

Rapport

Date de la séance du CE: 1er février 2017
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2017.POM.72
Classification: non classifié

Groupe de produits 06.10.9104 Population et immigration; dépassement du solde 2016 Crédit supplémentaire

Table des matières

1	Synthèse	1
2	Bases légales	2
3	Description de l'affaire	2
3.1	RMNA – budget 2016	2
3.2	Crédit d'objet pour le versement de l'aide sociale de 2016 à 2019	4
3.3	Évolution du nombre de demandes d'asile et de RMNA / motifs du crédit supplémentaire	6
4	Origine du dépassement de solde	8
5	Répercussions sur les finances	8
6	Répercussions sur les communes	8
7	Proposition	8

1 Synthèse

Un crédit supplémentaire est demandé pour l'année 2016 dans le groupe de produits Population et immigration. Il vise à couvrir les dépenses excédentaires liées à l'hébergement et à l'encadrement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA). Ces dépenses sont dues à une augmentation du nombre de demandes d'asile et de personnes attribuées et ne sont pas prises en charge par la Confédération. Le présent arrêté tient lieu d'autorisation de dépenses.



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, et 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 d'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 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), article 47, alinéa 1, 48, alinéa 1, lettre a et 57
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), article 160, alinéas 1 et 2

3 Description de l'affaire

3.1 RMNA – contexte de l'adoption du budget 2016

L'Office de la population et des migrations (OPM) de la Direction de la police et des affaires militaires (POM) est responsable du versement de l'aide sociale aux requérants d'asile, aux personnes en quête de protection sans titre de séjour et aux personnes admises provisoirement qui se trouvent en Suisse depuis moins de sept ans. Il a la possibilité de déléguer cette tâche à des organismes privés ou publics au moyen de contrats de prestations. Il s'engage en outre à tenir compte des besoins spécifiques des RMNA.

La notion de RMNA désigne toute personne mineure qui séjourne en Suisse sans être placée sous la garde d'un parent et qui se trouve en procédure d'asile. Conformément à l'article 2 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (RS 0.107), l'autorité compétente est tenue de garantir les mêmes droits à chaque enfant, qu'il se trouve en procédure d'asile ou qu'il dispose d'une autorisation de séjour ou du droit de cité.

En vertu des articles 9, alinéa 5 LiLFAE et 14, alinéa 3 OiLFAE, l'OPM doit tenir compte des besoins spécifiques des RMNA en matière d'hébergement et d'encadrement. Ces dispositions portent sur l'aide d'urgence accordée aux RMNA dont la demande d'asile est rejetée. Même si elles ne le mentionnent pas explicitement, cette aide constitue un standard minimal pour l'aide sociale qui doit être accordée aux RMNA en procédure d'asile.

Pour ce qui est des subventions, les RMNA font l'objet des mêmes dispositions que les requérants d'asile adultes: la Confédération verse des indemnités aux cantons pour les coûts de l'aide sociale, sous forme de forfaits (art. 88, al. 1 LAsi). Le forfait global de la Confédération permet de couvrir l'ensemble des dépenses effectuées par les cantons, lorsque ces dernières sont susceptibles d'être remboursées et que des solutions avantageuses ont été trouvées (art. 21 de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement, ordonnance 2 sur l'asile, OA 2; RS 142.312). En 2015, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) n'a prévu aucune part spécifique pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA dans la répartition des coûts pour le forfait global 1.

Les RMNA jouissent de perspectives d'avenir en Suisse sur le long terme, car une part importante d'entre eux obtiennent l'asile. De ce fait, le Conseil-exécutif mise sur une politique d'intégration durable dès le début de leur séjour.

Par AGC 780 du 1^{er} 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 an pour l'hébergement et l'encadrement d'un nombre moyen de 72 RMNA selon une option dite spécialisée. Le 17 mars 2015, il a en outre approuvé un crédit complémentaire de 3 300 000 francs annuels (ACE 23/2015) visant à assurer l'hébergement et l'encadrement d'une moyenne de 140 RMNA pendant les années 2015 et 2016.

En votant ces deux crédits, le Grand Conseil a clairement exprimé sa volonté de mettre en œuvre l'option spécialisée dans le canton de Berne. Il a confirmé cette volonté le 7 septembre 2015 (AGC 732/2015): après avoir examiné différentes options pour l'hébergement des RMNA, il est parvenu à la conclusion que l'option spécialisée dans des centres pour RMNA avait démontré son utilité et devait être maintenue. Partant, il a autorisé un crédit d'engagement de 6 900 000 francs par an pour les années 2017 à 2019, en émettant l'hypothèse que le nombre de RMNA que le canton de Berne devrait héberger et encadrer se maintiendrait à environ 140 au cours des prochaines années.

Conformément à l'option spécialisée, les RMNA attribués au canton de Berne continueront de séjourner dans un centre qui leur est spécialement destiné. Ce dernier se charge de l'encadrement de tous les RMNA (moins de 18 ans) séjournant dans le canton de Berne, quel que soit leur statut (procédure d'asile en cours, admission provisoire, décision de renvoi, délai de départ échu). Toutes les compétences sont regroupées dans le centre, qui est responsable de trouver un encadrement approprié pour chaque RMNA attribué au canton de Berne. Le centre propose notamment une admission 24 heures sur 24 et une gestion des cas. Il héberge les RMNA présentant des handicaps physiques ou psychiques ou des problèmes de comportement dans des structures adaptées, à l'interne ou à l'externe.

Pour les RMNA âgés de moins de 14 ans, le centre fait appel à un réseau de familles d'accueil. Dans le cadre de la gestion des cas, il apporte d'importantes prestations de soutien (p. ex. solutions de raccordement, aides à la traduction) à des institutions cantonales spécifiques (p. ex. psychiatrie pédiatrique d'urgence) qui accueillent des RMNA pour des séjours institutionnels. Lorsqu'un RMNA fait l'objet d'une décision de renvoi exécutoire, le centre coordonne le travail des autorités des migrations et de la police en vue du départ. L'avantage de l'option spécialisée réside dans l'éventail complet de solutions qu'il offre en matière d'hébergement et d'encadrement de RMNA, tout en garantissant un tarif unifié. Selon cette option, chaque RMNA est d'abord placé dans un centre. L'exploitant du centre doit ensuite entre-

prendre les démarches nécessaires pour déterminer, conjointement avec une personne de confiance ou un curateur, si le centre est en mesure de satisfaire aux besoins spécifiques du RMNA ou si ce dernier doit être placé chez un partenaire externe; le cas échéant, il détermine les prestations que le centre peut fournir. L'exploitant dispose d'un réseau d'organisations et de familles d'accueil qui proposent un hébergement et un encadrement, sur mandat du centre et moyennant l'approbation de la personne de confiance ou du curateur. Le centre est responsable de l'ensemble du processus; il examine périodiquement l'hébergement avec les curateurs et l'adapte aux besoins du RMNA.

Les coûts de l'option spécialisée sont de 171 francs par RMNA et par jour, quelle que soit leur forme d'hébergement (centre, foyer, famille d'accueil ou autre). Le canton peut en financer une part de 36,50 francs au moyen des subventions fédérales, le reste (134,50 CHF par RMNA et par jour) étant à sa charge.

Entre 2010 et 2014, le nombre de RMNA oscillait entre 50 et 60. Lorsque le crédit a été soumis au Grand Conseil, début 2015, moins de 100 RMNA (nombre effectif) séjournaient dans le canton de Berne. À l'automne 2014, le SEM a annoncé son intention de traiter les demandes d'asile de RMNA en priorité. Vu les États de provenance des RMNA (Érythrée, Somalie, Afghanistan, Syrie), on pouvait alors s'attendre à ce que 50 à 80 pour cent d'entre eux reçoivent l'asile ou soient admis provisoirement en tant que réfugiés, de sorte qu'ils quitteraient les effectifs déterminants pour le crédit. De plus, on pensait qu'en raison de la moyenne d'âge des RMNA au moment de leur attribution, une part significative d'entre eux deviendraient majeurs et sortiraient également des effectifs. Pour ces deux raisons, il était raisonnable de se fonder sur un effectif moyen de 140 RMNA – même avec l'augmentation attendue des attributions pendant l'été.

Or, contrairement aux prévisions, pas moins de 251 RMNA (nombre effectif) séjournaient dans le canton de Berne au 30 juillet 2015. Ce nombre (attributions par la Confédération) a augmenté à 458 au 31 décembre 2015. Partant, l'effectif moyen en 2015 a été de 226 RMNA et les dépenses supplémentaires qui en ont résulté pour l'hébergement et l'encadrement ont dû faire l'objet d'un second crédit complémentaire à hauteur de 4 200 000 francs, qui a été approuvé par le Grand Conseil le 14 mars 2016 (2015.POM.288).

Le budget 2016 repose sur les crédits existants, lesquels portent sur un effectif moyen de 140 RMNA et sur des coûts non couverts de 6 900 000 francs ($140 \text{ RMNA} \times 365 \text{ jours} \times 134,50 \text{ CHF}$).

3.2 Crédit d'objet pour le versement de l'aide sociale de 2016 à 2019

Le forfait versé par la Confédération est calculé sur la base de prestations avantageuses et, depuis plusieurs années, il ne suffit plus à couvrir toutes les dépenses – versement de l'aide sociale, hébergement et encadrement (formes particulières comprises), sécurité et soins médicaux, etc. De plus, la réserve de l'asile alimentée par les excédents de recettes ayant été dissoute au 31 décembre 2015, ces dépenses ne peuvent plus être couvertes par ce biais.

Pour cette raison, la POM a décidé de demander un crédit d'objet pour le versement de l'aide sociale pendant les années 2016 à 2019. Ce crédit permet la prise en charge de l'ensemble des dépenses directement occasionnées à l'OPM par l'application de la LAsi et qui ne sont pas couvertes par les subventions fédérales. Il couvre toute la période transitoire jusqu'à la

mise en œuvre prévue de la restructuration du domaine de l'asile dans le canton de Berne (NA-BE), dans le courant de l'année 2019.

Pour calculer ce crédit, la POM a établi une simulation de la marge contributive entre les recettes versées par le SEM et les dépenses à charge de l'OPM. Pour ce faire, elle s'est basée sur deux années de crise suivies de deux années marquées par une forte tendance à la normalisation. Étant donné que la situation politique mondiale au cours des quatre prochaines années ne peut pas être anticipée, les valeurs admises pourront connaître de fortes variations les années suivantes. On ignore également quels seront les taux d'admission et de renvoi et d'expulsion dans les années à venir. Partant, au moment de soumettre le crédit, la POM a dû tabler sur une situation comparable pour les années 2016 et 2017 à celle des années 2014 et 2015 et partir du principe que le canton de Berne devrait héberger un nombre élevé de personnes du domaine de l'asile. Ces prévisions ressortaient d'ailleurs clairement de divers documents envoyés par le SEM, qui a prié les cantons de se préparer.

Pour l'année 2016, le montant net du crédit déterminant demandé atteint 32 647 000 francs. Il baisse ensuite à 26 484 000 francs pour 2017, à 26 238 000 francs pour 2018 et à 20 023 000 francs pour 2019. Ces montants permettent, d'un point de vue strictement comptable, de garantir l'hébergement de 570 RMNA en 2016, 433 en 2017, 400 en 2018 et 300 en 2019.

Le rapport relatif au crédit d'objet mentionne, au chiffre 5.3, qu'un crédit supplémentaire devra probablement être demandé pour l'année 2016 afin de couvrir un déficit attendu de 27 560 860 francs.

Nature comptable	Budget 2016	Crédit demandé en 2016	Différence en CHF
318000, 360000, 362000, 363000, 364000, 365000	93 244 349	213 810 239	– 120 565 890
450000, 460000	88 158 156	181 163 186	– 93 005 030
Montant net du crédit, TVA in- cluse	5 086 193	32 647 053	– 27 560 860

Tableau 1: déficit par rapport au budget 2016

Le crédit d'objet pour le versement de l'aide sociale en matière d'asile de 2016 à 2019 a été traité par le Conseil-exécutif le 15 juin 2016 puis adopté par le Grand Conseil le 5 septembre 2016 (2016.POM.138). Comme mentionné précédemment, il comprend entre autres les frais non couverts pour un effectif moyen de 570 RMNA en 2016 (env. 28 mio. CHF). Au niveau de la marge contributive, ces coûts sont portés au solde I et nécessitent donc un crédit supplémentaire en cas de dépassement du budget.

Un référendum a été lancé contre le crédit d'engagement pour le versement de l'aide sociale entre 2016 et 2019. Le délai de dépôt des signatures attestées arrivera à échéance le 6 février 2017. Au moment de soumettre le crédit supplémentaire, on ignore encore si le référendum aboutira, mais on estime que cela est très probable. Partant, le crédit n'est pas encore entré en vigueur et aucun engagement ne peut être pris sur sa base.

3.3 Évolution du nombre de demandes d'asile et de RMNA / motifs du crédit supplémentaire

En 2015, le nombre de demandes d'asile a nettement augmenté, principalement au cours du second semestre. Vu le nombre de personnes attribuées aux cantons en 2015 (39 523, dont 5428 au canton de Berne), le SEM a prévu un minimum de 40 000 demandes pour 2016. Il a confirmé cette prévision pendant l'été, puis à l'automne, et a chargé les cantons d'établir une planification d'urgence. Suite à une séance d'évaluation de la situation avec l'Association des services cantonaux de migration le 6 septembre 2016, il a écrit que «pour l'année 2017, il n'est pas encore possible d'établir de pronostics fiables. On ne saurait exclure une hausse soudaine des demandes d'asile, sachant qu'il existe toujours un grand nombre de personnes qui pourraient décider de déposer une demande d'asile en Europe.» [trad.]

Finalement, la Suisse a reçu 27 207 demandes d'asile pendant l'année 2016. Ce nombre est inférieur aux prévisions initiales (min. 40 000 demandes), mais nettement supérieur à ce qui avait été admis au moment de l'adoption du budget 2016.

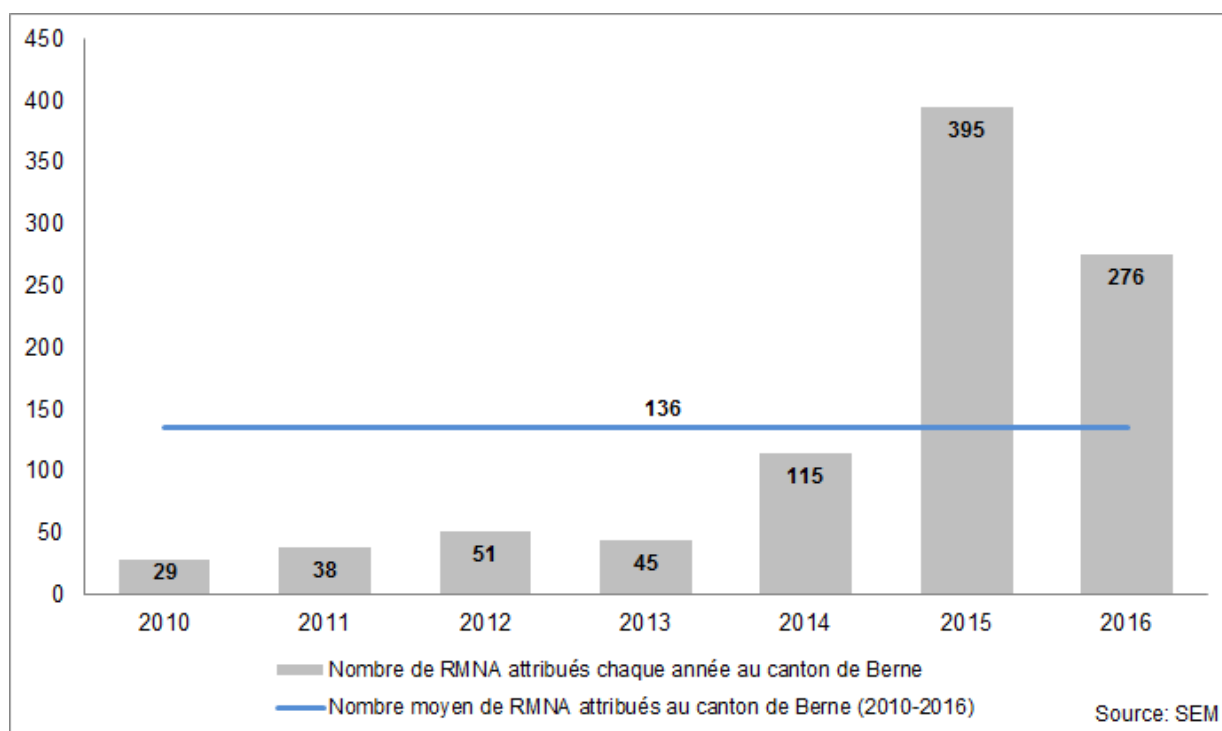


Illustration 1: RMNA attribués au canton de Berne, 2010-2016

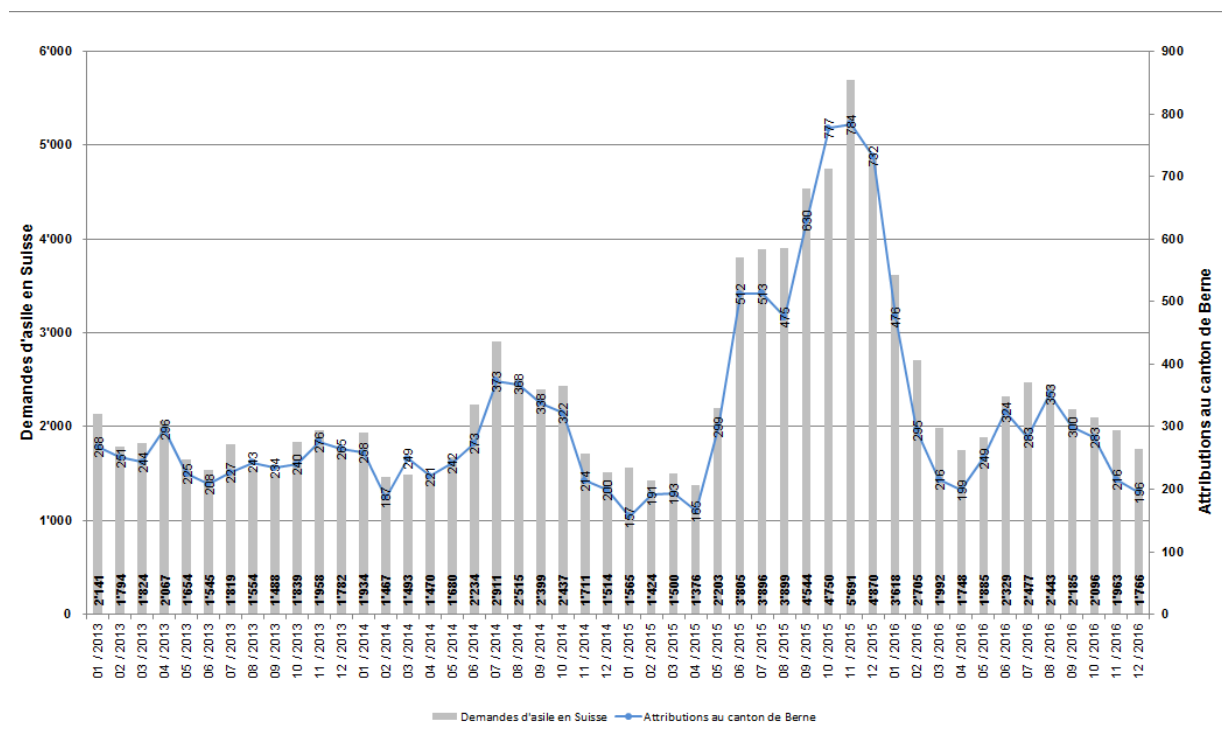


Illustration 2: demandes d'asile en Suisse et attributions au canton de Berne (janv. 2013 – déc. 2016)

En 2016, 3390 requérants d'asile ont été attribués au canton de Berne, dont 276 RMNA. Ainsi, le nombre effectif de RMNA séjournant dans le canton de Berne au 31 décembre 2016 était de 433, tandis que la moyenne annuelle atteignait 417. Vu les coûts de l'option spécialisée approuvée par le Grand Conseil (171 CHF par RMNA et par jour), un solde de 134,50 par RMNA et par jour est à la charge du canton, après déduction du forfait global de la Confédération.

Comme mentionné au chiffre 3.2, un référendum a été lancé contre l'arrêté 2016.POM.138 du Grand Conseil. De ce fait, l'autorisation de dépenses n'est pas encore entrée en vigueur et aucun engagement ne peut être pris sur sa base. Si l'objet est soumis au peuple et que ce dernier le rejette, les ACE 780/2014 et 23/2015 resteront en vigueur. Ainsi, une autorisation de dépenses est valable dans tous les cas pour l'année 2016, à hauteur de 6 900 000 francs ($140 \text{ RMNA} \times 365 \text{ jours} \times 134,50 \text{ CHF}$). Malgré l'incertitude de la situation, la POM était tenue d'agir et d'héberger les RMNA attribués au canton de Berne (l'effectif moyen en 2016 était de 417). Partant, elle a maintenu l'option spécialisée approuvée par le Grand Conseil, ce qui a causé une péjoration du solde en raison du nombre de RMNA à héberger.

De ce fait, en 2016, l'hébergement et l'encadrement des RMNA a engendré des coûts non couverts de 20 552 984 francs¹. Après déduction des crédits autorisés (6,9 mio. CHF au total), le dépassement s'élève à 13 652 984 francs. 3 444 134,80 francs peuvent être compensés au sein du groupe de produits Population et immigration. Le présent crédit porte sur les 10 300 000 francs restants (arrondi).

¹ État version de groupe 1, 24 janvier 2017: calcul fondé sur l'effectif moyen de RMNA (le nombre obtenu n'est pas rond); $417,51445 \text{ RMNA} \times 134,50 \text{ CHF} \times 366 \text{ jours} = 20\,552\,984 \text{ CHF}$

Étant donné que le canton de Berne n'a pas d'influence sur le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse et le nombre de RMNA attribués par la Confédération, l'OPM n'avait aucune possibilité d'empêcher la péjoration du solde.

4 Origine du dépassement de solde

Marge contributive I du budget 2016 (budget global)	– 22 301 970 CHF
Dépenses supplémentaires pour les RMNA par rapport au budget	– 13 652 984 CHF
Compensation au sein du groupe de produits	3 444 135 CHF
Compte 2016 de la marge contributive I (budget global)	– 32 510 819 CHF ²
Dépassement du solde de la marge contributive I (arrondi)	10 300 000 CHF

Compensation

Groupe de produits 06.02.9100 Police	10 300 000 CHF
--------------------------------------	----------------

Le crédit supplémentaire peut ainsi être compensé intégralement au sein de la Direction de la police et des affaires militaires après le bouclage provisoire de la comptabilité pour l'année 2016 (version de groupe 1).

Le crédit peut être compensé par le groupe de produits Police qui, pour différentes raisons, présente des frais de personnel et de biens, services et marchandises ainsi que des amortissements inférieurs aux prévisions et des recettes plus élevées que prévu. Ce bon résultat est dû notamment à des opérations comptables, telles que la revalorisation de provisions concernant le personnel, la réduction du ducroire et la diminution des amortissements. De plus, en raison de la fluctuation des effectifs, les frais de personnel ont été légèrement inférieurs au budget, de même que ceux liés aux équipements utilisés pour les interventions de la police.

5 Répercussions sur les finances

Les dépenses supplémentaires et le dépassement du solde qui en résulte se répercutent intégralement sur le calcul des prestations. La marge contributive I (budget global) se trouve péjorée par rapport au budget.

6 Répercussions sur les communes

Aucune

7 Proposition

La Direction de la police et des affaires militaires propose au Conseil-exécutif de soumettre le crédit supplémentaire de 10 300 000 francs (arrondi) au Grand Conseil.

Annexe

- Projet d'arrêté

² Valeur provisoire; les chiffres définitifs ne seront connus que courant février 2017 (clôture de comptes 2016, version de groupe 2).