



Besoins financiers exceptionnels en vue d'atténuer la forte croissance des dépenses dans le domaine de l'asile

Date: 29.06.2016

1. Évolution des dépenses en matière d'asile

Le nombre de demandes d'asile a fortement augmenté au second semestre de 2015. Il est passé au total de près de 24 000 en 2014 à 40 000 en 2015. Pour 2016, on prévoit jusqu'à 45 000 demandes et un taux de protection aussi élevé que l'année précédente (61 %)¹. Par conséquent, un grand nombre de personnes font l'objet d'une procédure d'asile, ce qui entraîne pour la Confédération et les cantons une hausse des dépenses consacrées à la migration. Pendant les cinq ou sept premières années, les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire relèvent de la compétence de la Confédération, qui verse aux cantons des forfaits globaux. Les forfaits globaux pour les coûts de l'aide sociale sont le principal poste de dépenses: ils représentent près de 70 % des dépenses en matière de migration.

Évolution des demandes d'asile et des dépenses de la Confédération en matière de migration

	Compte			Prévision				
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Requérants d'asile relevant de la compétence de la Confédération	41'300	43'500	57'200	77'000	91'600	96'800	96'600	95'200
Nombre de demandes d'asile	21'465	23'765	39'523	45'000	33'000	26'000	24'000	22'000
Dépenses en matière de migration (en mio de CHF)	1'159	1'174	1'443	1'814	2'305	2'460	2'408	2'281
dont aide sociale (en mio de CHF)	808	767	968	1'207	1'673	1'730	1'712	1'696

- Requérants d'asile relevant de la compétence de la Confédération: moyenne annuelle arrondie
- Dépenses 2016: sont pris en compte le budget 2016 et le supplément I/2016 (24 000 demandes d'asile en 2016 et nombre accru de cas en suspens en 2015). Une nouvelle hausse des dépenses de migration 2016 dans le supplément II est probable.

2. Conditions juridiques pour les besoins financiers exceptionnels

En vertu du frein à l'endettement, le plafond des dépenses est lié au montant des recettes corrigées des variations conjoncturelles.

Dans les situations exceptionnelles, le plafond des dépenses peut être relevé après l'obtention de la majorité qualifiée dans chacune des deux Chambres (art. 159, al. 3, let. c, Cst.) si les besoins financiers supplémentaires atteignent au moins 0,5 % du plafond des dépenses totales (art. 15, al. 2, LFC). Cela peut être notamment le cas si des «événements extraordinaires échappant au contrôle de la Confédération l'exigent» (art. 15, al. 1, let. a, LFC). La

¹ Le calcul des dépenses en matière d'asile pour le budget repose sur une méthode d'estimation qui vise à lisser les dépenses budgétisées dans ce domaine. Cette méthode se fonde sur la moyenne pondérée des demandes d'asile des quatre dernières années et tient également compte de la tendance de l'année en cours. Selon cette méthode, on aboutit à une hypothèse de 45 000 demandes d'asile pour 2016. La planification opérationnelle du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) continue à se baser sur l'hypothèse de 40 000 demandes.

forte hausse des dépenses en matière d'asile – rien qu'en ce qui concerne les forfaits globaux pour les coûts de l'aide sociale, il faut s'attendre à une augmentation des dépenses de plus de 900 millions entre le compte 2014 et le budget 2017 – doit être considérée comme extraordinaire et échappant à l'influence de la Confédération.

La dernière hausse aussi rapide des demandes d'asile avait été enregistrée en 1998/99 lors de la crise du Kosovo. C'est pourquoi le message du 5 juillet 2000 sur le frein à l'endettement mentionnait explicitement cette crise comme un exemple de besoin financier exceptionnel².

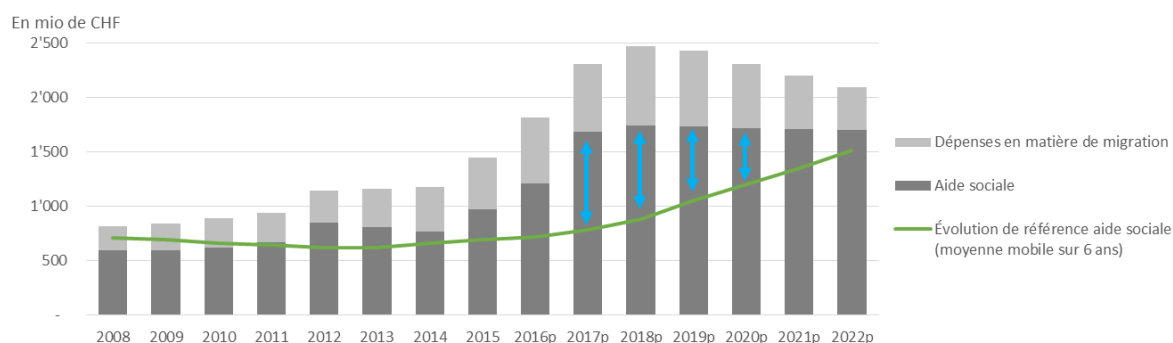
3. Calcul des dépenses extraordinaires

Les dépenses supplémentaires prennent principalement la forme de forfaits globaux pour les coûts de l'aide sociale. Pour des raisons de transparence, le calcul des dépenses extraordinaires se limite à ce domaine.

On détermine le montant des besoins financiers exceptionnels en comparant les dépenses prévues avec un scénario de référence présentant l'évolution considérée comme ordinaire. La différence entre les dépenses pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile et le scénario de référence correspond au plafond des besoins financiers exceptionnels (voir graphique).

Le scénario de référence représente la «situation ordinaire» dans le domaine de l'asile. Il est défini comme la moyenne des six derniers exercices comptables³, durée moyenne pendant laquelle les requérants relèvent de la compétence de la Confédération. Celle-ci verse des forfaits globaux aux cantons pendant cinq ans pour les personnes dont le statut de réfugié est reconnu et pendant sept ans pour les personnes admises à titre provisoire. La définition sous la forme d'une moyenne mobile sur six ans a pour effet de limiter dans le temps le recours au régime particulier prévu par le mécanisme du frein à l'endettement.

Calcul des dépenses extraordinaires en matière d'asile (en mio de CHF)



Tout d'abord, seule la part extraordinaire des dépenses en matière d'asile a été déterminée pour 2017. Selon les chiffres disponibles en juin 2016 et le scénario de référence décrit plus haut, les besoins financiers exceptionnels pour 2017 s'élèvent théoriquement à 900 millions de francs au maximum. Le critère quantitatif prescrit par la loi, à savoir 0,5 % du plafond des dépenses, est ainsi rempli. Cependant, seule la part des dépenses qui permet de respecter les exigences du frein à l'endettement doit être déclarée extraordinaire. Le Conseil fédéral

² Message sur le frein à l'endettement, FF 2000 4295, p. 4351, tableau «Cas susceptibles de régime particulier entre 1991 et 1999»: Asile (crise du Kosovo)

³ Le scénario de référence pour le budget 2017 correspond ainsi à la moyenne des dépenses figurant dans les comptes 2010 à 2015.

propose donc au Parlement de relever le plafond des dépenses du budget 2017 de 400 millions par rapport au plafond ordinaire visé à l'art. 13 LFC.

Pour les années suivantes, le Conseil fédéral décidera ultérieurement si et dans quelle mesure on peut invoquer des besoins financiers exceptionnels. Compte tenu des hypothèses actuelles concernant l'évolution du domaine de l'asile, le critère quantitatif en la matière serait également rempli pour les années 2018 à 2020.

4. Budget extraordinaire et compte d'amortissement

Les dépenses extraordinaires sont imputées au compte d'amortissement. Si le solde du compte d'amortissement n'est pas suffisant pour les couvrir, le découvert doit être compensé au cours des six exercices suivants (art. 17b LFC). A la fin de 2016, le compte d'amortissement présentera probablement un solde de 2,5 milliards de francs.

5. Autre solution possible

Lors de la mise au point du budget 2017, le Conseil fédéral a également examiné la possibilité de réduire encore les dépenses au lieu de faire valoir des besoins financiers exceptionnels. Pour ce faire, il aurait fallu appliquer un blocage linéaire de crédits à hauteur de 1,75 % des dépenses faiblement liées (art. 37a LFC).

Ce blocage aurait entraîné des coupes supplémentaires de quelque 50 millions pour chacun des groupes de tâches Agriculture, Défense nationale et Relations avec l'étranger, de 85 millions pour le groupe de tâches Trafic et de plus de 110 millions pour le groupe de tâches Formation et recherche. Conjugué aux mesures prévues dans le budget 2016 et le programme de stabilisation 2017-2019, le blocage de crédits aurait provoqué un net recul des dépenses dans divers groupes de tâches.

Pour 2017, par exemple, les dépenses destinées à l'agriculture auraient été inférieures de 4,4 % à celles du budget précédent; pour les relations avec l'étranger, la diminution aurait été de 1,7 %, abstraction faite de la conversion de fonds de tiers en fonds propres, sans incidence budgétaire, dans la société de financement du développement SIFEM AG. Les dépenses des groupes de tâches Formation et recherche et Défense nationale, quant à elles, auraient tout de même augmenté respectivement de 1,4 % (au lieu de 2,9 %) et de 3,6 % (au lieu de 4,8 %).

Évolution des groupes de tâches en cas de blocage de crédits de 1,75 %

<i>En mio de CHF</i>	B 2016 avec blocage de crédits	B 2017 sans blocage de crédits*	Δ16/17 sans blocage de crédits	B 2017 avec blocage de crédits	Δ16/17 avec blocage de crédits
Conditions institutionnelles et financières	2'817	2'725	-3.3%	2'703	-4.0%
Ordre et sécurité publique	1'207	1'235	2.4%	1'230	2.0%
Relations avec l'étranger - coopération internationale**	3'627	3'613	-0.4%	3'566	-1.7%
Défense nationale	4'552	4'769	4.8%	4'715	3.6%
Formation et recherche	7'402	7'618	2.9%	7'504	1.4%
Culture et loisirs	518	525	1.4%	519	0.2%
Santé	237	254	7.0%	251	5.8%
Prévoyance sociale	22'455	23'660	5.4%	23'657	5.4%
Trafic	9'234	9'217	-0.2%	9'132	-1.1%
Environnement et aménagement du territoire	1'464	1'563	6.7%	1'553	6.1%
Agriculture et alimentation	3'704	3'595	-2.9%	3'540	-4.4%
Économie	699	709	1.4%	704	0.7%
Finances et impôts	9'314	9'578	2.8%	9'578	2.8%
Total	67'229	69'434	3.3%	69'027	2.7%

* Chiffres provisoires, de faibles écarts par rapport au message sur le budget 2017 sont possibles.

** B 2017 relations avec l'étranger corrigées de la conversion de fonds de tiers en fonds propres chez SIFEM AG (sans incidence budgétaire)