quantitative, la SAP s'est fondée sur les chiffres fournis par la *Mädchenhaus* de Zurich et les a transposés au canton de Berne. Zurich est le seul canton de Suisse qui gère actuellement un tel foyer pour jeunes filles victimes de violence. Ces données (taux d'occupation, durée moyenne du séjour, nombre de jeunes filles placées) ont été transposées au canton de Berne en tenant compte de la taille de sa population et de sa structure démographique. La *Mädchenhaus* de Zurich propose sept places d'accueil, toujours très sollicitées par de jeunes Zurichoises majoritairement.

Le postulat 036-2016 demande une analyse portant sur les jeunes filles et les jeunes femmes âgées de 14 à 20 ans. Sur la base d'un taux d'occupation de 75 %, taux optimal, le canton de Berne nécessite **quatre à cinq places**.

2.2 Analyse qualitative

Un sondage a été effectué auprès des centres de consultation reconnus du canton de Berne en vue de l'analyse qualitative¹. Tous confirment le besoin d'une structure d'accueil spécifique. Cependant, il a été compliqué de déterminer le nombre de places nécessaires, car les chiffres remis par les centres interrogés ne permettent pas de déterminer spécifiquement le nombre de jeunes filles et de jeunes femmes âgées de 14 à 20 ans. Il ressort en outre du sondage que les solutions ad hoc actuellement appliquées par les centres de consultation sont inadéquates du fait qu'elles n'offrent ni les mesures de sécurité ni l'encadrement étroit requis. Actuellement, selon les cas et les possibilités, les personnes concernées sont prises en charge soit en mode ambulatoire, par exemple dans le cadre d'offres municipales (notamment *Notaufnahmegruppe für Jugendliche*, accueil d'urgence pour jeunes à Berne), soit par des membres de la famille pour autant qu'ils soient étrangers à la sphère de l'auteur des faits.

¹ *Stiftung gegen Gewalt an Frauen und Kindern* (fondation contre les violences faites aux femmes et aux enfants), association Solidarité Femmes et centre de consultation LAVI Berne

Le sondage a révélé que les foyers pour femmes existants ne se prêtent pas à l'accueil des jeunes filles et des jeunes femmes. En effet, ces maisons sont destinées à des femmes adultes qui ont certes besoin d'une protection contre la violence, mais qui sont capables de mener une vie autonome. Elles ne proposent pas l'encadrement étroit indispensable aux jeunes filles et aux jeunes femmes, en particulier la nuit (24 heures sur 24). L'analyse qualitative établit sans équivoque qu'il s'agit de deux groupes cibles distincts requérant des prises en charge différentes.

Régulièrement contraint, faute de capacités, de refuser des jeunes filles et des jeunes femmes qui remplissent pourtant les critères d'admission, la *Mädchenhaus* de Zurich est persuadée qu'une deuxième institution spécialisée dans l'accueil de ces personnes doit être créée en Suisse.

2.3 Projet pilote de l'association *MädchenHouse des Filles Biel-Bienne*

De mai à décembre 2018, l'association *MädchenHouse des Filles Biel-Bienne* a mené un projet pilote consistant dans un foyer destiné aux jeunes femmes de 18 à 20 ans. Située à Bienne, cette structure financée par des fonds privés offrait trois places et un encadrement 24 heures sur 24. Chacune des résidentes a bénéficié d'une solution satisfaisante à l'issue de son séjour. Douze autres jeunes filles sont venues demander de l'aide au cours de la phase pilote, mais n'ont pas pu être acceptées parce qu'elles étaient mineures. Selon une évaluation effectuée sur mandat de l'association, les institutions et les services sociaux connaissaient le projet et l'appréciaient. Les expériences faites pendant le fonctionnement de la *MädchenHouse* de Bienne ont confirmé que le besoin d'une structure destinée à la protection des adolescentes dès 14 ans dans le canton de Berne était bien réel.

Il ressort par ailleurs de l'analyse du projet pilote réalisée par l'association *MädchenHouse des Filles Biel-Bienne* que quatre jeunes femmes ont pu être accueillies du 15 mai au 31 octobre 2018 pour un total de 205 nuits, ce qui représente un taux d'occupation d'environ 40 %.

Dès lors que le projet pilote s'adressait exclusivement aux jeunes femmes de 18 à 20 ans, il ne fournit que des indices partiels sur la demande réelle du groupe d'âge des 14 à 20 ans ; il est vraisemblable que la demande aurait été sensiblement plus élevée si l'expérience avait porté sur un public plus large. Dans un cas comme dans l'autre, le projet pilote a mis en évidence un besoin concret.

3 Solutions envisagées

Sur la base du besoin constaté dans le cadre des analyses quantitative et qualitative ainsi que du projet pilote de l'association *MädchenHouse des Filles Biel-Bienne*, la SAP a examiné les quatre options suivantes ainsi que leur incidence financière :

- création d'un foyer intercantonal pour jeunes filles et jeunes femmes,
- création d'un foyer autonome pour jeunes filles et jeunes femmes,
- achat de places à la *Mädchenhaus* de Zurich,
- création d'un foyer pour jeunes filles et jeunes femmes dans des structures optimisées du canton de Berne.

3.1 Création d'un foyer intercantonal pour jeunes filles et jeunes femmes

La possibilité de mettre en place un tel foyer en collaboration avec les cantons voisins, en particulier ceux de Suisse romande, a été examinée.

Cependant, comme aucun des cantons interrogés ne s'est montré disposé à participer à la création d'une structure intercantonale, cette solution a été écartée. Cela étant, les cantons

consultés ont manifesté leur intérêt à pouvoir envoyer des personnes au canton de Berne pour des placements au cas où celui-ci créerait une offre de ce type.

3.2 Création d'un foyer autonome pour jeunes filles et jeunes femmes

La SAP a également examiné l'option de créer un foyer autonome pour jeunes filles et jeunes femmes dans le cadre des structures cantonales en place (statu quo) selon la proposition soumise par l'association *MädchenHouse des Filles Biel-Bienne*.

Ce projet aurait été réalisable. L'association *MädchenHouse des Filles Biel-Bienne* a estimé les coûts périodiques de fonctionnement à quelque 910 000 francs par an pour huit places (soit env. 114 000 francs par place et par an).

Un quatrième foyer aurait donc dû être mis en place, impliquant un partenaire contractuel supplémentaire pour le canton de Berne. Comme ce dernier dispose déjà de trois foyers pour femmes gérés par deux partenaires contractuels différents, l'idée de créer un quatrième foyer – autonome – et de s'adjoindre un troisième partenaire a été jugée inadéquate. Cette solution n'aurait fait que morceler davantage la structure cantonale de l'aide aux victimes, déjà très complexe. Elle a donc été rejetée.

3.3 Achat de places à la *Mädchenhaus* de Zurich

Une autre option examinée est celle de l'achat par le canton de Berne de places dans la *Mädchenhaus* de Zurich, qui s'est d'ailleurs montré ouvert à une collaboration.

Le coût journalier par résidente de la *Mädchenhaus* de Zurich est de 538 francs. Autrement dit, pour un taux d'occupation théorique d'environ 75 %, le prix d'une place s'élèverait à quelque 150 000 francs par an, et en cas d'utilisation totale des capacités (100 %), à quelque 200 000 francs. Ainsi, l'achat de cinq places coûterait entre 750 000 francs et un million de francs par an au canton de Berne.

Cette solution aurait probablement été réalisable en étroite collaboration avec la *Mädchenhaus* et le canton de Zurich, mais aurait entraîné plusieurs inconvénients de taille.

Premièrement, comme expliqué au point 3.2, la mise en œuvre de cette option aurait signifié l'existence d'un quatrième site et d'un partenaire contractuel supplémentaire, partant, l'accentuation du morcellement des structures cantonales de l'aide aux victimes, qui manquent déjà aujourd'hui de clarté.

Deuxièmement, il aurait été compliqué de mettre sur pied dans un canton unilingue une offre bilingue destinée également à la population francophone du canton : pour la SAP, il est évident que le foyer pour jeunes filles et jeunes femmes du canton de Berne doit être bilingue.

Troisièmement, une collaboration et une mise en réseau étroites auraient été nécessaires avec les autorités et les institutions du canton de Berne (notamment foyers d'accueil pour femmes, centres de consultation, police cantonale, ministère public, services sociaux, APEA, etc.).

Quatrièmement, il aurait été complexe d'élaborer un modèle de financement intercantonal avec le canton de Zurich. Pour toutes ces raisons, cette solution a elle aussi été rejetée.

3.4 Création d'un foyer pour jeunes filles et jeunes femmes dans des structures optimisées du canton de Berne

La dernière option examinée par la SAP est celle de la création d'un foyer pour jeunes filles et jeunes femmes dans des structures optimisées du canton de Berne. Il s'agit en l'occurrence de saisir cette opportunité pour revoir et améliorer l'infrastructure actuelle du canton de Berne dans le domaine de l'aide résidentielle aux victimes.

L'idée consiste d'une part, à exploiter les synergies entre les foyers d'accueil pour femmes existants et le projet de foyer pour jeunes filles et jeunes femmes et d'autre part, à compenser les fluctuations en termes d'occupation entre institutions grâce à la plus grande perméabilité des structures. La réalisation du nouveau foyer doit en outre permettre d'améliorer les structures résidentielles d'aide aux victimes à l'échelle du canton, par exemple en examinant la possibilité d'opérer des fusions institutionnelles, de regrouper des sites, de développer des processus communs, etc.

La mise en œuvre de cette option exige une étroite collaboration avec les partenaires contractuels actuels, les exploitants des foyers d'accueil pour femmes existants dans le canton de Berne et l'association *MädchenHouse des Filles Biel-Bienne*. Il ressort des échanges menés avec ces acteurs et des clarifications demandées par les auteurs du postulat 039-2016 que toutes les parties sont disposées à collaborer en vue d'optimiser les structures.

Quant aux aspects concrets et aux coûts définitifs en lien avec la création d'un tel foyer, ils ne peuvent être définis plus précisément que dans le cadre d'un projet cantonal de mise en œuvre. Cependant, les clarifications déjà effectuées ont permis de définir les critères essentiels suivants :

- création d'un foyer pour jeunes filles et jeunes femmes de sept à dix places environ ;
- groupe cible : jeunes filles et jeunes femmes âgées de 14 à 20 ans environ (limite d'âge flexible selon les besoins) ;
- offre bilingue (allemand / français) ;
- encadrement étroit garanti 24 heures sur 24 (impératif) ;
- possibilité de prendre des mesures de sécurité visant à protéger les jeunes filles et jeunes femmes ;
- compensation des fluctuations et perméabilité assurée entre le foyer pour jeunes filles et jeunes femmes et ceux accueillant des femmes tout en tenant compte du cadre raisonnablement requis ;
- améliorations et exploitation des synergies dans les structures organisationnelles en place (processus opérationnels, sites, etc.),
- mise en réseau avec les autorités et les institutions du canton de Berne (centres de consultation, police cantonale, ministère public, services sociaux, APEA, etc.),
- coûts périodiques de fonctionnement compris entre 1,2 et 1,5 million de francs par an (ce qui correspond à la fourchette estimée pour les autres options).

3.4.1 Capacité d'accueil

Il ressort de l'analyse des besoins que quatre à cinq places d'accueil sont nécessaires dans le canton de Berne. Une augmentation du nombre de places (de sept à dix places environ) est toutefois proposée, pour les motifs suivants.

D'abord, pour des raisons d'économie d'entreprise : les coûts de fonctionnement globaux sont essentiellement composés de frais fixes très élevés (charges de personnel essentiellement). Etant donné qu'un encadrement étroit et permanent (24 heures sur 24) demande beaucoup de personnel, il apparaît judicieux de proposer un plus grand nombre de places d'accueil pour rentabiliser au mieux ces frais fixes.

Ensuite, pour des motifs d'occupation : les foyers d'accueil pour femmes de Berne et de Thounne affichent un taux d'occupation constant supérieur à 90 % depuis un certain nombre

d'années. Le taux d'occupation du foyer pour femmes de Bienne est lui aussi constant, à plus de 80 %. Ces niveaux élevés empêchent les structures de remplir entièrement leur rôle d'hébergement d'urgence, sachant que le taux optimal souhaitable pour laisser la porte ouverte aux admissions d'urgence est de 75%. Les chambres des foyers pour femmes sont de plus en plus souvent occupées durant de longues périodes par de très jeunes femmes avec ou sans enfants. La création d'un foyer pour jeunes filles et jeunes femmes soulagerait opportunément les foyers pour femmes, qui pourraient y envoyer les jeunes femmes en cas de saturation de leurs capacités. Une structure de sept à dix places environ allègerait donc l'occupation des trois foyers pour femmes du canton de Berne.

Enfin, pour des raisons de financement : comme mentionné plus haut, les cantons interrogés ne souhaitent pas participer au financement intercantonal institutionnalisé d'un foyer pour jeunes filles et jeunes femmes dans le canton de Berne. Néanmoins, plusieurs d'entre eux ont manifesté le besoin de placer des jeunes filles et des jeunes femmes dans une structure appropriée. Toutes les instances qui ont participé à la discussion s'accordent pour dire qu'un tel foyer serait aussi utilisé à l'échelle intercantonale. Les placements seraient facturés aux cantons au tarif plein, ce qui contribuerait à financer l'infrastructure : c'est un motif supplémentaire à l'appui de la création d'un foyer comptant non pas cinq, mais sept à dix places environ.

3.4.2 Avantages

Le Conseil-exécutif propose de mettre en œuvre la quatrième solution pour les motifs suivants :

- Les partenaires contractuels du canton de Berne comptent plusieurs décennies d'expérience dans la gestion et l'exploitation de foyers pour femmes. L'association *MädchenHouse des Filles Biel-Bienne* a tiré des enseignements importants de son projet pilote. Les partenaires actuels disposent de l'expertise et des compétences opérationnelles requises pour gérer un foyer pour jeunes filles et jeunes femmes ou pour collaborer à la mise en œuvre d'une telle structure.
- Les partenaires contractuels du canton de Berne ainsi que l'association *MädchenHouse des Filles Biel-Bienne* travaillent en réseau dans les meilleures conditions avec tous les acteurs clés (p. ex. centres de consultation, police, ministère public, services sociaux, APEA, etc.).
- Le foyer pour jeunes filles et jeunes femmes est créé dans le canton de Berne, si possible dans la région biennoise (bilinguisme), afin de garantir la proximité de l'offre avec les jeunes filles et les jeunes femmes, ainsi qu'avec tous les acteurs concernés.
- L'offre est bilingue. Elle s'adresse donc aussi à la partie francophone du canton. Les jeunes filles et jeunes femmes originaires de Suisse romande peuvent également y être admises.
- Les placements intercantonaux seraient possibles et facturés au tarif plein, constituant ainsi une source externe de financement d'une partie des coûts d'infrastructure.
- Le canton de Berne a son mot à dire dans le projet de mise en œuvre, il peut participer à l'élaboration de l'offre et l'orienter en fonction des besoins du canton.
- Ramenés aux coûts par place, les coûts de fonctionnement annuels estimés entre 1,2 et 1,5 million de francs pour sept à dix places environ sont du même ordre de grandeur que ceux des options rejetées.
- La création d'un foyer pour jeunes filles et jeunes femmes dans le canton de Berne entre dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)². La Suisse s'est en effet engagée à

² RS 0.311.35

protéger les femmes de tout âge, notamment en offrant des refuges appropriés (art. 23) et des permanences accessibles 24 heures sur 24 (art. 24).

3.5 Répercussions financières

Les coûts par place peuvent être estimés comme suit :

Création d'un foyer autonome pour jeunes filles et jeunes femmes (point 3.2)	Achat de places à la <i>Mädchenhaus</i> de Zurich (point 3.3)	Création d'un foyer pour jeunes filles et jeunes femmes dans des structures optimisées du canton de Berne (point 3.4)
114 000 francs environ	de 150 000 à 200 000 francs environ	de 150 000 à 175 000 francs environ

Le coût estimé pour une place en foyer autonome pour jeunes filles et jeunes femmes tel que décrit au point 3.2 paraît peu élevé et peu réaliste. En effet, une place dans un foyer pour femmes coûte en moyenne déjà 150 000 francs par année environ. Contrairement à ceux pour femmes, les foyers pour jeunes filles doivent offrir un encadrement 24 heures sur 24, ce qui implique des dépenses généralement plus élevées. Les montants estimés aux points 3.3 et 3.4 semblent donc plus réalistes.

Une somme de 900 000 francs destinée à un foyer pour jeunes filles a déjà été inscrite au budget 2020 et au plan intégré mission-financement (PIMF) 2021-2023. Au vu de la solution retenue et des coûts estimés, un montant supplémentaire d'environ 600 000 de francs sera nécessaire dans le budget 2021 et le PIMF 2022-2024.

4 Conclusion

La création d'un foyer pour jeunes filles et jeunes femmes comblerait le déficit de couverture de manière optimale, puisqu'elle garantirait aussi bien la protection nécessaire que la surveillance étroite indispensable (24 heures sur 24). Les analyses quantitative et qualitative des besoins de même que le projet pilote de l'association *MädchenHouse des Filles Biel-Bienne* confirment le besoin concret en la matière.

Par ailleurs, la solution retenue par le Conseil-exécutif offre la possibilité unique d'exploiter les synergies entre les foyers pour femmes existants et le projet de foyer pour jeunes filles et jeunes femmes, tout en permettant de compenser les fluctuations en termes d'occupation entre les différentes institutions (perméabilité). De plus, la réalisation du foyer pour jeunes filles et jeunes femmes irait de pair avec une optimisation des structures organisationnelles du canton de Berne, des processus opérationnels, des sites, etc.

La création d'un foyer pour jeunes filles et jeunes femmes de sept à dix places environ contribuerait à ramener à un niveau acceptable le taux d'occupation actuellement très élevé des foyers pour femmes existants. En outre, les coûts d'infrastructure du canton de Berne pourraient être réduits grâce aux placements intercantonaux facturés au tarif plein. La création d'un foyer pour jeunes filles constitue en ce sens une étape importante de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul.

5 Proposition

Se fondant sur les clarifications et les explications du présent rapport, le Conseil-exécutif conclut qu'une structure d'accueil et d'hébergement d'urgence doit être mise à disposition

dans le canton de Berne à l'intention des jeunes filles et des jeunes femmes de 14 à 20 ans selon les modalités décrites ci-dessus.

Vu l'article 52, alinéa 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC)³, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

³ RSB 151.21