

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Philippe Ducommun intitulée EVAM - bref état des lieux après 2 ans de
fonctionnement

Rappel de l'interpellation

L'afflux massif des requérants d'asile en provenance des Balkans a permis au canton de Vaud d'accueillir, de soigner et d'aider plus de 11'000 personnes en 1999. Ces missions d'assistance étaient, à l'époque, déléguées à la Fondation pour l'accueil des requérants d'asile (FAREAS). A la suite d'un changement de statut, l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) assume, depuis 2008, les tâches jusqu'alors dévolues à la FAREAS.

La situation internationale et les mesures légales adoptées en Suisse ont engendré un net recul des demandes d'asile dans le canton de Vaud notamment. Selon le Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS), le nombre de requérants d'asile présents au 31 décembre 2009 sur sol vaudois s'établit à 4'300 soit à un peu plus du tiers de ce qu'il était il y a dix ans. Le financement octroyé par la Confédération au canton pour ses missions d'accueil, d'hébergement et de soins a évolué dans une proportion semblable. Cependant, les moyens mis à disposition de l'EVAM par le canton n'ont pas été réduits de manière comparable.

Questions au Conseil d'Etat :

- 1. Comment expliquer, sur la base de la baisse sensible du nombre de requérants d'asile dans le canton depuis 1999, que la masse salariale de l'EVAM soit plus élevée en 2010 qu'en 1999 ?*
- 2. Doit-on déduire du constat qui précède que des prestations supplémentaires sont offertes aux requérants de 2010 par rapport à 1999 ? Ou que la prise en charge des requérants est sensiblement plus lourde en 2010 qu'en 1999 ?*
- 3. Comment, et en particulier avec quels moyens de contrôle, le Conseil d'Etat apprécie-t-il l'efficacité de l'EVAM dans le cadre de l'exécution de ses missions ?*
- 4. Le Conseil d'Etat peut-il fournir des comparaisons intercantionales relatives aux moyens consentis — en francs par bénéficiaire — pour accomplir sa mission d'accueil des requérants d'asile ?*
- 5. Le Conseil d'Etat peut-il décrire les ressources dont il dispose pour assurer la parfaite exécution de la convention de subventionnement qui lie le Département de l'intérieur à l'EVAM ? Les estime-t-il adéquates ?*
- 6. Les requérants déboutés depuis trois ans peuvent suivre des programmes d'occupation destinés à faciliter leur régularisation selon l'art. 14 Lasi, al. 2. Quel est le coût de ces programmes d'occupation ?*

Ne souhaite pas développer.

Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

Il est difficile de comparer la situation de la Fareas en 1999 avec celle de l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) dix ans plus tard, les missions de la première ne recoupant pas exactement celles du second et de nombreux changements étant intervenus entre ces deux dates.

Il est exact cependant que les charges de personnel sont proches en 1999 et en 2009, pour une population assistée qui a fortement diminué. Ces charges ne comprenant pas les prestations sous-traitées, la comparaison devrait plutôt se faire sur les dépenses totales, voire sur la part de ces dépenses à charge de l'Etat. L'EVAM a par exemple récemment procédé à l'internalisation de certaines prestations informatiques, de conciergerie, de surveillance et de production de repas, et il n'est pas possible de reconstituer la composition du personnel de la Fareas en 1999.

S'agissant des dépenses globales, elles étaient de CHF 139.7 mio. en 1999, contre CHF 80.5 mio. en 2009 ; la part nette à charge de l'Etat était cette même année de CHF 69.5 mio. en tenant compte de la part de subventions restituée conformément à la Loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA). Le solde était soit financé par les fonds propres de l'établissement (principalement le fonds de rénovation des immeubles), soit provenait de prestations facturées à des tiers ou de la part d'assistance en nature remboursée par les bénéficiaires.

Il faut également tenir compte du fait que la Fareas a dû faire l'objet d'un assainissement de la part de l'Etat à hauteur de CHF 21.3 mio. en 2006 et qu'à plusieurs reprises des restitutions importantes ont été effectuées à la Confédération. Plusieurs audits, internes et externes, ont d'ailleurs relevé à l'époque le manque de sécurité dans la gestion de l'assistance principalement, mais également dans d'autres domaines de gestion. Le coût de ces éléments n'apparaît évidemment pas dans les comptes de l'institution.

Le parc immobilier de la Fareas n'a, quant à lui, pas pu faire l'objet de l'entretien qui aurait été nécessaire et le fonds de rénovation n'a pas pu être doté des sommes nécessaires, ce qui a conduit à une dégradation parfois importante, aboutissant même dans un cas à la désaffectation de l'immeuble pour cause d'insalubrité. Ce rattrapage nécessite maintenant des dépenses importantes, qui ont d'ailleurs fait l'objet d'une garantie d'emprunt de CHF 17.5 mio. adoptée par le Grand Conseil le 15 décembre 2009. L'absence d'entretien ou l'insuffisance de dotation du fonds de rénovation biaisent évidemment la comparaison, puisque des frais qui auraient dû être comptabilisés il y a une dizaine d'années engendrent des dépenses exceptionnelles aujourd'hui.

Enfin, le montant dû par les débiteurs, essentiellement des personnes assistées, a pu être diminué, puisqu'il a passé de CHF 7.7 mio. en 2003 à CHF 3.3 mio. à fin 2009.

Réponses aux questions

1. Comment expliquer, sur la base de la baisse sensible du nombre de requérants d'asile dans le canton depuis 1999 que la masse salariale de l'EVAM soit plus élevée en 2010 qu'en 1999 ?

2. Doit-on déduire du constat qui précède que des prestations supplémentaires sont offertes aux requérants en 2010 par rapport à 1999 ? Ou que la prise en charge des requérants est sensiblement plus lourde en 2010 qu'en 1999.

En 1999, les frais de personnel étaient de CHF 23.282 mio. et en 2009 de CHF 23.322 mio. Or, entre 1999 et 2009, l'indice des prix à la consommation (moyennes annuelles) a augmenté de 9.9 %. Comme on l'a vu, les dépenses globales ont, elles, baissé plus fortement.

On constate néanmoins une absence de lien direct entre le nombre de demandeurs d'asile et le financement nécessaire à leur hébergement, leur assistance et leur encadrement, qui a plusieurs causes.

Il y a dix ans, la proportion de familles était nettement plus importante qu'aujourd'hui, où les nouveaux arrivants sont dans leur grande majorité des hommes seuls. Ce nouvel état de fait engendre des frais d'hébergement plus importants et un nombre important de dossiers à traiter (une famille de plusieurs personnes constituant généralement un seul dossier d'assistance).

Les modifications législatives intervenues ces dernières années ont également entraîné une augmentation du coût de la prise en charge par personne. Jusqu'en 2006 en effet, il n'y avait qu'un seul régime d'assistance appliqué à l'ensemble de la population. L'introduction par le législateur fédéral, en 2004, de la suppression de l'aide ordinaire aux personnes faisant l'objet d'une décision de non-entrée en matière et son remplacement par des prestations d'aide d'urgence a nécessité, depuis 2006, l'ouverture de structures d'hébergement spécifiques dédiées à ce type d'aide. Ce régime a été étendu, à partir de 2008, aux personnes dont la demande d'asile a été rejetée, ce qui a nécessité une extension des capacités d'hébergement dédiés à l'aide d'urgence. Dans les foyers destinés aux célibataires, il n'y a aucune remise d'argent. Les prestations sont données en nature conformément à l'esprit de la loi fédérale ce qui, parfois, peut être plus onéreux (la nourriture p.ex.). De plus, en raison des particularités du régime et des caractéristiques de la population hébergée dans ces foyers, une surveillance doit être organisée en permanence avec deux agents, l'un surveillant les entrées et l'autre pouvant intervenir à l'intérieur du site. Or, deux agents présents 24 heures sur 24 représentent une force de travail d'environ neuf équivalents plein temps sur l'année, pour une cinquantaine de résidents à Vevey et une centaine à Vennes. Ainsi, les changements légaux opérés ont certainement permis de diminuer le nombre de personnes à assister, mais ils ont eu pour effet d'augmenter le coût de prise en charge par personne.

Parallèlement, les attentes de la société et des communes abritant un grand nombre de demandeurs d'asile ont évolué, nécessitant une évolution du concept de prise en charge et l'augmentation de la surveillance. Alors que des veilleurs de nuit suffisaient il y a dix ans, il y a aujourd'hui dans presque tous les foyers des surveillants présents en permanence.

Enfin, le dernier changement législatif concerne les mesures d'intégration, très limitées jusqu'en 2008, pour la population relevant de l'asile. Depuis cette date, des mesures d'intégration sont accessibles aux personnes au bénéfice d'une admission provisoire, qui constituent plus de la moitié de la population assistée par l'EVAM et qui resteront pour la plupart durablement en Suisse. C'est ainsi que l'EVAM a été chargée par le Conseil d'Etat de mettre sur pied un dispositif destiné à favoriser leur prise d'emploi.

Dans ce cadre, ces personnes ont pu bénéficier d'un bilan d'orientation, d'un encadrement pour la recherche d'emploi, d'un apprentissage du français et, si nécessaire, d'autres connaissances de base, d'une formation dans des domaines tels que la cuisine, le bâtiment ou la santé, ou ont pu participer à un programme d'occupation. Ces efforts visant une meilleure intégration de cette population en Suisse, et en particulier leur intégration sur le marché du travail et leur autonomie financière, se poursuivent à l'heure actuelle.

3. Comment, et en particulier avec quels moyens de contrôle, le Conseil d'Etat apprécie-t-il l'efficacité de l'EVAM dans l'exécution de ses missions

L'EVAM dispose d'une marge de manœuvre opérationnelle mais ne peut définir lui-même les prestations qu'il fournit aux migrants qu'il assiste. Celles-ci sont en effet fixées dans la convention de subventionnement annuelle conclue entre l'établissement et le Conseil d'Etat (chapitre II LARA), ce dernier en adoptant en outre le budget et les comptes (art. 5 LARA).

Le cadre de l'intervention de l'EVAM est quant à lui clairement défini dans la loi, dans son règlement d'application, dans les normes d'assistance adoptées par le Conseil d'Etat (art. 5 LARA) et dans les directives du département (art. 6 LARA). Ce corpus de règles est réuni chaque année dans le Guide d'assistance qui définit donc les droits et devoirs de l'établissement et des personnes assistées.

L'EVAM fait en outre l'objet des contrôles internes et externes suivants :

- Le contrôle interne de l'établissement a été développé et les procédures décrites et sécurisées, soit par des verrouillages informatiques, soit par des systèmes de contrôle. L'ensemble des rapports de l'entité interne de contrôle font l'objet d'un suivi interne par la direction et sont transmis à l'Etat.
- L'établissement dispose d'un organe de révision externe nommé par le Conseil d'Etat (art. 13 LARA).
- Il est soumis au contrôle de la commission des finances, de la commission de gestion, de la Cour des comptes et du Contrôle cantonal des finances.
- Le département en charge de l'asile est responsable du suivi et du contrôle de la subvention octroyée à l'EVAM (art. 27 LSubv).

L'EVAM produit chaque année un rapport d'activité à l'intention du Conseil d'Etat. En outre, depuis sa création, il n'a jamais utilisé la totalité de la subvention octroyée, mais a pu en 2008 et en 2009 en affecter une partie au fonds d'égalisation des résultats et restituer le solde à l'Etat (CHF 2.7 mio. en 2008 et CHF 1.8 mio. en 2009). Plusieurs affectations extraordinaires au fonds de rénovation des immeubles ont en outre permis de financer des remises en état ou des rénovations qui n'avaient pas pu être effectuées jusqu'alors.

4. Le Conseil d'Etat peut-il fournir des comparaisons intercantionales relatives aux moyens consentis – en francs par bénéficiaire – pour accomplir sa mission d'accueil des requérants d'asile ?

Il n'existe pour l'heure aucune comparaison intercantonale dans ce domaine. Il est à relever que l'organisation de ce secteur varie considérablement d'un canton à l'autre, voire est partiellement confiée aux communes dans nombre de cantons alémaniques.

L'Office fédéral des migrations (ODM) et les cantons examinent actuellement le taux de couverture des coûts encourus dans les cantons par les subventions fédérales. Les résultats de cette étude qui ne seront toutefois connus qu'en automne 2010 fourniront probablement des éléments de réponse à cette question.

5. Le Conseil d'Etat peut-il décrire les ressources dont il dispose pour assurer la parfaite exécution de la convention de subventionnement qui lie le département de l'intérieur à l'EVAM ? Les estime-t-il adéquates ?

La convention de subventionnement lie le Conseil d'Etat (et non pas le Département de l'intérieur) à l'EVAM. Comme indiqué en réponse à la question 3, différents mécanismes de contrôle de l'EVAM sont en place. Par ailleurs, le Conseil d'Etat dispose des instruments suivants :

- rapports bi-annuels du directeur de l'EVAM au Conseil d'Etat (un rapport avec les comptes, un rapport lors de la présentation du budget)
- comptes de fonctionnement et bilan de l'EVAM
- clôtures intermédiaires trimestrielles transmises au DINT et au SAGEFI
- tableau de bord mensuel (indicateurs sur les principaux domaines d'activité de l'EVAM)
- fixation d'objectifs spécifiques (notamment dans le domaine de l'intégration des admis provisoires) et suivi de ces objectifs
- séances bilatérales mensuelles du chef du DINT avec le directeur de l'EVAM
- comité d'audit constitué de l'EVAM et du SPOP, identifiant les risques principaux et conduisant des audits de certains processus.

Le Conseil d'Etat estime adéquat en l'état l'ensemble de ces instruments.

6. Les requérants déboutés depuis trois ans peuvent suivre des programmes d'occupation destinés à faciliter leur régularisation selon l'art. 14 LAsi. Quel est le coût de ces programmes d'occupation ?

Aucun programme spécifique n'a été mis sur pied pour ce groupe de population. Comme énoncé dans les réponses aux postulats Mahaim (08_POS_075) et Silauri (08_POS_073) ainsi que l'interpellation Brélaz (08_INT_178), depuis 2009 toutes les personnes bénéficiant de l'aide d'urgence et dont la durée de séjour en Suisse est supérieure à 3 ans ont accès aux programmes d'occupation et d'activités organisés par l'EVAM.

En 2009, 64 personnes ont participé pour un coût total estimé à CHF 125'500.--.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 23 juin 2010.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean