



Rapport Stratégie des coûts NA-BE – charges extraordinaires liées à l'aide d'urgence 2021-2023

Modifié le	11 août 2020
Version	1.0
Statut	
Classification	Non classifié
Auteur	Direction de la sécurité
Référence	2020.SIDABEV.232

Table des matières

1.	Synthèse	3
2.	Contexte	4
3.	Principes et objectifs de la stratégie des coûts.....	5
4.	Financement dans le domaine de l'aide d'urgence	5
4.1	Revenus provenant des forfaits d'aide d'urgence.....	5
4.2	Charges liées à l'organe responsable de l'aide d'urgence et coûts extraordinaires	6
4.3	Volume de prestations et modèle de calcul	7
4.3.1	Effectifs actuels et volume de prestations	7
4.3.2	Modèle de calcul Fehler! Textmarke nicht definiert.	
5.	Perspectives	9
6.	Proposition	9
7.	Documentation complémentaire et annexes.....	10
7.1	Annexes	10
7.1.1	Bases légales	10
7.1.2	Aperçu du système de financement et de la gestion dans le domaine de l'asile et des réfugiés selon la fiche d'information 8 « Indemnités fédérales »	11

1. Synthèse

Suite à la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés (projet NA-BE), les personnes frappées d'une décision de renvoi entrée en force sont, depuis le 1^{er} juillet 2020, hébergées dans des centres de retour cantonaux (CRC), séparément des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus. Les requérants d'asile déboutés placés dans les CRC se voient remettre des denrées alimentaires, des articles d'hygiène et des vêtements, et donner l'accès aux prestations couvertes par l'assurance-maladie obligatoire. ORS Service AG gère les CRC situés à Aarwangen, Bienne-Boujean et Champion ainsi que le centre temporaire à Konolfingen. Ce mandat d'encadrement et d'hébergement lui a été attribué dans le cadre d'un appel d'offres public et d'une adjudication entrée en force.

La Confédération verse aux cantons un forfait d'aide d'urgence (FAU) unique et lié à la décision relative à la procédure pour chaque personne frappée d'une décision de renvoi entrée en force. Les forfaits d'aide d'urgence en vigueur depuis le 1^{er} mars 2019 se fondent sur l'hypothèse que la procédure d'asile accélérée se traduira par d'importants gains d'efficacité et, partant, par des économies de coûts dans l'application de la loi sur l'asile. Ces nouveaux forfaits ont pour effet de réduire fortement les montants reçus par le canton, avec pour conséquence un déficit de couverture en particulier dans le domaine des charges extraordinaires liées à l'aide d'urgence selon l'article 17 de la loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE; RSB 122.20).

Avec le présent rapport sur la stratégie des coûts NA-BE, le Conseil-exécutif s'acquitte de sa responsabilité de veiller à la transparence et au compte rendu financier dans le domaine de l'aide d'urgence à l'égard du Grand Conseil. Cette stratégie s'attache en priorité à présenter le système de financement et les éléments de coûts qui peuvent être influencés, même si c'est de manière restreinte. En tenant compte de la volatilité inhérente au domaine de la migration, elle prévoit par ailleurs l'évolution des charges extraordinaires liées à l'aide d'urgence en vertu de l'article 17 Li LFAE pour les années 2021 à 2023. En revanche, elle ne porte pas sur les charges liées à l'aide d'urgence ordinaire en vertu de l'article 16 Li LFAE, à l'aide sociale et à la promotion de l'intégration dans le domaine de l'asile et des réfugiés.

En se fondant sur des valeurs empiriques et sur l'hypothèse fondamentale que les mesures de la Confédération en lien avec la pandémie de COVID-19 seront intégralement levées, on peut tabler pour les années à venir sur une baisse progressive du nombre de personnes bénéficiaires d'une aide d'urgence et, partant, sur une diminution des charges extraordinaires qui y sont liées. Pour garantir que les fluctuations pourront être absorbées, les projections pour ces prochaines années se basent tout de même sur des effectifs stables.

Pour pouvoir également absorber les variations dans le domaine des charges extraordinaires liées à l'aide d'urgence en vertu de l'article 17 Li LFAE (soit pour les mineurs non accompagnés et les hébergements spécifiques), la stratégie des coûts part de l'hypothèse que les effectifs resteront stables au cours des années à venir et comporte donc une réserve. Il en résulte les charges nettes avant compensation des charges (CC) suivantes:

Année	Montant en CHF (avant CC)
2021	604 400
2022	604 400
2023	604 400

À noter qu'il s'agit d'une estimation, ces montants pouvant être plus élevés ou plus faibles en fonction des effectifs réels. Il n'est donc pas exclu que le Conseil-exécutif – en s'appuyant sur les principes et les bases de calcul présentés dans la présente stratégie des coûts – autorise finalement des dépenses plus élevées ou plus faibles.

Contexte

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet NA-BE au 1^{er} juillet 2020, la Direction de la sécurité (DSE) entend exécuter les renvois avec rigueur dans le cadre du règlement des compétences adapté : dans les CRC, les personnes frappées d'une décision négative entrée en force sont préparées à un renvoi rapide vers leur Etat de provenance et bénéficient de mesures spécifiques dans le domaine de l'aide au retour. Les incitations à demeurer en Suisse sont réduites de manière ciblée.

Sur mandat de la DSE, la société ORS Service AG, qui a remporté l'adjudication suite à une procédure d'appel d'offres ordinaire, assure la gestion opérationnelle et conforme aux règles des CRC ainsi que l'encadrement et l'hébergement des personnes déboutées jusqu'à leur départ. L'octroi de l'aide d'urgence se fonde sur l'article 12 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), qui dispose que toute personne qui se trouve dans une situation de détresse avérée a droit au minimum vital indépendamment de son statut de séjour.

L'aide d'urgence ordinaire accordée en vertu de l'article 16 Li LFAE se fonde sur ce minimum garanti par la Constitution; elle est en principe couverte par les forfaits versés par la Confédération au canton à cette fin. Le Conseil-exécutif autorise de manière définitive les charges liées à l'octroi de l'aide d'urgence ordinaire, raison pour laquelle cette dernière est exclue de la présente stratégie des coûts.

La présente stratégie des coûts se fonde sur l'aide d'urgence extraordinaire octroyée aux personnes frappées d'une décision de renvoi entrée en force ayant des besoins particuliers. En vertu de l'article 17 Li LFAE, les charges extraordinaires liées à l'hébergement et à l'encadrement des groupes de personnes ci-après sont fonction des besoins et doivent être intégrées dans la stratégie des coûts:

- **Mineurs non accompagnés (MNA):** conformément à l'article 40, alinéa 1, lettre a de la loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR ; RSB 861.1), les MNA sont hébergés et encadrés indépendamment de leur statut en matière d'asile. Dans le canton de Berne, les enfants et les jeunes non accompagnés déboutés qui dépendent de manière avérée d'une aide d'urgence sont suivis par les prestataires de services compétents de l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS).
- **Personnes frappées d'une décision de renvoi entrée en force ayant besoin d'un hébergement spécifique:** ces personnes sont généralement hébergées dans des établissements distincts.

Conformément aux articles 26, alinéa 3 Li LFAE et 42 LAAR, le Grand Conseil fixe périodiquement la stratégie de calcul des coûts mentionnés précédemment. La stratégie des coûts liés à l'aide d'urgence expose les principes sur lesquels reposent les coûts liés à l'encadrement des MNA et à l'hébergement spécifique des personnes déboutées ayant des besoins particuliers, qui sont calculés chaque année dans le cadre du processus ordinaire de planification financière. Elle s'attache en priorité à présenter les moyens de pilotage du canton et le système de financement. Elle se fonde sur la stratégie globale dans le domaine de l'asile et des réfugiés dont le Grand Conseil a pris connaissance lors de la session de novembre 2016, ainsi que sur les nouvelles bases légales (Li LFAE et LAAR) adoptées lors de la session d'hiver 2019. Une éventuelle adaptation de ces bases ne sera pertinente qu'une fois qu'on aura recueilli les premières expériences avec le nouveau système et seulement en cas de besoin.

Le Conseil-exécutif approuvera les dépenses annuelles de manière définitive en se fondant sur les principes et les bases de calcul figurant dans la stratégie des coûts. À noter que les charges liées à l'aide d'urgence extraordinaire sont des premières estimations ; des projections plus précises seront réalisées chaque année dans le cadre du processus de financement ordinaire. Il n'est donc pas exclu qu'en fonction des variations des effectifs, le Conseil-exécutif autorise des dépenses plus élevées ou plus faibles.

Principes et objectifs de la stratégie des coûts

L'encadrement des personnes contraintes au départ se limite au strict minimum et vise en particulier à prévenir toute perturbation de l'exploitation des CRC et à assurer la sécurité en leur sein et aux alentours. Les CRC ne proposent aucune mesure d'intégration mais offrent des prestations de conseil et d'aide au retour.

Les personnes bénéficiaires de l'aide d'urgence vulnérables sont encadrées et protégées de manière différenciée. Les tarifs d'encadrement se fondent sur les besoins individuels de chaque MNA ou personne bénéficiaire de l'aide d'urgence ayant un besoin d'hébergement spécifique.

Dans le domaine de l'aide d'urgence, le canton n'a aucun moyen d'agir et de piloter au niveau financier puisque l'offre se fonde sur le strict minimum nécessaire. La présente stratégie vise donc à exposer de manière plausible les éléments de coûts et leur évolution possible et à en informer le Grand Conseil avant que le Conseil-exécutif ne décide des autorisations de dépenses.

La LAAR, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2020, forme la base légale de la présente stratégie des coûts. Le délai de transition expire au plus tard le 31 décembre 2020 (cf. art. 62 LAAR). Les charges extraordinaires liées à l'aide d'urgence en vertu de l'article 17 Li LFAE qui surviendront jusqu'à fin 2020 sont inscrites dans les crédits « Office de la population et des migrations (OPM); hébergement et encadrement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA); crédit d'engagement 2018-2020 » (numéro d'affaire 2017.POM.820) et « Octroi de l'aide d'urgence; crédit d'engagement 2020 » (numéro d'affaire 2020.SIDABEV.219). Ces dépenses ont déjà été autorisées par l'organe compétent en la matière et ne sont dès lors pas incluses dans cette stratégie.

La stratégie des coûts pour la période 2021 à 2023 porte sur les tâches clés dans le domaine de l'aide d'urgence et leur financement au moyen des forfaits de la Confédération. Elle cible les charges extraordinaires liées à l'aide d'urgence en vertu de l'article 17 Li LFAE. Calées sur la périodicité du programme d'intégration cantonal (PIC), les stratégies des coûts qui suivront seront soumises pour approbation au Grand Conseil tous les quatre ans (périodes 2024 à 2027 et 2028 à 2031). Le compte rendu à l'intention du Grand Conseil s'effectue au travers de ces stratégies des coûts et dans le cadre du rapport de gestion.

Financement dans le domaine de l'aide d'urgence

Revenus provenant des forfaits d'aide d'urgence

Depuis l'entrée en vigueur de la loi révisée sur l'asile (LAsi; RS 342.31) le 1^{er} mars 2019, les centres fédéraux pour requérants d'asile appliquent une nouvelle stratégie de traitement des demandes. Ainsi, la Confédération octroie un forfait d'aide d'urgence (FAU) unique pour toute personne frappée d'une décision de renvoi entrée en force, en s'appuyant sur les articles 88 LAsi et 28 ss de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2; RS 142.312). Voici les forfaits applicables depuis le 1^{er} mars 2019:

- FAU pour les personnes ayant suivi une procédure Dublin: **CHF 399**
- FAU pour les personnes ayant suivi une procédure accélérée: **CHF 2007**
- FAU pour les personnes ayant suivi une procédure étendue ou dont l'admission provisoire a été levée: **CHF 5988**
- FAU pour les personnes dont la décision négative relève de l'ancien droit: **CHF 6074**

La Confédération verse les FAU, peu importe que l'ayant droit touche l'aide d'urgence ou pas, en partant du principe que les charges survenant dans le domaine de l'aide d'urgence peuvent être couvertes à l'aide de solutions avantageuses. À ce propos, la Confédération a évoqué qu'elle réexaminerait les données ayant servi à calculer les forfaits d'aide d'urgence et, le cas échéant, qu'elle les adapterait sur une base annuelle (art. 30a OA 2).

Jusqu'au milieu de l'année 2020, le déficit de couverture structurel de l'aide d'urgence a pu être financé de manière transversale au moyen des contributions fédérales dans le domaine de l'aide sociale en matière d'asile (forfaits globaux I de la Confédération). Depuis la mise en œuvre du projet NA-BE le 1^{er} juillet 2020, qui a entraîné la suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile au niveau de la DSE, et l'intensification des efforts d'intégration par la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI), il n'est plus possible de procéder ainsi. L'avenir montrera dans quelle mesure l'aide d'urgence pourra être octroyée de manière à couvrir les coûts, étant donné l'effet du nombre élevé de bénéficiaires de longue durée sur les charges moyennes et la baisse drastique des revenus. En revanche, il est déjà clairement établi qu'il ne sera pas possible d'accorder l'aide d'urgence en couvrant les coûts aux MNA frappés d'une décision de renvoi entrée en force et aux personnes ayant des besoins particuliers avérés.

Selon l'article 26 Li LFAE, la DSE doit en principe couvrir les charges pour l'aide d'urgence liées à l'exécution de cette loi au moyen des subventions fédérales. Si elles ne peuvent pas être intégralement couvertes de cette manière, la DSE peut les imputer à la compensation des charges de l'aide sociale. Selon l'article 25 de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC; RSB 631.1), les charges nettes sont financées à 50 pour cent par le canton et à 50 pour cent par l'ensemble des communes bernoises.

Charges liées à l'organe responsable de l'aide d'urgence et coûts extraordinaires

La DSE a adjugé le mandat d'hébergement et d'encadrement des personnes frappées d'une décision de renvoi entrée en force à la société ORS Service AG dans le cadre d'un appel d'offres public. Depuis le milieu de 2020, ORS, en sa qualité d'organe cantonal de l'aide d'urgence (OAU), fournit l'aide d'urgence dans les CRC prévus à cette fin. Limitée contractuellement jusqu'en 2025, cette compétence accordée à ORS s'applique expressément aux personnes exclues de l'aide sociale pour le domaine de l'asile en vertu de l'article 82, alinéa 1 LAsi et dépendantes de manière avérée d'une aide d'urgence. Dans le cadre de son mandat, l'OAU est chargé des prestations suivantes:

	Prestations de l'aide d'urgence	Hébergement	Gestion des cas et encadrement
Presta- tion	• Hébergement dans un CRC • Remise de denrées alimentaires et d'articles d'hygiène • Prestations relevant de l'assurance-maladie obligatoire • Biens matériels et autres prestations en cas de besoin urgent et avéré	• Loyer, aménagement initial et entretien des CRC	• Tâches d'encadrement dans les CRC • Garantie de l'exploitation conforme des CRC • Gestion des dossiers et administration • Tâches liées à la fourniture de soins de santé • Tâches liées à l'octroi de l'aide d'urgence

Pour la fourniture de l'aide d'urgence, la DSE verse à l'OAU un montant forfaitaire de 12,50 francs par nuit et par personne; elle indemnise par ailleurs l'ensemble des charges liées à la gestion des cas et à l'encadrement des personnes déboutées en versant une indemnité forfaitaire de 22,50 francs par nuit et par personne. En tout, ORS touche ainsi un forfait global de 35 francs par nuit et par personne. La DSE indemnise les charges liées au loyer, à l'aménagement initial et à l'entretien des CRC sur la base des coûts effectifs.

Pour les groupes de personnes visés à l'article 17 Li LFAE, l'OAU doit respecter les règles spéciales suivantes:

- Indépendamment de la procédure suivie, les **MNA** ne relèvent pas de la compétence de l'OAU. Leur hébergement et leur encadrement sont assurés par l'organisation mandatée par la DSE dans des structures qui leur sont dédiées. Les tarifs se fondent sur les instructions retenues dans la stratégie des coûts NA-BE.
- Les **personnes frappées d'une décision de renvoi entrée en force** et accueillies dans un hébergement spécifique continuent certes de relever de la compétence administrative de l'OAU, mais celui-ci ne perçoit aucune indemnité forfaitaire pendant la durée de l'hébergement spécifique. Les coûts résultant des mesures d'hébergement spécifique se fondent sur les besoins individuels de la personne concernée, d'où leur forte variation.

Ventilation des prestations et calcul prévisionnel

Effectifs actuels et ventilation des prestations

Mi-juin 2020, environ 650 personnes frappées d'une décision de renvoi entrée en force étaient encadrées et hébergées sur mandat de la DSE, dont cinq se trouvaient dans des hébergements spécifiques. Une personne mineure non accompagnée relevait par ailleurs de la compétence de la DSE.

Le domaine de la migration se caractérise par une très forte volatilité. En comparaison des années de crise 2015 et 2016, la situation en matière d'hébergement dans le domaine de l'asile sur le territoire bernois s'est notablement détendue. Comme le nombre de personnes qui lui est attribué peut à nouveau croître à tout moment, le canton a toutefois résolument poursuivi sa planification des ressources et a augmenté en particulier sa réserve stratégique d'hébergements. Dans la foulée de la mise en œuvre du projet NA-BE, la planification des prestations entre la DSE et la DSSI continue d'être institutionnalisée.

Compte tenu de l'évolution actuelle en matière d'attributions et d'effectifs, il faut tabler sur une baisse des effectifs moyens dans le domaine de l'aide d'urgence ces prochaines années. Cette évolution a une double origine:

- L'application de la procédure accélérée au niveau fédéral déploie ses effets, avec pour conséquence que le canton de Berne se voit attribuer moins de personnes frappées d'une décision de renvoi entrée en force.
- Dans le cadre de la mise en œuvre du projet NA-BE, la DSE ciblera résolument l'aide d'urgence sur une exécution rapide de la décision de renvoi, ce qui impactera les nouvelles attributions; la réorientation organisationnelle de l'aide d'urgence aura par ailleurs pour effet de réduire les effectifs dans le domaine des bénéficiaires de longue durée.

Sur la base des prévisions d'attribution au niveau fédéral et des valeurs empiriques, la DSE table sur les volumes de prestations suivants dans le domaine de l'aide d'urgence:

	2021	2022	2023
Personnes frappées d'une décision de renvoi entrée en force	600	550	500
... dont des MNA	3	3	3
... dont des personnes placées dans des hébergements spécifiques	5	5	5

Pour garantir que les variations dans le domaine des charges extraordinaires pour l'aide d'urgence en vertu de l'article 17 Li LFAE (soit pour les mineurs non accompagnés et les hébergements spécifiques) pourront être absorbées, on part du principe que les effectifs resteront stables ces prochaines années, si bien qu'il existe une réserve.

Calcul prévisionnel

L'estimation provisoire des charges ci-après se fonde sur l'hypothèse que l'OAU utilisera tous les revenus de l'aide d'urgence pour couvrir les prestations ordinaires d'hébergement et d'encadrement des personnes frappées d'une décision de renvoi entrée en force. Par conséquent, les revenus de l'aide d'urgence qui correspondraient aux charges extraordinaires ne sont pas présentés.

En se basant sur les valeurs empiriques des années précédentes, la DSE table actuellement sur des charges annuelles de 400 000 francs dans le domaine de l'**hébergement spécifique** des personnes frappées d'une décision de renvoi entrée en force. Sachant que les charges varient fortement selon les besoins effectifs des bénéficiaires, il n'est pas possible de les détailler par personne : autant certaines personnes peuvent être encadrées de manière ambulatoire sur une courte durée, autant il arrive que des personnes âgées doivent être hébergées pendant une longue période dans des établissements de soins coûteux. Compte tenu de la fourniture de soins adéquats et adaptés à la situation individuelle, il n'existe aucune marge de manœuvre financière dans le domaine de l'encadrement à long terme. Cela n'empêche pas la DSE de s'engager, aussi dans le domaine des hébergements liés à une prise en charge médicale spécifique, à respecter le principe d'économicité, notamment en réévaluant continuellement les besoins par rapport aux mesures approuvées.

Les coûts découlant de la prise en charge des **MNA** frappés d'une décision de renvoi entrée en force se fondent sur le calcul des coûts complets pour les MNA figurant dans la stratégie des coûts NA-BE; ils s'élèvent à 5678 francs en moyenne par MNA et par mois. Les coûts annuels par personne se montent ainsi à 68 136 francs. La DSE a conclu un contrat avec le fournisseur de prestations jusqu'à la fin de l'année 2028.

Voici les coûts dans le domaine des charges extraordinaires pour l'aide d'urgence avant compensation des coûts (CC):

	2021	2022	2023
Charges liées aux MNA, en CHF (avant CC)	204 408	204 408	204 408
Chargées liées aux hébergements spécifiques, en CHF (avant CC)	400 000	400 000	400 000
Total en CHF (arrondi/avant CC)	604 000	604 000	604 000

Perspectives

Le projet NA-BE vise à ce que l'aide d'urgence accordée incite les personnes déboutées à quitter la Suisse de manière rapide, autonome et contrôlée. La mise en exploitation des CRC a permis de créer les infrastructures nécessaires à l'hébergement séparé des bénéficiaires de l'aide d'urgence tel qu'exigé dans le plan détaillé du projet NA-BE.

Il s'agira d'évaluer de manière détaillée dans quelle mesure l'objectif d'une exécution rapide des renvois pourra être réalisé une fois que le changement de compétence entre la DSE et la DSSI aura déployé ses effets après le 1^{er} juillet 2020. Cela étant, le problème du déficit de couverture dans le domaine de l'aide d'urgence induit par les bénéficiaires de longue durée continuera de peser fortement sur les finances cantonales à l'avenir, en particulier après l'adaptation des forfaits de la Confédération.

Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver la présente stratégie des coûts.

Documentation complémentaire et annexes

Annexes

Bases légales

LAAR	Loi du 3 décembre 2019 sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR ; RSB 861.1)
LAsi	Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31)
LASoc	Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc ; RSB 860.1)
LCSu	Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1)
LEI	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20)
Li LFAE	Loi du 9 décembre 2019 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE ; RSB 122.20)
LPFC	Loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (état au 1er août 2013 ; LPFC ; RSB 631.1)
OA 2	Ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (OA 2 ; RS 142.312)
OAAR	Ordonnance du 20 mai 2020 sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (OAAR ; RSB 861.111)
OASA	Ordonnance fédérale du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201)
OASoc	Ordonnance du 24 octobre 2001 sur l'aide sociale (OASoc ; RSB 860.111)
ODAA	Ordonnance de Direction du 10 juin 2020 sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile (ODDA ; RSB 861.111.1)
OIE	Ordonnance fédérale du 15 août 2018 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205)
Oi LFAE	Ordonnance du 20 mai 2020 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Oi LFAE ; RSB 122.201)

Aperçu du système de financement et de la gestion dans le domaine de l'asile et des réfugiés selon la fiche d'information 8 « Indemnités fédérales »

