

Rapport

Date de la séance du CE: 30 août 2017
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2017.POM.550
Classification: non classifié

Office de la population et des migrations; conseils relatifs au retour et aux perspectives par la Croix-Rouge suisse; autorisation de dépenses, crédit d'engagement (crédit d'objet) 2017-2019

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales	2
3	Description de l'affaire	2
3.1	Contexte	3
3.2	Référendum contre le crédit pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile	4
3.3	Qualification juridique de la dépense	5
4	Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	6
5	Répercussions sur les communes	7
6	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	7
7	Proposition	7



1 Synthèse

Le 5 septembre 2016, le Grand Conseil a approuvé le crédit «octroi de l'aide sociale en matière d'asile; autorisation de dépenses; crédit d'engagement 2016-2019 (crédit d'objet)» (affaire n° 2016.POM.138). La nouveauté de ce crédit résidait dans le fait qu'il englobait, dans un souci de transparence, l'ensemble des frais que la mise en œuvre de la loi sur l'asile occasionne directement à l'Office de la population et des migrations (OPM) et qui ne sont pas couverts par les subventions fédérales. Ces frais comprennent, entre autres, les dépenses pour les conseils relatifs aux perspectives et au retour dispensés par la Croix-Rouge suisse (CRS) aux requérants et requérantes d'asile déboutés. Après son approbation par le Grand Conseil, le crédit susmentionné a fait l'objet d'un référendum et, le 21 mai 2017, il a été refusé par le peuple bernois à 54,3 pour cent.

Les conseils relatifs au retour et aux perspectives dispensés par la CRS n'étaient pas la cible des critiques formulées à l'occasion du référendum. Le travail accompli par la CRS dans le cadre du contrat qui la lie au canton permet des économies impossibles à chiffrer au niveau de l'aide d'urgence, de la détention administrative et des renvois. Sans cette offre de la CRS, le nombre de personnes qui ne quittent pas la Suisse au terme de leur détention alors qu'elles ont été renvoyées serait plus élevé. Ces personnes engendrent des coûts d'aide d'urgence élevés si elles ne peuvent pas être renvoyées sous contrainte et qu'elles ne sont pas indépendantes financièrement.

Le présent crédit d'engagement, d'un montant annuel de 405 000 francs, permettra au canton de prolonger sans restriction le contrat de prestations qu'il a passé avec la CRS. Cette dernière contribue en effet avec succès, depuis 2008, à l'encouragement au départ de personnes tenues de quitter le territoire (et se trouvant en détention).

2 Bases légales

- Constitution cantonale du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1), articles 62, alinéa 1, lettre c, et 76, lettre e, et 89, alinéa 2, lettre b
- Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31), articles 17, alinéa 3, 28, alinéa 2, 43, 46 et 80 à 95
- Ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (Ordonnance 2 sur l'asile, OA 2; RS 142.312), article 59a^{ter}, alinéa 2
- 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, 7a et 14
- Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA; RSB 152.01), articles 29 et 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 42, 45, 47, 48, alinéa 1, lettre a, 50 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), articles 139, 141, 146, 148, 152, alinéa 4 et 154a

3 Description de l'affaire

3.1 Contexte

Depuis 2008, l'OPM collabore avec la CRS pour dispenser des conseils relatifs aux perspectives et au retour aux personnes en exécution de peine et en détention administrative. Cette offre de conseils vise à encourager les personnes devant quitter la Suisse à planifier leur retour dans leur pays d'origine et à organiser leur départ de manière contrôlée et autonome, avec l'appui de la CRS.

Jusqu'à fin 2010, seules les personnes en détention administrative pouvaient bénéficier de ce service. Fin janvier 2011, l'offre a été étendue à d'autres personnes dans le cadre d'un projet pilote. Depuis lors, les requérants d'asile frappés d'une décision de renvoi qui exécutent une peine privative de liberté et doivent quitter la Suisse à son terme y ont également accès.

L'offre de conseils de la CRS a pour but d'augmenter significativement le nombre de départs, d'une part, des requérants d'asile qui ont fait l'objet d'une décision de renvoi exécutoire et qui se trouvent en détention administrative et, d'autre part, des personnes qui sont renvoyées de Suisse au terme d'une procédure administrative cantonale sur la base du droit des étrangers et qui se trouvent également en détention administrative ou en exécution de peine. L'offre permet aussi de réduire le nombre de vols de retour avec accompagnement et de vols spéciaux, fort coûteux, et les frais liés à l'exécution de peines, à la détention administrative et au rapatriement. Elle diminue les frais liés à l'aide d'urgence que le canton verse aux requérants d'asile déboutés qui doivent quitter la Suisse. Enfin, elle soulage le personnel du Service des migrations, de l'Office de l'exécution judiciaire et de la Police cantonale.

Le tableau suivant indique le nombre de personnes conseillées chaque année par la CRS et le nombre de celles qui ont quitté la Suisse sans accompagnement.

Entretiens de départ / effets	2014	2015	2016
Nombre de personnes conseillées	383	337	341
Part d'entretiens ayant eu lieu pendant la détention administrative	135	108	98
Nombre de départs sans accompagnement	178	164	143

Entre 2013 et 2016, le canton a passé un contrat de prestations avec la CRS chaque année, pour des coûts plafonnés à 404 214 francs. Ce contrat prévoyait, entre autres, que les excédents du compte annuel devaient être versés sur un compte spécifique du bilan afin de couvrir d'éventuels déficits les années suivantes. En cas de résiliation du contrat, le solde du compte devait être reversé à l'OPM dans les 30 jours suivant le décompte final et la résiliation. Jusqu'à présent, le mandat confié à la CRS a été reconduit chaque année et la CRS n'a jamais dépassé le plafond.

Conformément à l'article 59a^{ter}, alinéa 2 OA 2 et au point 2.6.6.5 de la directive III du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), la Confédération peut contribuer aux frais engendrés

par les entretiens de conseil sur le retour et les perspectives. Cette contribution est limitée à un tiers des coûts occasionnés par les entretiens de départ pendant la détention administrative. Chaque trimestre, la CRS adresse une facture à l'OPM afin qu'il lui verse une avance. Elle lui présente un rapport annuel synthétisant les dossiers traités et sur lequel le SEM se fonde pour calculer la participation de la Confédération.

Le tableau suivant présente une vue d'ensemble des coûts pris en charge par le canton au cours des quatre dernières années.

Description	2013	2014	2015	2016
1 ^{er} trimestre	101 053,50 CHF	101 053,00 CHF	101 053,00 CHF	101 053,50 CHF
2 ^e trimestre	101 053,50 CHF	101 053,00 CHF	101 053,00 CHF	101 053,50 CHF
3 ^e trimestre	101 053,50 CHF	101 053,00 CHF	101 053,00 CHF	101 053,50 CHF
4 ^e trimestre	101 053,50 CHF	101 053,00 CHF	101 053,00 CHF	101 053,50 CHF
Versement à la CRS selon le contrat	404 214,00 CHF	404 212,00 CHF	404 212,00 CHF	404 214,00 CHF
Décompte final CRS	352 752,00 CHF	405 562,00 CHF	392 891,00 CHF	420 498,00 CHF
Différence (solde à disposition de la CRS pour couvrir des déficits)	51 462,00 CHF	-1 350,00 CHF	11 321,00 CHF	-16 284,00 CHF
Participation de la Confédération (limitée à 1/3 des coûts des entretiens de départ pendant la détention administrative)	42 122,75 CHF	42 122,75 CHF	41 973,85 CHF	Pas encore déterminée
Total à charge du canton	362 091,25 CHF	362 089,25 CHF	362 238,15 CHF	

3.2 Référendum contre le crédit pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile

Le 5 septembre 2016, le Grand Conseil a approuvé le crédit «octroi de l'aide sociale en matière d'asile; autorisation de dépenses; crédit d'engagement 2016-2019 (crédit d'objet)» (affaire n° 2016.POM.138). La nouveauté de ce crédit résidait dans le fait qu'il englobait, dans un souci de transparence, l'ensemble des frais que la mise en œuvre de la loi sur l'asile occasionne directement à l'OPM et qui ne sont pas couverts par les subventions fédérales. Le crédit comprenait, entre autres, les dépenses pour les prestations visées dans le contrat passé avec la CRS.

Après son approbation par le Grand Conseil, le crédit a fait l'objet d'un référendum et, le 21 mai 2017, il a été refusé par le peuple bernois à 54,3 pour cent. Les conseils relatifs au retour et aux perspectives dispensés par la CRS n'étaient toutefois pas la cible des critiques formulées à l'occasion du référendum.

Entre l'approbation du crédit d'engagement 2017-2019 par le Grand Conseil et le dépôt du référendum auprès de la Chancellerie d'État, l'OPM a signé un contrat de prestations de trois ans avec la CRS, sous réserve que l'arrêté du Grand Conseil du 13 septembre 2016 concernant ledit crédit entre en vigueur. À défaut, le contrat prévoit une dissolution, dont les modalités sont à convenir entre les deux parties.

Le présent crédit d'engagement permettra au canton de prolonger sans restriction le contrat de prestations qu'il a passé avec la CRS. Cette dernière contribue en effet avec succès, depuis 2008, à l'encouragement au départ de personnes tenues de quitter le territoire (et se trouvant en détention) et elle pourra continuer de le faire jusqu'à fin 2019.

Le Grand Conseil débattera d'un crédit d'engagement en vue de la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie d'hébergement et d'encadrement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) à la session de mars 2018. On ne saurait toutefois attendre aussi longtemps pour le crédit concernant les conseils sur les perspectives et le retour dispensés par la CRS: l'urgence de la situation empêche de regrouper à nouveau toutes les dépenses d'aide sociale en matière d'asile dans un seul crédit. Dès lors, conformément aux articles 89, alinéa 2, lettre *b* et 76, alinéa 1, lettre *e* ConstC, l'approbation des dépenses d'aide sociale dans le domaine de l'asile est demandée individuellement à l'organe financier compétent. Le Conseil-exécutif envisage de réaliser des économies au niveau des programmes d'occupation d'utilité publique, des mesures de sécurité particulières, des hébergements d'urgence (suppression du financement par objet) et de l'hébergement et de l'encadrement des RMNA.

3.3 Qualification juridique de la dépense

Il s'agit d'une dépense périodique nouvelle au sens des articles 47 et 48, alinéa 1, lettre *a* LFP sous la forme d'un crédit d'engagement (crédit d'objet), conformément aux articles 50 et 52 LFP. Pour les dépenses périodiques, c'est le montant des dépenses annuelles qui est déterminant.

Un montant de 320 000 francs avait été demandé dans le cadre du crédit sur l'aide sociale en matière d'asile, pour un montant brut de 420 000 francs. Entre 2013 et 2016, les versements effectifs ont oscillé entre 404 212 et 404 214 francs. De ce fait, le montant demandé dans le présent crédit est ramené à 405 000 francs.

La participation versée par la Confédération ne peut pas être calculée à l'avance avec certitude, car le nombre d'entretiens qui ont lieu pendant la détention administrative, dont dépend la subvention fédérale, change chaque année. La Confédération peut adapter annuellement le montant qu'elle verse, à la hausse comme à la baisse. En raison de cette incertitude, le crédit porte sur des coûts bruts, mais les coûts effectifs à la charge du canton seront moindres.

4 Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Le présent crédit d'engagement, qui porte sur une dépense périodique nouvelle, relève de la compétence du Grand Conseil. La décision que prendra ce dernier est soumise au référendum facultatif.

En cas de rejet du crédit, il faut s'attendre à une augmentation des dépenses dans le domaine de l'aide d'urgence et de l'aide à l'exécution des renvois. Sans l'offre de soutien de la CRS, le nombre de personnes détenues qui manquent à leur obligation de quitter la Suisse à l'issue de leur détention augmenterait, donnant lieu à des frais administratifs élevés et, dans la plupart des cas, à des frais d'aide d'urgence, et ce aussi longtemps que les personnes concernées ne peuvent être renvoyées sous contrainte. Une personne renvoyée qui, à l'issue de l'exécution d'une peine, est transférée en détention administrative, coûte chaque jour quelque 500 francs (dont 200 sont pris en charge par la Confédération). Des conseils de qualité en vue du retour permettent d'éviter non seulement de telles dépenses, mais aussi des rapatriements sous accompagnement policier et les frais à hauteur de plusieurs milliers de francs (présence policière, voyage, nuitées) qu'ils engendrent. Dans certains cas, ils permettent même d'éviter l'organisation de vols spéciaux, dont les coûts varient entre 10 000 et 100 000 francs.

Les coûts seront comptabilisés de la manière suivante:

Unité d'imputation	Nature comptable	Exercice	Montant en CHF
910106160 Projets LAsi	313000 Prestations de tiers	2017	405 000
910106160 Projets LAsi	313000 Prestations de tiers	2018	405 000
910106160 Projets LAsi	313000 Prestations de tiers	2019	405 000

Les moyens requis figurent au budget 2017 et au plan intégré mission-financement 2018 et 2019 dans le groupe de produits 06.10.9104 Population et immigration.

Le système d'exécution des renvois sera revu dans le cadre du projet de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne (NA-BE). Ce dernier sera mis en œuvre par étapes à partir de 2019. Dans l'intervalle, le Conseil-exécutif prévoit de maintenir les structures et processus actuels sur le principe. Une résiliation du contrat passé avec la CRS compromettrait la réalisation correcte du projet NA-BE. De ce fait, le Conseil-exécutif y est opposé.

5 Répercussions sur les communes

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

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

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

7 Proposition

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le crédit d'engagement (crédit d'objet) 2017-2019 à hauteur de 405 000 francs par an.

Annexes

- ACE