

Rapport

Date de la séance du CE: 14 janvier 2015
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2014.POM.710
Classification: non classifié

Office de la population et des migrations (OPM); hébergement et encadrement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) dans le canton de Berne

Crédit complémentaire au crédit d'engagement pluriannuel pour 2015 et 2016

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales	2
3	Description de l'affaire	3
3.1	Hébergement et encadrement des RMNA dans le canton de Berne	3
3.2	Évolution du nombre de RMNA dans le canton de Berne	3
3.3	Hébergement et encadrement des RMNA supplémentaires en 2015 et 2016	4
4	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature	4
5	Répercussions et marge de manœuvre	4
5.1	Répercussions financières et données relatives au crédit supplémentaire.....	4
5.2	Répercussions sur l'organisation et le personnel	6
5.3	Répercussions sur l'informatique et les locaux.....	6
5.4	Répercussions sur les communes	6
5.5	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.....	6
5.6	Conséquences en cas de rejet.....	6
6	Proposition.....	7



1 Synthèse

Le 1^{er} septembre 2014, le Grand Conseil a autorisé un crédit d'engagement de 3 600 000 francs par année pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA dans le canton de Berne en 2015 et 2016. À l'origine, le Conseil-exécutif lui avait soumis la proposition d'un crédit d'engagement allant de 2015 à 2019. Le Grand Conseil avait toutefois chargé la Direction de la police et des affaires militaires (POM) d'élaborer un nouveau concept d'hébergement, si possible moins onéreux, pour les années 2017 et suivantes.

En raison des événements politiques survenus dans différents pays, le nombre de requérants d'asile en Suisse a augmenté de manière inattendue en 2014. Cette augmentation ne s'est pas limitée aux personnes adultes, le nombre de RMNA ayant également subi une hausse importante. Pour assurer le bien de ces mineurs et leur protection, les RMNA ne peuvent être placés dans des centres de transit ordinaires. En principe, ils sont placés dans des centres spécialisés ou, dans les cas exceptionnels, dans des familles d'accueil ou des institutions spécialisées.

Les moyens financiers autorisés par le Grand Conseil pour l'hébergement des RMNA dans le canton de Berne en 2015 et 2016 se fondaient sur un effectif moyen de 172 personnes. Au vu des nouvelles prévisions, il faut toutefois s'attendre à ce que cette moyenne atteigne 140 ces deux prochaines années. Partant, le crédit autorisé en septembre 2014 est insuffisant.

Le Conseil-exécutif propose donc au Grand Conseil d'autoriser un crédit complémentaire de 3 300 000 francs par année pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA dans le canton de Berne en 2015 et 2016.

Le présent arrêté est soumis au référendum facultatif.

2 Bases légales

- Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31), articles 17, alinéa 3, 28, alinéa 2 et 80 ss
- 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), article 3, alinéa 1
- 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), article 7, alinéa 1
- Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), articles 306 ss, 327a ss, 404 et 440
- 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 136, 139, 150 et 152

3 Description de l'affaire

3.1 Hébergement et encadrement des RMNA dans le canton de Berne

Par RMNA, on entend toute personne mineure qui séjourne en Suisse sans être sous la garde d'un parent et qui est engagée dans une procédure d'asile. En vertu de l'article 2 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (RS 0.107), les autorités compétentes doivent garantir les mêmes droits aux enfants se trouvant dans une procédure d'asile qu'à ceux bénéficiant d'une autorisation de séjour ou du droit de cité suisse.

Dans le canton de Berne, environ deux tiers des RMNA sont hébergés dans des centres collectifs et un tiers dans des familles d'accueil ou des institutions subventionnées par le canton. Depuis que la compétence en matière d'aide sociale dans le domaine de l'asile a été transférée de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale à l'OPM en 2003, ce dernier gère un centre collectif accueillant 50 RMNA (foyer Bäregg). En novembre 2014, un deuxième centre collectif pour RMNA comptant 48 places a ouvert à Belp.

3.2 Évolution du nombre de RMNA dans le canton de Berne

En raison des changements politiques connus par différents pays, la Suisse et, partant, le canton de Berne ont enregistré une forte hausse des demandes déposées par des RMNA en 2014. Comme illustré dans le schéma 1, le canton de Berne s'en est vu attribuer 46 en 2013 et 94, entre début janvier et fin octobre 2014.

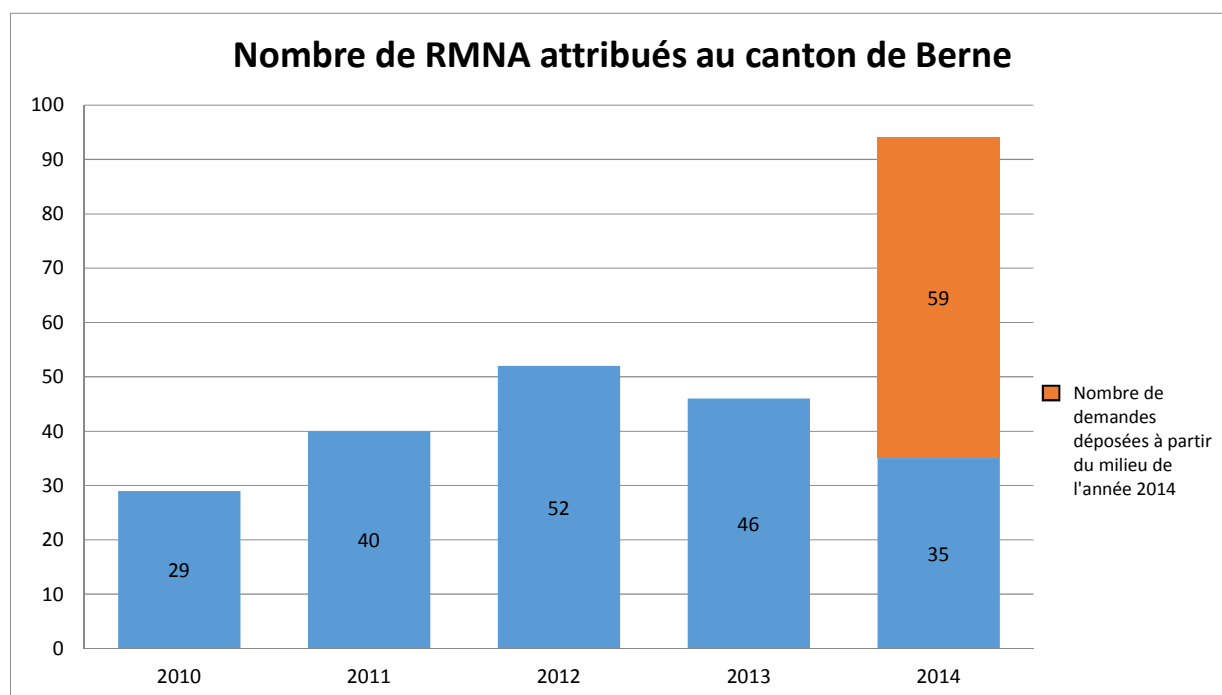


Schéma 1: nombre de RMNA attribués au canton de Berne entre 2010 et 2014

L'augmentation importante de RMNA enregistrée dans le canton de Berne depuis juin 2014 n'a pu être prise en compte dans l'arrêté du Grand Conseil du 1^{er} septembre 2014 « Hébergement et encadrement des RMNA dans le canton de Berne / crédits d'engagement pluriannuels pour les années 2015 à 2019 [réduit à 2015 et 2016 par le Grand Conseil] / autorisa-

tions de dépenses / crédits d'objet pour l'hébergement des RMNA et pour l'institution de curatelles de représentation et de tutelles en leur faveur (arrêté collectif) ».

Il faut s'attendre à un quota d'attribution élevé en 2015 et 2016, et donc à un nombre plus important de RMNA dans le canton de Berne.

3.3 Hébergement et encadrement des RMNA supplémentaires en 2015 et 2016

Le crédit autorisé à la session de septembre 2014 (2014.RRGR.10126) a été calculé sur la base d'une moyenne de 72 RMNA devant être hébergés dans des centres collectifs spécialisés ou des familles d'accueil. Ce chiffre a été extrapolé à partir du nombre de demandes d'asile enregistrées entre 2010 et 2013. Au vu des statistiques 2014, les chiffres doivent toutefois être drastiquement revus à la hausse. En effet, selon les prévisions actuelles, le nombre de RMNA devrait atteindre une moyenne de 140 en 2015 et 2016.

Grâce à l'ouverture d'un nouveau centre collectif pour RMNA dans la commune de Belp, le canton de Berne est désormais en mesure d'accueillir 98 RMNA, répartis entre les deux foyers. Les RMNA restants, au nombre de 42 au maximum, sont hébergés dans des familles d'accueil. Il est ainsi possible de conserver le ratio de deux tiers des RMNA dans les centres collectifs et d'un tiers dans des familles d'accueil.

Afin d'héberger et d'encadrer un nombre maximal de 140 RMNA dans le canton de Berne en 2015 et 2016, il est nécessaire que le Grand Conseil approuve un crédit complémentaire de 3 300 000 francs par année. Ce montant couvre également les frais d'hébergement dans les familles d'accueil.

4 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature

La solidarité sociale s'inscrit dans le développement durable, qui constitue une maxime fondamentale sur laquelle se fondent les actions du Conseil-exécutif. La garantie de la stabilité sociale, le droit à la protection contre les persécutions, qui se trouve au centre de la politique de l'asile, et le droit à la formation indépendamment de l'origine, du sexe ou du milieu social s'inscrivent dans les objectifs du programme gouvernemental de législature 2015 à 2018 (pp. 16/22/24)

5 Répercussions et marge de manœuvre

5.1 Répercussions financières et données relatives au crédit supplémentaire

Par arrêté du 1^{er} septembre 2014 (2014.RRGR.10126), le Grand Conseil a autorisé un crédit annuel de 3 600 000 francs pour l'hébergement des RMNA en 2015 et 2016. Ce crédit a été calculé sur la base d'une moyenne de 72 RMNA par année. Les chiffres actuels indiquent toutefois qu'il faut s'attendre à une moyenne d'environ 140 RMNA par année.

Si l'on estime que le nombre de RMNA atteindra une moyenne de 140 en 2015 et 2016, il faudra verser 8 738 100 francs par année aux exploitants des deux centres pour RMNA, subvention fédérale comprise. Ce montant est obtenu par la multiplication d'une moyenne de 140 RMNA par 365 jours et 171 francs, forfait journalier autorisé par le Grand Conseil pour l'hé-

bergement et l'encadrement de chaque RMNA dans un centre collectif spécialisé ou une famille d'accueil. La Confédération supporte les frais d'hébergement, d'encadrement et d'administration liés aux RMNA attribués au canton de Berne à hauteur de 1 865 150 francs. Les loyers des centres collectifs de Bärau et de Belp sont couverts par les subventions fédérales courantes. Le montant devant être couvert par les moyens ordinaires du canton s'élève donc à environ 6 900 000 francs par année.

Au vu de ce qui précède, le canton de Berne devra donc a priori contribuer à hauteur de 6 900 000 francs à l'hébergement et à l'encadrement des RMNA en 2015 et 2016. Comme illustré dans le tableau 1, après déduction des moyens ordinaires déjà autorisés (3 600 000 CHF), il reste une différence de 3 300 000 francs, qui doit être couverte par le crédit complémentaire prévu dans le présent rapport.

	Nbre de RMNA	Coût total (Nbre x 365 x 171)	Part couverte par des subventions fédérales (Nbre x 365 x 36,5)	Part non couverte, à la charge du canton (Nbre x 365 x 134,5)	Crédit annuel arrondi
Crédit autorisé (2014.RRGR.10126)	72	4 493 880 CHF	959 220 CHF	3 534 660 CHF	3 600 000 CHF
Dépenses annuelles effectives	140	8 738 100 CHF	1 865 150 CHF	6 872 950 CHF	6 900 000 CHF
Dépenses annuelles dépassant le crédit autorisé	68	4 244 220 CHF	905 930 CHF	3 338 290 CHF	3 300 000 CHF

Tableau 1: données pour le calcul du crédit complémentaire pour l'hébergement des RMNA en 2015 et 2016

Les dépenses supplémentaires figurant dans le tableau 1 dépendent de l'évolution du nombre de demandes d'asile, qui reste difficile à prévoir.

En l'espèce, il s'agit d'un crédit complémentaire sous la forme d'une dépense périodique nouvelle relevant de la compétence du Grand Conseil. L'article 54, alinéa 2 LFP prévoit que la compétence en matière d'autorisation de dépenses dépend, en principe, du montant du complément.

Le financement est imputé aux natures comptables et centres de coûts suivants.

Centre de coûts	Nature comptable	Exercice	Montant CHF
910106180 Hébergement spécial LAsi	318000 Prestations de services de tiers	2015	3 300 000 (arrondi)
910106180 Hébergement spécial LAsi	318000 Prestations de services de tiers	2016	3 300 000 (arrondi)

Tableau 2: données comptables

Les moyens nécessaires ne sont pas inscrits au budget 2015 ni dans le plan intégré mission-2016, sous le groupe de produits Population et immigration (06.10.9104).

Sur proposition de la Commission de la sécurité, le Grand Conseil a chargé la POM de lui soumettre d'autres solutions pour l'hébergement des RMNA à partir de 2017. La POM prévoit

d'y donner suite d'ici fin 2015. L'hébergement et l'encadrement des RMNA fera ensuite l'objet d'un appel d'offre selon les dispositions de la loi du 11 juin 2002 sur les marchés publics (LCMP; RSB 731.2).

5.2 Répercussions sur l'organisation et le personnel

La présente demande n'a pas d'effet tangible sur le personnel du canton. Aujourd'hui, l'OPM gère déjà deux centres pour RMNA au moyen de contrats de prestations. À l'avenir aussi, la gestion de l'hébergement sera confiée à des tiers par ce biais.

5.3 Répercussions sur l'informatique et les locaux

Le projet n'a pas d'effets sur l'informatique ou les locaux. Les bâtiments des foyers Bäregg à Bärau et Säget à Belp continueront d'être utilisés.

5.4 Répercussions sur les communes

Le projet n'a pas de répercussions sur les communes.

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

Le projet n'a pas d'effet majeur sur l'économie, l'environnement ou la société.

5.6 Conséquences en cas de rejet

Si le Grand Conseil rejette la demande de crédit complémentaire pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA, seuls 72 d'entre eux pourront être placés dans des structures adaptées. Partant, les RMNA restants devraient soit être hébergés dans des centres de transit ordinaires, soit bénéficier d'une solution individuelle telle qu'un placement dans une famille d'accueil. Les conséquences seraient les suivantes.

- Absence d'un accompagnement adapté aux RMNA
- Transfert plus difficile vers un logement individuel
- Pas de gestion individuelle des cas

Étant donné que le placement dans des familles d'accueil ou des institutions spécialisées est plus onéreux que l'hébergement dans des centres collectifs pour RMNA, la POM se verrait contrainte, en cas de rejet de la demande de crédit complémentaire, de placer les RMNA dans des structures d'asile ordinaires, dans lesquelles l'encadrement nécessaire pour garantir leur bien et leur protection ne pourrait être assuré.

Dans son rapport de mars 2007 concernant la modification des ordonnances 1, 2 et 3 sur l'asile (dispositions d'exécution relatives à la révision partielle de la LAsi)¹, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a détaillé les prestations comprises dans le forfait global. Il précise notamment que 1,6 pour cent dudit forfait est destiné à l'hébergement spécial (notamment pour les RMNA). À cet égard, il indique qu'il s'agit d'une contribution aux frais et non d'une couverture, la Confédération estimant en effet que la protection de l'enfant et de l'adulte relève de la responsabilité du canton.

De par la loi, les RMNA sont placés sous curatelle. Si, faute de moyens financiers en suffisance, ils devaient être hébergés dans des structures de l'asile ordinaires, il faudrait s'attendre à ce que chaque curateur et curatrice responsable d'un RMNA se trouvant dans une telle situation dépose un avis de détresse auprès de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte

¹ http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1394/Bericht_AsyIV_VVWA.pdf

(APEA). De nombreuses procédures juridiques seraient ainsi engagées auprès de l'APEA qui, au lieu d'opter pour la solution moins onéreuse soit l'hébergement dans des centres collectifs, devrait placer les RMNA dans des familles d'accueil ou des foyers adaptés aux personnes mineures; cela entraînerait un transfert massif (voire une explosion) des coûts vers l'APEA et la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques.

6 Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'accorder un crédit annuel complémentaire de 3 300 000 francs pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA dans le canton de Berne en 2015 et 2016.

Annexe

– Projet d'arrêté

Personne de référence

– M. Markus Aeschlimann, chef de l'OPM, tél. 031 633 54 00