

## Rapport

Date de la séance du CE: 3 février 2016  
Direction: Direction de la police et des affaires militaires  
N° d'affaire: 2015.POM.288  
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 2015

#### Second crédit complémentaire 2015 au crédit d'engagement périodique 2015-2016 / autorisation de dépenses / crédit d'objet

---

#### Table des matières

|          |                                                                                                                          |          |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>1</b> | <b>Synthèse .....</b>                                                                                                    | <b>2</b> |
| <b>2</b> | <b>Bases légales .....</b>                                                                                               | <b>3</b> |
| <b>3</b> | <b>Description de l'affaire .....</b>                                                                                    | <b>3</b> |
| 3.1      | Mandats et crédits approuvés .....                                                                                       | 3        |
| 3.2      | Évolution du nombre de demandes d'asile jusqu'à la fin 2015 .....                                                        | 4        |
| 3.3      | Nombre de RMNA dans le canton de Berne en 2015 .....                                                                     | 6        |
| <b>4</b> | <b>Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes .....</b> | <b>7</b> |
| <b>5</b> | <b>Répercussions .....</b>                                                                                               | <b>7</b> |
| 5.1      | Répercussions sur les finances .....                                                                                     | 7        |
| 5.2      | Répercussions sur le personnel et l'organisation .....                                                                   | 8        |
| 5.3      | Répercussions sur l'informatique et les locaux.....                                                                      | 8        |
| 5.4      | Répercussions sur les communes .....                                                                                     | 9        |
| 5.5      | Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.....                                                         | 9        |
| 5.6      | Engagements impossibles à différer .....                                                                                 | 9        |
| <b>6</b> | <b>Proposition.....</b>                                                                                                  | <b>9</b> |



## 1 Synthèse

Par AGC du 1<sup>er</sup> septembre 2014 (ACE 780/2014), le Grand Conseil a autorisé un crédit *d'engagement* pour les années 2015 et 2016 à hauteur de 3 600 000 francs par année. Cette somme permet au canton de Berne d'héberger et d'encadrer une moyenne de 72 requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) selon une option dite spécialisée. Le 17 mars 2015, sur la base de l'ACE 23/2015, le Grand Conseil a approuvé un crédit complémentaire de 3 300 000 francs annuels afin d'assurer l'hébergement et l'encadrement des RMNA en 2015 et en 2016 sur la base d'un effectif moyen de 140 personnes.

Entre 2010 et 2014, le nombre moyen de RMNA a oscillé entre 50 et 60. Au moment où le crédit a été demandé, début 2015, moins de 100 RMNA (nombre effectif) séjournaient dans le canton de Berne. À l'automne 2014, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a annoncé que les demandes d'asile émanant de mineurs seraient traitées en priorité. On a alors estimé que 50 à 80 pour cent des RMNA, vu leur État de provenance (Érythrée, Somalie, Afghanistan, Syrie), devraient se voir accorder le statut de réfugié reconnu ou admis provisoirement. Partant, leur nombre déterminant pour le crédit aurait dû chuter. De plus, vu leur moyenne d'âge au moment de l'attribution, on pouvait s'attendre à ce qu'une part considérable d'entre eux atteignent la majorité et ne soient plus comptabilisés dans l'effectif déterminant pour le crédit. Pour ces raisons, on pouvait raisonnablement se fonder sur un effectif moyen de 140 RMNA, malgré l'augmentation attendue des attributions pendant l'été.

Cependant, contrairement aux prévisions, le nombre de RMNA séjournant dans le canton de Berne atteignait déjà 251 (nombre effectif) au 30 juin 2015 et est ensuite monté à 458 au 31 décembre 2015. L'effectif moyen, quant à lui, s'est élevé à 226 pendant l'année 2015<sup>1</sup>. Au vu de ce qui précède, les dépenses supplémentaires consacrées à l'hébergement et à l'encadrement des RMNA nécessitent un second crédit complémentaire de 4 200 000 francs (arrondi).

Lors de la session de septembre 2015, le Grand Conseil a examiné le projet de crédit pour l'hébergement de RMNA et a voté un montant annuel de 6 900 000 francs pour l'hébergement de 140 RMNA au cours des années 2017 à 2019 (2015.POM.56-GR du 7 septembre 2015).

---

<sup>1</sup> Selon SYMIC du 18 janvier 2016

## 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), article 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
- Ordonnance du 18 septembre 1996 sur les foyers et les ménages privés prenant en charge des personnes tributaires de soins (ordonnance sur les foyers, OFoy ; RSB 862.51), article 5
- Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210), Deuxième partie : Des parents
- Loi du 1<sup>er</sup> février 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA ; RSB 213.316), articles 3, 40 et suivants
- 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
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (ordonnance d'organisation JCE, OO JCE ; RSB 152.221.131), articles 1 et 13
- 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

## 3 Description de l'affaire

### 3.1 Mandats et crédits approuvés

La Direction de la police et des affaires militaires (POM) se fonde sur l'article 7a OILFAE, aux termes duquel *le Service des migrations tient compte des besoins particuliers des requérants d'asile mineurs non accompagnés, notamment en matière d'hébergement et d'encadrement. Il peut exploiter des centres d'hébergement collectifs adaptés à ces besoins particuliers et mettre à disposition une offre d'hébergement et d'encadrement individuelle.*

Pour le financement de son mandat légal, la POM s'appuie sur les bases suivantes :

Le 1<sup>er</sup> septembre 2014, le Grand Conseil a approuvé un crédit pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA selon une option dite spécialisée pour les années 2015 et 2016. Ce crédit s'élevait à 3 600 000 francs<sup>2</sup>. Il a refusé la proposition initiale du Conseil-exécutif, qui avait demandé un crédit pour les années 2015 à 2019, et a chargé la POM d'étudier à la place d'autres possibilités pour l'hébergement des RMNA à partir de 2017 et de les lui soumettre.

<sup>2</sup> Nets, après déduction des subventions fédérales annuelles de 959 877 francs.

Le crédit pour les années 2015 et 2016 se fondait sur un effectif moyen de 72 RMNA. Or, ce nombre a presque doublé entre juillet et novembre 2014. Partant, le 17 mars 2015, le Grand Conseil a approuvé un crédit complémentaire pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA en 2015 et en 2016, à hauteur de 3 300 000 francs par an.

Grâce à ces deux arrêtés du Grand Conseil et au crédit annuel de quelque 6 900 000 francs, l'hébergement et l'encadrement d'une moyenne de 140 RMNA ont pu être assurés pour 2015 et 2016, selon l'option dite spécialisée. Celle-ci génère des coûts à hauteur de 171 francs par RMNA et par jour. Après déduction de la subvention fédérale de 36,50 francs, ce sont donc 134,50 francs qui doivent être financés chaque jour par des moyens cantonaux pour chaque RMNA.

Lors de la session de septembre 2015, le Grand Conseil a examiné le projet de crédit pour l'hébergement de RMNA et a voté un montant annuel de 6 900 000 francs en vue de l'hébergement de 140 RMNA au cours des années 2017 à 2019 selon l'option spécialisée (2015.POM.56-GR du 7 septembre 2015).

### **3.2 Évolution du nombre de demandes d'asile jusqu'à la fin 2015**

Le 6 mars 2015 a eu lieu la douzième table ronde entre l'Office de la population et des migrations (OPM) et les services d'aide sociale en matière d'asile mandatés par lui. Le Service des migrations (SEMI) y a présenté ses prévisions<sup>3</sup> au sujet du nombre de personnes relevant du domaine de l'asile qui devaient être attribuées au canton de Berne au cours des quatre mois suivants. Il s'est fondé pour ce faire sur les prévisions annuelles du SEM, en tablant sur un scénario analogue à l'année précédente. Les années précédant 2014 avaient en effet été marquées par des vagues d'immigration et des fluctuations quasi régulières du nombre de demandes. Le printemps et l'été 2014 ont vu une augmentation exponentielle inédite du nombre de demandes en l'espace de quelques mois, et le SEMI s'est attendu à ce que cette hausse se reproduise au cours de l'été 2015.

---

<sup>3</sup> Cf. illustration 1

## Pronostics: projection du volume de demandes d'asile escomptées à 4 mois

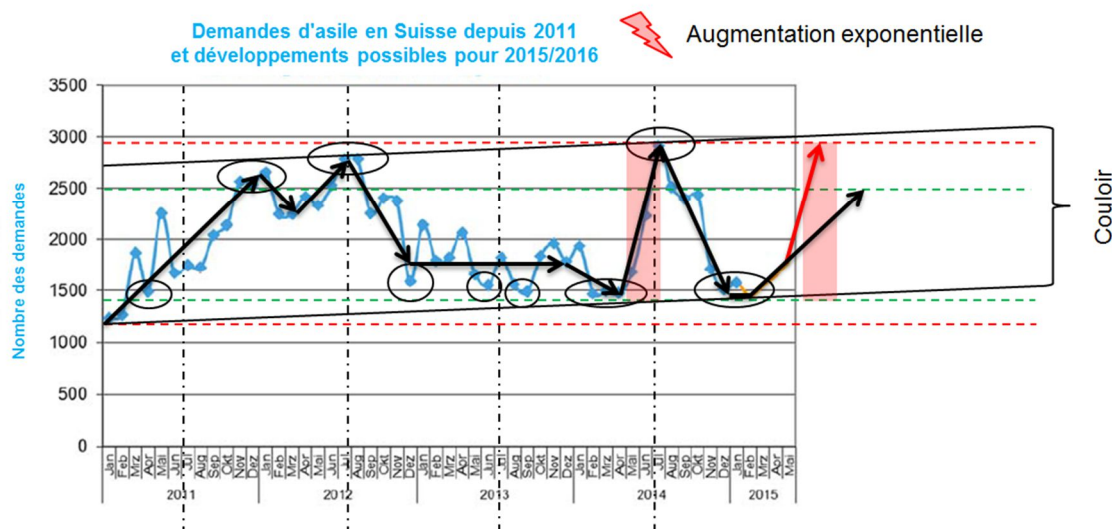


Illustration 1 : prévisions présentées par le SEMI à la douzième table ronde le 6 mars 2015

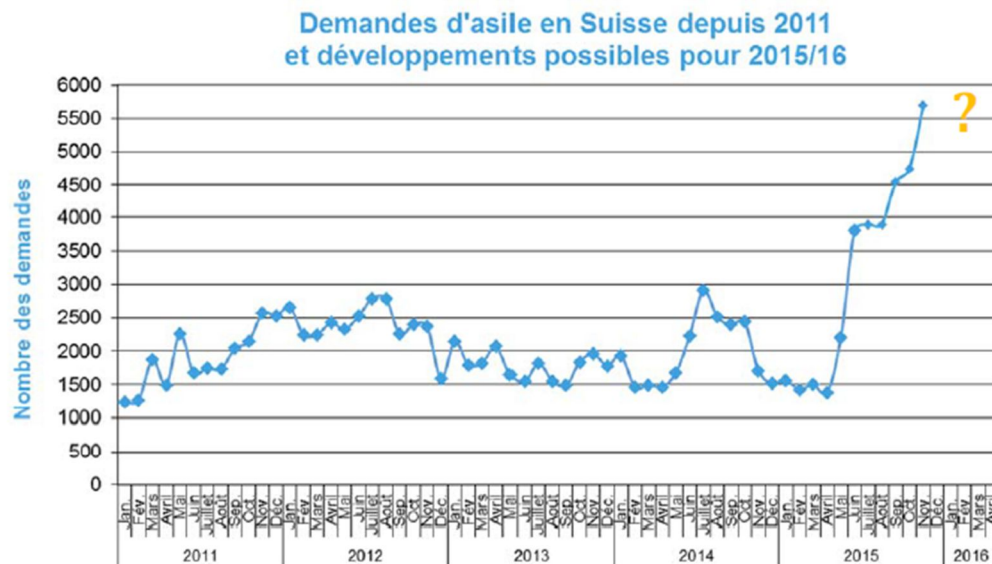
Le scénario esquissé au printemps 2015 s'est avéré. Le haut de la fourchette a déjà été atteint au début de l'été 2015, puis le niveau n'a plus jamais baissé, avec une tendance à la hausse jusqu'au mois de décembre<sup>4</sup>. La situation que le SEM décrit dans sa Newsletter 12/2015 concernant la répartition des requérants d'asile<sup>5 6</sup> montre cette augmentation exponentielle en 2015.

<sup>4</sup> Voir aussi la prévision dans le rapport 2015.POM.56, page 16 : « Tandis que l'augmentation de nouvelles demandes d'asile peut s'expliquer par l'absence de contrôle aux frontières libyennes et par le changement de pratique de l'agence européenne de contrôles des frontières extérieures Frontex, la hausse disproportionnée de demandes déposées par des RMNA est difficilement compréhensible. On constate, néanmoins, que l'âge moyen des RMNA a chuté massivement, le plus jeune étant né en 2006. Bien que le nombre de nouvelles personnes attribuées au canton durant les premiers mois de 2015 était relativement faible, le SEM s'attend à une hausse considérable à partir de mai 2015. Il est difficile de prévoir si cette augmentation donnera lieu à une hausse proportionnelle, voire disproportionnée, de nouvelles demandes déposées par des mineurs. Toutefois, étant donné que les nouvelles demandes émaneront a priori principalement de personnes d'Érythrée, de Somalie et du Sri Lanka, la part de RMNA sera probablement élevée. Le Kosovo et la Gambie figurent en quatrième et cinquième positions après ces pays. Le nombre de RMNA issus du Kosovo était très bas ces derniers mois ; quant à la Gambie, aucun chiffre n'est disponible. Même si ces données et observations ne permettent pas d'établir de prévision avec une certitude scientifique, il est peu probable que le nombre moyen de RMNA déterminant pour le crédit tombe nettement en dessous de 140. Au vu de l'augmentation des demandes prévue à partir de l'été 2015, ce nombre ne pourra être maintenu à un niveau élevé que si le SEM change rapidement sa pratique, comme il l'a annoncé. »

<sup>5</sup> Cf. SEM, Newsletter 12/2015 concernant la répartition des requérants d'asile

<sup>6</sup> Cf. illustration 2, SEM, Newsletter 12/2015 concernant la répartition des requérants d'asile, p. 12

## Pronostics : projection du volume de demandes d'asile escomptées à 4 mois



**Illustration 2 : Newsletter 12/2015 concernant la répartition des requérants d'asile, p. 12**

Dans sa Newsletter, le SEM explique qu'« au mois de novembre 2015, 5691 demandes d'asile ont été déposées en Suisse, soit 941 demandes de plus qu'en octobre 2015. En comparaison au mois de novembre 2014 (1711 demandes), le nombre de demandes d'asile a augmenté de 3980 demandes durant la période examinée. Dans les onze premiers mois de 2015, quelque 34 653 demandes d'asile ont été déposées, soit 12 402 demandes de plus en comparaison avec les onze premiers mois de 2014 (22 251 demandes). Le nombre de 5691 demandes comptabilisées en novembre 2015 est la valeur mensuelle la plus élevée depuis juillet 1999 avec 5862 demandes. »<sup>7</sup>

### 3.3 Nombre de RMNA dans le canton de Berne en 2015

Entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2015, le canton de Berne s'est vu attribuer 395 RMNA, contre 114 en 2014<sup>8</sup>. À l'automne 2014, le SEM a annoncé qu'il traiterait les demandes d'asile émanant de RMNA en priorité. Il n'a toutefois pas été en mesure de le faire, en raison de la situation du printemps 2015 (cf. supra). Partant, la durée de la procédure d'asile des RMNA est en hausse. Cet état de fait, qui n'était pas connu au printemps 2015, revêt une importance pour le présent crédit.

Le nombre effectif de RMNA a augmenté pour atteindre 458 à la fin de l'année 2015, pendant laquelle le nombre moyen était de 226. Les dépenses supplémentaires ainsi occasionnées pour l'hébergement et l'encadrement nécessitent un second crédit complémentaire à hauteur de 4 200 000 francs (arrondi).

<sup>7</sup> Cf., SEM, Newsletter 12/2015 concernant la répartition des requérants d'asile, p. 9

<sup>8</sup> Cf. SYMIC du 13 août 2015: mineurs non accompagnés, demandes d'asile déposées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 31 juillet 2015.

#### 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

En 2015, la mise en œuvre de l'option spécialisée a généré des coûts à hauteur de 14 105 790 francs pour un effectif moyen de 226 RMNA<sup>9</sup>. Le montant couvert par des subventions fédérales s'élève à 3 010 885 francs<sup>10</sup>. Par arrêté du 1<sup>er</sup> septembre 2014 et du 17 mars 2015, le Grand Conseil a autorisé des dépenses annuelles périodiques de 6 900 000 francs pour 2015 et 2016. Ainsi, pour 2015, les dépenses non couvertes se chiffrent à 4 194 905 francs<sup>11</sup>.

| Classification                                        | Montant en mio CHF              | Nombre de RMNA |
|-------------------------------------------------------|---------------------------------|----------------|
| <b>Somme des moyens cantonaux nécessaires en 2015</b> | 11,1 <sup>12</sup><br>(arrondi) | 226            |
| <b>Crédit AGC 780/2014</b>                            | -3,6                            | -72            |
| <b>Crédit complémentaire AGC 23/2015</b>              | -3,3                            | -68            |
| <b>Crédit complémentaire à autoriser pour 2015</b>    | 4,2 <sup>13</sup><br>(arrondi)  | 86             |

Tableau 1 : résumé des dépenses

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.

<sup>9</sup> 226 RMNA × 171 CHF × 365 jours = 14 105 790 CHF

<sup>10</sup> 226 RMNA × 36,50 CHF × 365 jours = 3 010 885 CHF

La Confédération alloue aux cantons un forfait global de 1485,61 francs par requérant d'asile et par mois, ce qui correspond à 48,84 francs par jour. Sur cette somme, l'OPM reverse 36,50 francs aux services d'aide sociale en matière d'asile et utilise le reste pour couvrir les frais administratifs et médicaux (primes d'assurance, franchises, quotes-parts et coûts effectifs).

<sup>11</sup> 14 105 790 CHF – 3 010 885 CHF – 6 900 000 CHF = 4 194 905 CHF

<sup>12</sup> 14 105 790 CHF – 3 010 885 CHF = 11 094 905 CHF

<sup>13</sup> 11 094 905 CHF – 6 900 000 CHF = 4 194 905 CHF

La présente affaire porte sur un crédit complémentaire en vue d'une dépense périodique nouvelle qui relève de la compétence du Grand Conseil (art. 47 et 48, al. 1, lit. a LFP). Conformément à l'article 54, alinéa 2 LFP, la compétence en matière de dépenses dépend en principe du montant du complément. Le présent crédit, d'un montant arrondi de 4 200 000 francs, relève de la compétence du Grand Conseil, sous réserve d'une votation facultative (art. 152, al. 4 OFP et 62, al. 1, lit. c ConstC).

La comptabilisation est la suivante :

| Unité d'imputation                    | Nature comptable               | Exercice | Montant en CHF         |
|---------------------------------------|--------------------------------|----------|------------------------|
| 910106180<br>Hébergement spécial LAsi | 318000<br>Prestations de tiers | 2015     | 4 200 000<br>(arrondi) |

**Tableau 2 : indications comptables**

Les moyens nécessaires *ne figurent pas* au budget 2015 dans le groupe de produits 06.10.9104 Population et immigration, mais ils peuvent être portés à la marge contributive IV grâce à la dissolution de la Réserve de l'asile arrêtée par le Conseil-exécutif le 2 décembre 2015.

L'exploitation de centres collectifs spécialisés dans l'accueil des RMNA génère des coûts supplémentaires pour la POM mais décharge la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) et la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), qui n'ont ainsi pas besoin de placer les RMNA dans des institutions externes. Pour autant que le nombre de RMNA reste constant, il n'y aura pas de coûts induits.

Si les comptes annuels établis par les exploitants des centres pour RMNA sont excédentaires par rapport aux forfaits versés et que les surplus ne peuvent pas être provisionnés pour compenser une éventuelle forte augmentation des effectifs, les exploitants seront tenus contractuellement de les reverser à la Caisse de l'État. Le partenaire contractuel présente sa comptabilité de manière transparente et détaillée.

Le second crédit complémentaire dont il est question ici ne porte que sur l'année 2015. Dans l'éventualité où un autre crédit complémentaire serait nécessaire, il ferait l'objet d'une demande séparée.

## **5.2 Répercussions sur le personnel et l'organisation**

La demande de crédit n'a pas d'effet perceptible sur le personnel du canton. Aujourd'hui, l'OPM délègue déjà la gestion de cinq centres d'hébergement collectif pour RMNA au travers d'un contrat de prestations. À l'avenir, la gestion de ces centres restera dans les mains de tiers sous contrat.

## **5.3 Répercussions sur l'informatique et les locaux**

Le projet n'a pas de répercussion sur l'informatique ou les locaux. Les locaux des centres Bärau, Belp, Grindelwald, Täuffelen et Unterseen continueront d'être utilisés.



#### **5.4 Répercussions sur les communes**

Le projet n'est pas de répercussions directes sur les communes. Celles d'entre elles qui accueillent un centre resteront en charge de la scolarisation des RMNA, quoique l'expérience a montré que seul un petit nombre d'entre eux étaient en âge de fréquenter l'école obligatoire.

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

Le Conseil-exécutif est convaincu que la mise en œuvre de l'option spécialisée permet de garantir le bien-être de l'enfant et de préparer les RMNA à leur autonomie et à leur intégration dans la société. Chaque RMNA qui, une fois majeur, est en mesure d'entreprendre une formation professionnelle et de devenir indépendant financièrement soulage les autorités d'aide sociale, de formation professionnelle et d'intégration.

À l'occasion d'une visite du SEM au centre pour RMNA Bäregg le 5 août 2015, l'option spécialisée a suscité un grand intérêt. Vu le besoin d'agir dans toute la Suisse en matière d'hébergement et d'encadrement des RMNA, elle permet au canton de Berne de servir de modèle et d'endosser un rôle de précurseur.

#### **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 bel et bien donné.

### **6 Proposition**

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver, pour l'année 2015, un second crédit complémentaire au crédit d'engagement 2015-2016, à hauteur de 4 200 000 francs (arrondis, nets, après déduction des subventions fédérales). Ce crédit permettra d'héberger les RMNA supplémentaires attribués au canton de Berne dans des centres collectifs spécialisés.