



Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 225-2015
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive:
N° d'affaire: 2015.RRGR.879

Déposée le: 07.09.2015

Motion de groupe: Oui
Motion de commission: Non
Déposée par: UDC (Sutter, Langnau i.E.) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 09.09.2015

N° d'ACE: 1290/2015 du 28. octobre 2015
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
Classification: –



Asile: clarifier les faits pour mener un débat objectif

Il ne peut y avoir de débat objectif sur les dysfonctionnements de l'asile sans données pertinentes. Cela vaut en particulier pour les charges et les coûts que doivent assumer le canton et les communes. Une fois ces données connues, il faudra prendre des mesures pour résoudre les dysfonctionnements.

Le Conseil-exécutif est donc prié de répondre aux questions suivantes :

1. Combien les requérants et requérantes d'asile, les personnes admises provisoirement et les réfugiés et réfugiées reconnus ont-ils coûté au canton (administration, encadrement, soins), en tout et en moyenne par personne (pour chaque groupe) en 2013, 2014 et au premier semestre 2015 ?
2. Combien les programmes d'occupation destinés aux requérants et requérantes d'asile, aux personnes provisoirement admises et aux réfugiés et réfugiées reconnus ont-ils coûté au canton en 2013, 2014 et au premier semestre 2015 et combien de personnes ont bénéficié de tels programmes ?
3. A combien le Conseil-exécutif estime-t-il les coûts supplémentaires nécessaires pour assurer la sécurité dans les centres cantonaux d'accueil et à leurs abords immédiats ?

4. A combien le Conseil-exécutif estime-t-il les coûts subséquents (intégration, aide sociale, etc.) étant donné que les personnes relevant de l'asile sont de plus en plus nombreuses ?
5. Est-il vrai que tous les requérants d'asile mineurs non accompagnés sont attribués à une commune indépendamment de leur lieu d'hébergement ?

Motivation de l'urgence : l'afflux de personnes vers l'Europe et la Suisse se poursuit et il faut rapidement se faire une idée des coûts qui incombent aux cantons et aux communes afin de procéder à la planification nécessaire.

Réponse du Conseil-exécutif

Question 1

En guise d'introduction, le Conseil-exécutif souligne que l'aide sociale dans le domaine de l'asile est principalement financée par des subventions fédérales, et non par des moyens cantonaux. En vertu de l'article 10 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu; RS 616.1), l'aide sociale subventionnée par la Confédération doit être octroyée de manière à atteindre les buts visés et à couvrir les coûts. Conformément à l'article 22, alinéa 2 de l'ordonnance 2 sur l'asile du 11 août 1999 relative au financement (ordonnance 2 sur l'asile, OA 2; RS 142.312), l'aide sociale dans le domaine de l'asile couvre les frais de loyer, les dépenses liées à l'encadrement, l'aide sous forme de versements en espèces et les primes d'assurance-maladie.

L'article 3 de la 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), en relation avec l'article 1 de l'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) prévoit que le Service des migrations, rattaché à l'Office de la population et des migrations (OPM) de la Direction de la police et des affaires militaires (POM), est chargé de l'octroi de l'aide sociale aux personnes qui requièrent l'asile, qui sont admises provisoirement et séjournent depuis moins de sept ans en Suisse, ou qui font l'objet d'une décision de renvoi. Les rentrées financières de l'OPM dans le domaine de l'aide sociale en matière d'asile se composent du forfait global 1 versé mensuellement par la Confédération pour chaque personne requérant l'asile ou admise provisoirement, auquel s'ajoute un forfait unique versé au moment de l'attribution d'une personne au canton afin de couvrir les frais administratifs, ainsi qu'un forfait également unique destiné à couvrir l'aide d'urgence octroyée aux personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi exécutoire.

L'OPM reverse la majeure partie des forfaits fédéraux aux organismes qu'il charge contractuellement de gérer l'aide sociale aux personnes relevant du domaine de l'asile et de les encadrer (services d'aide sociale en matière d'asile, ci-après SASA). Il conserve toutefois la part destinée au financement des primes d'assurance-maladie, qu'il gère lui-même.

Tous les coûts liés à l'aide sociale dans le domaine de l'asile ne sont pas financés par la Confédération: le tableau suivant indique ceux que le canton de Berne doit prendre à sa charge.

Financement (en CHF)	2013	2014	2015 (prévision)
Subventions fédérales	70 152 757,62	91 345 320,70	87 481 672,27
Dépenses totales de l'OPM	83 619 073,11	91 839 196,23	94 881 265,00
Différence à charge du canton	13 466 315,49	493 875,53	7 399 592,73

Tableau 1: coûts à charge du canton dans le domaine de l'asile

En 2013, la Confédération a réduit ses forfaits d'environ 13 pour cent. L'OPM a cependant décidé de ne pas reporter cette réduction sur les SASA la même année. Par conséquent, le canton de Berne a enregistré un déficit élevé pendant cet exercice, qui est toutefois resté exceptionnel puisqu'en 2014, la réduction a été répercutée. De plus, la majeure partie du déficit a pu être compensée par la réserve de l'asile. Pour 2015, l'OPM s'attend à un déficit d'environ sept millions de francs. Celui-ci sera dû, en grande partie, aux frais supplémentaires liés à l'hébergement et à l'encadrement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA), pour lesquels le Grand Conseil a voté, en date du 7 septembre 2015, un crédit d'engagement de 6,9 millions de francs (net, après déduction des subventions fédérales) pour les années 2017 à 2019.

Le graphique ci-après montre les coûts moyens engendrés par l'aide sociale dans le domaine de l'asile en 2014, pour chaque canton et au niveau national.

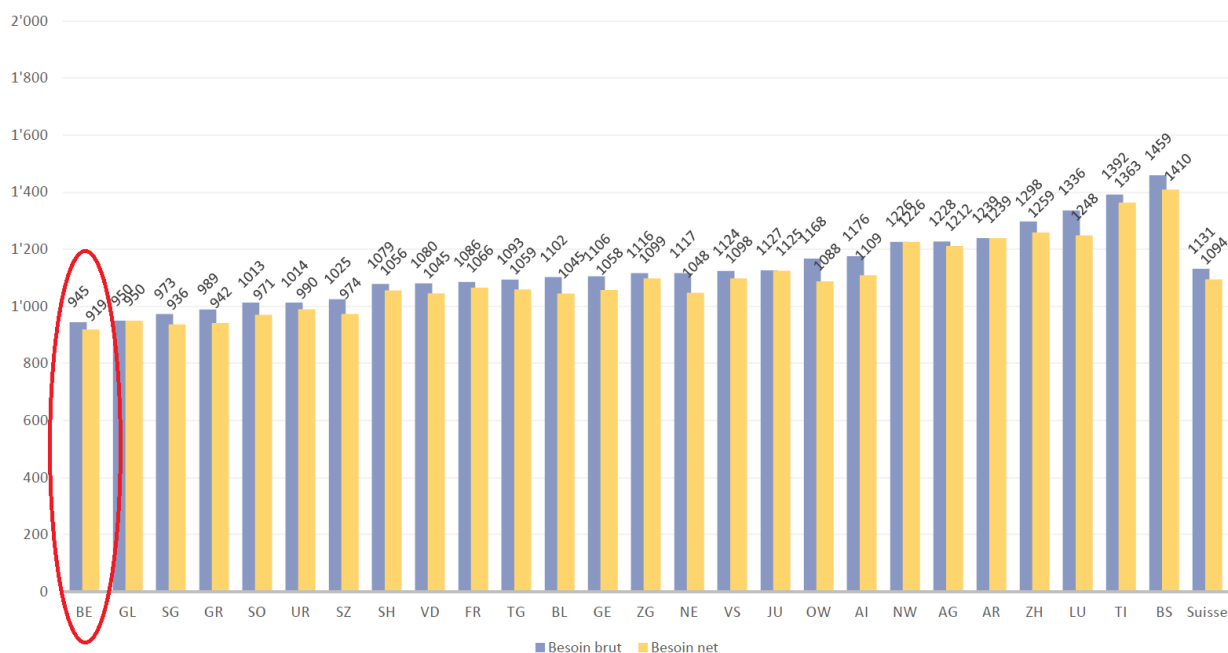


Illustration 1: besoins bruts et nets de l'aide sociale dans le domaine de l'asile (en CHF), par personne et par mois, pour chaque canton (état juin 2014)¹

En 2014, le canton de Berne a consacré un montant brut moyen de 945 francs par mois à chaque personne du domaine de l'asile, contre 1017 francs l'année précédente. Il était alors le canton qui dépensait le moins pour l'aide sociale dans ce domaine, en comparaison intercantonale. Un an plus tôt, il était précédé par les cantons de Glaris, des Grisons, d'Uri, de Schwyz et de Fribourg.

¹ Statistique de l'aide sociale dans le domaine de l'asile (eAsyl, 2013): résultats nationaux 2014; Office fédéral de la statistique, p. 30

En 2013, 2014 et 2015 (premier semestre), l'ensemble des personnes réfugiées relevant de la compétence de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) – permis B depuis moins de cinq ans ou F depuis moins de sept ans – ont généré les coûts d'aide sociale suivants:

Financement (en CHF)	2013	2014	État en juin 2015
Aide sociale	33 397 820	31 435 260	23 254 550
Frais d'exploitation et d'administration	5 671 110	5 746 500	3 548 480
Coûts de l'aide sociale économique par personne et par mois	1 378 (16 540 par an)	1 298 (15 580 par an)	1 560 (18 720 par an)
Coûts de l'aide sociale par personne et par mois y c. frais d'exploitation	1 613 (19 360 par an)	1 535 (18 420 par an)	1 798 (21 570 par an)

Tableau 2: coûts de l'aide sociale pour les réfugiés reconnus (remarque: l'état intermédiaire mentionné pour 2015 ne constitue pas des frais définitifs, sachant que certaines transactions – entrées ou dépenses – ne peuvent pas être effectuées au cours des six premiers mois)

Question 2

Le Conseil-exécutif rappelle que les programmes d'occupation d'utilité publique sont régis par une directive de l'OPM². Y figurent des projets dans le cadre desquels des requérants d'asile peuvent travailler temporairement en faveur de la collectivité. Ces programmes permettent aux requérants d'asile d'occuper leur quotidien de manière utile, tout en percevant une rétribution modique. Les projets visés font appel exclusivement à des requérants d'asile (permis N).

Cela signifie que les programmes d'occupation d'utilité publique ne s'adressent pas aux réfugiés reconnus ou aux personnes bénéficiant d'une admission provisoire, ni à toute autre personne relevant du domaine de l'asile. Ainsi, les requérants dont la décision de renvoi est devenue exécutoire ne peuvent plus y prendre part. Les réfugiés reconnus, quant à eux, bénéficient d'autres programmes d'occupation, qui seront décrits plus bas.

L'OPM alloue aux organisateurs d'un programme d'occupation un montant maximal de six francs par heure et par participant. Ce montant doit couvrir l'ensemble des coûts (y c. la rétribution versée aux requérants d'asile). Le projet doit impérativement, d'une part, respecter les prescriptions stratégiques de l'OPM et, d'autre part, concerner un domaine approprié.

Les coûts engendrés en 2013, 2014 et, selon toute prévision, en 2015 par l'ensemble des programmes d'occupation d'utilité publique autorisés par l'OPM sont les suivants:

Financement (en CHF)	2013	2014	2015 (prévision)
Programmes d'occupation	807 600,00	1 164 672,60	2 127 263,96

Tableau 3: coûts des programmes d'utilité publique de 2013 à 2015

Environ 430 requérants d'asile ont pu prendre part à un programme en 2013, et 480 en 2014. Ces programmes se déroulant selon un rythme anticyclique, il n'est pas possible de dire préci-

² ISCB n° 10/3.31

sément combien de personnes titulaires d'un permis N y ont pris part au cours du premier semestre 2015. L'OPM s'attend toutefois à une augmentation de la demande et à un nombre de participants avoisinant les 590 personnes d'ici à la fin de l'année.

Quant aux personnes admises provisoirement et séjournant en Suisse depuis plus de sept ans et aux réfugiés reconnus relevant de la compétence de la SAP, il existe des mesures d'intégration qui leur sont spécialement destinées et qui comprennent, outre des offres d'occupation, des programmes d'intégration sociale, d'orientation professionnelle, de formation et d'apprentissage linguistique.

En moyenne, le canton a consacré 8,6 millions de francs en 2013 et neuf millions de francs en 2014 à des mesures d'intégration des personnes admises provisoirement depuis plus de sept ans ou réfugiées. Ces dépenses ont permis à environ 1100 personnes de bénéficier de mesures d'encouragement en 2013, et 1500 en 2014. En 2015, le montant budgété est de 10,5 millions de francs, dont 1,6 est financé grâce à un versement complémentaire au forfait d'intégration pour 2014. Le Conseil-exécutif n'est pas encore en mesure de donner le nombre de personnes prenant part à une offre en 2015, sachant que les cours sont en partie calqués sur l'année scolaire ou le semestre. On peut toutefois s'attendre à une nouvelle augmentation du nombre de participants, vu l'accroissement de l'offre et la création de nouvelles places de cours. Les chiffres précités ne concernent que les personnes qui participent à un programme directement financé; il faut y ajouter toutes celles qui bénéficient d'une mesure d'intégration appropriée par l'intermédiaire des moyens d'aide sociale alloués individuellement.

Les moyens financiers consacrés à l'intégration des personnes admises provisoirement dont le séjour dépasse sept ans et des réfugiés reconnus sont définis dans la convention relative au programme d'intégration cantonal 2014-2017, passée entre le canton et la Confédération. Le canton de Berne reçoit un forfait annuel d'environ 5,4 millions de francs pour la mise à disposition d'offres d'intégration à destination des deux groupes susmentionnés. Pour fixer ce montant, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) s'est basé sur le nombre moyen d'octrois du statut de réfugié et d'admissions provisoires au cours des quatre dernières années. Si le nombre effectif s'écarte de plus de 20 pour cent de ce nombre, le SEM demande un remboursement partiel du forfait ou effectue un versement complémentaire. En l'occurrence, en 2014, le nombre de réfugiés reconnus a dépassé la moyenne, si bien que le SEM a versé une somme complémentaire avoisinant les cinq millions de francs, que le canton répartira sur environ trois ans pour financer des mesures d'intégration complémentaires. Le volume de financement supplémentaire de telles mesures par la Confédération atteint ainsi 1,6 millions de francs. Sachant que le nombre de réfugiés reconnus dépassera encore la moyenne en 2015, le canton s'attend à un nouveau versement complémentaire pour l'année en cours. Il ne prévoit pas de consacrer d'autres moyens aux programmes réguliers. Cependant, la mise en œuvre de mesures d'optimisation dans les domaines de l'aide sociale et de l'intégration nécessitera des moyens supplémentaires à hauteur de quatre millions de francs (cf. concept établi le 9 septembre 2015 par le groupe migration sur la collaboration interinstitutionnelle – ACE 1081/2015).

Question 3

Le Conseil-exécutif ne s'attend pas à une augmentation notable des coûts liés à la sécurité cette année. Ces coûts, qui s'élevaient à 3,3 millions de francs en 2013, ont considérablement baissé en 2014 pour atteindre 1,5 millions de francs. Pour les deux premiers trimestres de l'exercice en cours, une somme de 33 000 francs a été comptabilisée.

Question 4

Dans un courrier daté du 14 septembre 2015, le SEM a affirmé qu'en 2015, malgré la situation tendue, le nombre de requérants d'asile devrait osciller autour de 29 000 (avec une marge de plus ou moins 2500). Selon lui, ce nombre devrait rester à ce niveau élevé en 2016, une légère augmentation étant toutefois probable; il pourrait cependant être fortement influencé par différents facteurs, tels qu'un changement dans la pratique des États voisins. Vu la volonté exprimée par le SEM de maintenir «sa pratique consistant à traiter de manière prioritaire les cas Dublin et les demandes d'asile faiblement motivées déposées par des requérants provenant d'États libérés de l'obligation du visa et de pays pour lesquels le taux de reconnaissance est très faible (procédure en 48 heures et procédure "fast track")»³, il est probable, à l'heure actuelle, que l'effet d'attraction exercé par la Suisse sur des personnes dont les perspectives de séjour à long terme sont relativement faibles en comparaison de ce qu'elles sont dans les États voisins. À l'avenir, la Suisse devrait être moins attractive pour ces personnes que pour celles qui peuvent espérer y demeurer plus longtemps. Le taux de protection devrait se maintenir aux alentours de 60 pour cent. Ces pronostics laissent entrevoir une augmentation plutôt qu'une diminution des coûts d'intégration ces prochaines années.

L'augmentation du nombre de réfugiés a nécessité le développement des structures des services sociaux mis à disposition des réfugiés dans le canton de Berne (augmentation des coûts d'exploitation et d'administration). De plus, un nombre plus élevé de personnes bénéficiant d'un encadrement se trouvent encore au début de leur processus d'intégration et ont donc recours à l'aide sociale. Ces deux facteurs entraînent une augmentation des coûts. En 2013 et 2014, la part des dépenses pouvant être financées par des moyens fédéraux atteignait environ 78 pour cent. On peut s'attendre à ce qu'elle baisse à 70 pour cent.

Vu les nombreux facteurs d'incertitude, le Conseil-exécutif n'est pas en mesure d'apporter une réponse précise à la question de la progression future des coûts liés aux requérants d'asile et aux réfugiés dans le canton de Berne. En effet, cette évolution ne dépend pas seulement du nombre absolu de personnes, mais aussi du cadre légal et des décisions politiques qui seront prises concernant la quantité et la nature des offres de soutien.

Question 5

Depuis le 1^{er} janvier 2015, un contrat de prestations liant l'OPM à l'entreprise Zihler Social Development (ZSD) règle l'hébergement et l'encadrement des RMNA attribués au canton de Berne et l'octroi de l'aide sociale à ces derniers. Quel que soit leur lieu d'hébergement, les RMNA sont annoncés à une commune dans le cadre d'une procédure purement administrative, mais ils ne lui sont pas attribués. Leur enregistrement est centralisé dans la commune de Langnau.

Destinataire

- Grand Conseil

³ Cf. Situation en matière d'asile (24 septembre 2015): la Confédération ouvre de nouveaux hébergements et rencontre les experts des cantons; <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=58865>