

Rapport

Date de la séance du CE: 21 juin 2017
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2017.POM.398
Classification: non classifié

Office de la population et des migrations (OPM); financement de l'hébergement et de l'encadrement de requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) supplémentaires en 2017 **Crédit complémentaire 2017 au crédit d'engagement 2017-2019**

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales	2
3	Description de l'affaire	3
3.1	Rappel	3
3.2	Crédits pour les exercices 2015 et 2016	3
3.3	Crédits à partir de 2017	3
3.4	Référendum	4
3.5	Suite de la procédure	4
3.6	Modification des prévisions	4
3.7	Calcul de l'effectif de RMNA en 2017 pour le crédit complémentaire	4
3.8	Qualification juridique de la dépense	4
4	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	5
5	Répercussions	6
5.1	Répercussions sur les finances	6
5.2	Répercussions sur le personnel et l'organisation	7
5.3	Répercussions sur l'informatique et les locaux	7
5.4	Répercussions sur les communes	7
5.5	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	7
5.6	Engagements impossibles à différer	7
6	Proposition	7



1 Synthèse

Le 7 septembre 2015, le Grand Conseil a approuvé un crédit d'engagement pour les années 2017 à 2019 à hauteur de 6 900 000 francs par année. Cette somme permet au canton de Berne d'héberger et d'encadrer une moyenne de 140 requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) selon une option dite spécialisée. Dans son ACG, le Grand Conseil a décidé de modifier la durée dudit crédit et de ne l'autoriser que jusqu'en 2019, alors que l'arrêté du Conseil-exécutif du 10 juin 2015 (ACE n° 723/2015) prévoyait initialement de l'autoriser jusqu'en 2021. Ce crédit d'engagement est entré en force à l'expiration du délai référendaire, aucun référendum n'ayant été lancé.

Le 5 septembre 2016, le Grand Conseil a accepté un crédit d'engagement (crédit d'objet) en vue de l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile pour les années 2016 à 2019 (AGC 2016.POM.138). Selon le rapport, les dépenses brutes prévues dans ce crédit pour l'année 2017 se chiffraient à 35 576 550 francs, dont 27 982 725 francs pour les dépenses non couvertes à charge du canton pour les RMNA. Ces prévisions ont été établies sur la base d'une moyenne de 570 RMNA. En se fondant sur les chiffres disponibles les plus récents, le Conseil-exécutif a ensuite revu les dépenses nettes à la baisse dans le plan de financement 2017, à savoir à 26 484 000 francs. Un référendum a été lancé contre la décision du Grand Conseil et le peuple bernois a rejeté l'ensemble du crédit à 54,3 pour cent le 21 mai 2017.

Le crédit d'engagement autorisé par AGC du 7 septembre 2015 étant entré en force, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de maintenir l'option spécialisée pour l'encadrement et l'hébergement des RMNA jusqu'à la fin de l'année 2017. Une nouvelle stratégie d'hébergement et d'encadrement des RMNA à partir de 2018 est en cours d'élaboration ; le nouveau crédit nécessaire à sa réalisation sera soumis au Grand Conseil en 2018.

Selon l'évolution du nombre de RMNA du 1^{er} janvier au 31 mai 2017 et une prévision de juin à décembre 2017, une nouvelle estimation – revue à la baisse par rapport à celle figurant dans l'affaire n° 2016.POM.138 – table sur 400 RMNA en moyenne pour l'année 2017.

Par rapport au crédit autorisé de 6 900 000 francs, l'effectif moyen de 400 RMNA prévu pour l'année 2017 génère un surplus de dépenses de 12 737 000 francs, pour lesquelles un crédit supplémentaire est nécessaire. Le compte de résultat pour l'exercice 2017 est toutefois allégé de 8 300 000 francs (arrondi), étant donné que l'évolution du nombre de requérants d'asile s'est stabilisée, contrairement aux prévisions.

2 Bases légales

- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), article 11, alinéa 1
- Constitution cantonale 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, 80 et suivants
- 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
- Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210), Deuxième partie : Des parents
- Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01), article 30
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires (Ordonnance d'organisation POM, OO POM ; RSB 152.221.141), articles 1 et 11
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 43, 47, 48, alinéa 1, lettre a, et 54
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 139, 146, 150 et 152, alinéa 4, et 154

3 Description de l'affaire

3.1 Rappel

Conformément à l'article 3 LiLFAE, l'OPM se charge d'octroyer l'aide sociale dans le domaine de l'asile. Il doit en outre tenir compte des besoins particuliers des RMNA, du moins dans la mesure prévue explicitement par la loi et dans le respect du bien-être de chaque enfant. En application de l'article 4 LiLFAE, l'OPM a délégué son mandat légal à une organisation privée, en concluant un contrat de prestations avec le Centre Bäregg GmbH (ci-après : Centre Bäregg). Depuis le 1^{er} janvier 2015, ce dernier est le seul responsable de l'octroi de l'aide sociale à tous les RMNA attribués au canton de Berne et de leur encadrement, pour lequel il a développé une stratégie dite spécialisée.

3.2 Crédits pour les exercices 2015 et 2016

Par AGC du 1^{er} septembre 2014, le Grand Conseil a accepté le financement de l'hébergement et de l'encadrement des RMNA pour les années 2015 et 2016 (n° d'affaire 2014.RRGR.10126). Initialement, le crédit a été demandé jusqu'en 2019, mais le Grand Conseil l'a finalement limité à deux ans suite à une demande de modification. Etant donné que l'effectif de RMNA a augmenté de manière significative à partir de 2015, le Grand Conseil a dû approuver deux crédits complémentaires pour couvrir les dépenses du canton (n° d'affaires 2014.POM.710 et 2015.POM.288).

3.3 Crédits à partir de 2017

Le 7 septembre 2015, le Grand Conseil a approuvé un crédit d'engagement pour les années 2017 à 2019 à hauteur de 6 900 000 francs par année. Cette somme permet au canton de Berne d'héberger et d'encadrer une moyenne de 140 RMNA selon l'option spécialisée. Dans son AGC, le Grand Conseil a décidé de modifier la durée dudit crédit et de ne l'autoriser que jusqu'en 2019, alors que l'arrêté du Conseil-exécutif du 10 juin 2015 (ACE n° 723/2015) prévoyait initialement de l'autoriser jusqu'en 2021. Ce crédit d'engagement est entré en force à l'expiration du délai référendaire, aucun référendum n'ayant été lancé.

Le 5 septembre 2016, le Grand Conseil a accepté un crédit d'engagement (crédit d'objet) en vue de l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile pour les années 2016 à 2019 (AGC 2016.POM.138). Selon le rapport, les dépenses brutes prévues dans ce crédit pour l'année 2017 se chiffraient à 35 576 550 francs, dont 27 982 725 francs pour les dépenses non couvertes à charge du canton pour les RMNA. Ces prévisions ont été établies sur la base d'une moyenne de 570 RMNA. En se fondant sur les chiffres disponibles les plus récents, le

Conseil-exécutif a ensuite revu les dépenses nettes à la baisse dans le plan de financement 2017, à savoir à 26 484 000 francs.

3.4 Référendum

Un référendum a été lancé contre la décision du Grand Conseil et le peuple bernois a rejeté l'ensemble du crédit à 54,3 pour cent le 21 mai 2017.

3.5 Suite de la procédure

Le crédit d'engagement autorisé par AGC du 7 septembre 2015 étant entré en force, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de maintenir l'option spécialisée pour l'encadrement et l'hébergement des RMNA jusqu'à la fin de l'année 2017. Il n'est pas possible d'adapter ou de résilier le contrat de prestations avec le Centre Bäregg avant fin 2017, ni d'aboutir à une nouvelle solution pour l'hébergement des RMNA d'ici la fin de l'année.

Une nouvelle stratégie d'hébergement et d'encadrement des RMNA à partir de 2018 est en cours d'élaboration ; le nouveau crédit nécessaire à sa réalisation sera soumis au Grand Conseil en 2018.

3.6 Modification des prévisions

Contrairement aux estimations figurant dans le crédit d'objet refusé par le peuple, les années 2016 et 2017 ont connu une stabilisation inattendue du nombre de requérants d'asile. Les prévisions effectuées en 2015 ne se sont finalement pas réalisées : le nombre de demandes d'asile déposées en 2016 (27 207) ont chuté de manière significative par rapport à 2015 (environ 40 000). L'évolution de la situation politique mondiale – en particulier le maintien de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, la fermeture de la route des Balkans aux migrants et le fait que de nombreux requérants d'asile se rendent dans des pays européens voisins – et les analyses provisoires du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) laissent supposer que le nombre de demandes d'asiles déposées en 2017 sera comparable à celui de 2016. Ces développements influent sur l'effectif moyen de RMNA estimé pour 2017, qui est déterminant pour le calcul du présent crédit complémentaire.

3.7 Calcul de l'effectif de RMNA en 2017 pour le crédit complémentaire

En tenant compte de ces nouvelles prévisions, la Direction de la police et des affaires militaires (POM) a revu à la baisse l'effectif moyen de 570 RMNA formulé dans le crédit d'objet refusé par le peuple et a fixé leur nombre à 400. Pour ce faire, elle s'est fondée sur les chiffres hebdomadaires effectifs du 1^{er} janvier au 31 mai 2017. Étant donné que les valeurs de 2016 et 2017 sont comparables, le nombre de RMNA pour le deuxième semestre de 2017 est calculé sur la base d'une évolution hebdomadaire identique à celle de 2016 et table donc sur un effectif de 400 RMNA en moyenne.

3.8 Qualification juridique de la dépense

Conformément à l'article 48, alinéa 2 LFP, une dépense est liée si elle n'est pas considérée comme nouvelle au sens de l'article 48, alinéa 1. Une dépense est considérée comme nouvelle lorsque, pour ce qui est de son montant, de la date à laquelle elle sera engagée ou d'autres modalités, l'organe compétent dispose d'une liberté d'action ou lorsqu'une loi qualifie la dépense de nouvelle.

Dans le cas d'espèce, il n'existe pas de loi qui qualifie la dépense de nouvelle au sens de l'article 48, alinéa 1, lettre *b* LFP. La dépense se fonde sur des dispositions légales existant depuis des années.

En application du crédit initial approuvé par le Grand Conseil le 1^{er} septembre 2014 (n° d'affaire 2014.RRGR.10126), l'OPM avait conclu un premier contrat de prestations avec le Centre Bäregg pour l'année 2015.

Après que le Grand Conseil a autorisé le crédit du 7 septembre 2015 et que ce dernier est entré en force à l'expiration du délai référendaire sans qu'un référendum n'ait été lancé, l'OPM a obtenu le droit de conclure en toute bonne foi un contrat de prestations avec le Centre Bäregg pour les années 2016 à 2019. Ce contrat stipule que le Centre Bäregg est responsable de l'octroi de l'aide sociale et de l'encadrement de tous les RMNA attribués au canton de Berne, ce pour quoi le centre reçoit un montant forfaitaire de 171 francs par jour et par RMNA. Initialement, le crédit avait été calculé sur une base de 140 RMNA en moyenne. L'option spécialisée était ainsi garantie jusqu'en 2019, mais pour un effectif trop bas.

Le crédit d'objet accepté près d'un an plus tard, le 5 septembre 2016, par le Grand Conseil (n° d'affaire 2016.POM.138) concernait l'ensemble des dépenses dans le domaine de l'asile. Dans ce crédit, la part attribuée aux RMNA a été ajustée à un effectif moyen de 570 RMA pour l'année 2017.

Pour l'année en cours, il n'existe pas de liberté d'action en ce qui concerne le montant de la dépense. Même si le contrat de prestations était résilié ou adapté au 31 décembre 2017, le canton devrait continuer à payer le forfait de 171 francs par jour au mandataire pendant la durée du préavis, en application des dispositions contractuelles. Ces dernières prévoient en outre le consentement des deux parties si l'une d'entre elles souhaite se départir du contrat avant son terme. Il n'existe pas non plus de liberté d'action en ce qui concerne la date à laquelle la dépense est engagée. Étant donné que l'exercice a commencé, il n'est plus possible d'ajuster le contrat pour l'année en cours et donc d'ordonner de nouvelles conditions d'hébergement des RMNA appropriées et sensiblement moins chères. Une certaine liberté d'action est théoriquement envisageable pour ce qui est des « autres modalités ». En ce qui concerne les conditions indispensables à l'existence du contrat (*essentialia negotii*), et en particulier le forfait fixé, il est toutefois clair que le contrat a été établi valablement et qu'il doit être honoré. En résumé, la dépense au sens de l'article 48, alinéa 1 LFP devrait en principe être qualifiée de liée. Le Conseil-exécutif a cependant décidé de qualifier le présent crédit complémentaire de dépense nouvelle, étant donné que les crédits précédemment autorisés dans le domaine de l'hébergement et de l'encadrement des RMNA avaient aussi été qualifiés de dépense nouvelle. Par conséquent, qualifier le présent crédit complémentaire de dépense liée pourrait susciter l'incompréhension de la classe politique et ne pas être accepté.

4 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 : la solidarité sociale constitue un volet du développement durable, ligne directrice suivie par le Conseil-exécutif. La garantie de la stabilité sociale, la protection contre les persécutions en tant que pierre angulaire de la politique d'asile et la participation de chaque individu à la formation, indépendamment de son origine, de son sexe et de son milieu social, sont des objectifs figurant dans ledit programme (pp. 16, 22 et 24). Le Conseil-exécutif s'efforce en

outre de définir les limites du démantèlement des prestations dans le domaine de la santé, du social et de la formation afin de garantir la stabilité sociale (objectif 4, p. 16).

5 Répercussions

5.1 Répercussions sur les finances

L'effectif moyen de 400 RMNA prévu pour l'année 2017 génère des dépenses brutes de 24 966 000 francs¹, dont 5 329 000 francs sont couverts par les contributions de la Confédération². Il faut par ailleurs en déduire le crédit déjà autorisé (2015.POM.56) de 6 900 000 francs, qui a été calculé sur une base de 140 RMA en moyenne. Le crédit complémentaire à autoriser, qui correspond aux dépenses non couvertes, s'élève ainsi à 12 737 000 francs³.

Classification	CHF
Dépenses brutes pour l'hébergement des RMNA en 2017	24 966 000
Contributions de la Confédération	– 5 329 000
Crédit déjà autorisé (2015.POM.56)	– 6 900 000
Crédit à autoriser pour 2017	12 737 000

Tableau 1: aperçu du calcul des dépenses brutes

L'article 88 LAsi contraint juridiquement la Confédération à verser des subventions aux cantons pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile. Partant, des montants nets au sens de l'article 45 LFP sont donnés dans la présente affaire.

Le cas d'espèce porte sur un crédit complémentaire en vue d'une dépense périodique nouvelle qui relève de la compétence du Grand Conseil. Conformément à l'article 54, alinéa 2 LFP, la compétence en matière de dépenses dépend en principe du montant du complément.

La comptabilisation est la suivante :

Unité d'imputation	Nature comptable	Exercice	Montant en CHF
910106180 Hébergement spécial LAsi	313000 Prestations de tiers	2017	12 737 000

Tableau 2 : indications comptables

Les moyens nécessaires figurent au budget 2017 dans le groupe de produits 06.10.9104 Population et immigration. Le compte de résultat pour l'exercice 2017 est même allégé de 8 300 000 francs (arrondi), étant donné que l'évolution du nombre de requérants d'asile s'est

¹ Calcul: 400 RMA × 171 CHF × 365 jours = 24 966 000 CHF

² Calcul: 400 RMA × 36,50 CHF × 365 jours = 5 329 000 CHF

³ Calcul: 24 966 000 CHF – 5 329 000 CHF – 6 900 000 CHF = 12 737 000 CHF

stabilisée, contrairement aux prévisions. Si l'effectif de RMNA reste inchangé, il n'y aura pas de coûts induits.

5.2 Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le présent crédit complémentaire n'a pas de répercussions sur le personnel et l'organisation.

En cas de refus du crédit complémentaire, il faudrait cependant résilier le contrat de prestations avec le Centre Bäregg, ce qui aurait des conséquences sur l'ensemble du personnel de cette organisation, mais aussi sur les autres services d'aide sociale en matière d'asile. Il faudrait en effet placer auprès de ces derniers les RMNA, qui ne pourraient plus être hébergés dans les infrastructures du centre Bäregg. De plus, les autres services d'aide sociale en matière d'asile n'ont pas ou pas assez de personnel formé pour satisfaire aux exigences de la protection de l'enfant. Aussi, le canton ne dispose pas des moyens nécessaires pour financer les coûts supplémentaires que ces services devraient supporter. Il convient d'ajouter que, conformément au contrat de prestations valable jusqu'à fin 2017, les services d'aide sociale en matière d'asile n'ont pas l'obligation d'accepter de RMNA au sein de leurs infrastructures.

5.3 Répercussions sur l'informatique et les locaux

Le présent crédit complémentaire n'a pas de répercussions sur l'informatique et les locaux.

5.4 Répercussions sur les communes

Le présent crédit complémentaire n'a pas de répercussions sur les communes.

Le refus du crédit complémentaire engendrerait cependant la fermeture des centres d'hébergement pour RMNA et la répartition de ces derniers dans d'autres services d'aide sociale en matière d'asile, ce qui aurait des répercussions sur les communes concernées par ces changements.

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

Le présent crédit complémentaire n'a pas de répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.

Le refus du crédit complémentaire engendrerait cependant la fermeture des centres d'hébergement pour RMNA et la répartition de ces derniers dans d'autres services d'aide sociale en matière d'asile, ce qui aurait des répercussions sur les organisations et les entreprises qui proposent aux RMNA des offres professionnelles telles que des passerelles, des préapprentissage ou des apprentissages.

5.6 Engagements impossibles à différer

À titre exceptionnel, l'unité administrative compétente dans le domaine d'activité concerné peut contracter un engagement impossible à différer si elle ne peut requérir à temps le crédit complémentaire auprès de l'organe compétent sans entraîner de conséquences particulièrement préjudiciables (art. 54, al. 4 LFP). En l'espèce, un tel cas de force majeure est donné, comme indiqué aux points précédents.

6 Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le présent crédit complémentaire.