

Rapport

Date de la séance du CE: 15 juin 2016
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2016.POM.138
Classification: non classifié

Office de la population et des migrations (OPM); octroi de l'aide sociale en matière d'asile; autorisation de dépenses; crédit d'engagement 2016 – 2019 (crédit d'objet)

Table des matières

1	Synthèse	3
2	Bases légales	5
3	Description de l'affaire	6
3.1	Contexte	6
3.2	Scénario pour les années 2016 à 2019	8
3.2.1	Revenus: variables critiques	8
3.3	Comptes relatifs à l'asile	9
3.3.1	Revenus de l'OPM	9
3.3.2	Dépenses de l'OPM	11
3.3.3	Solde	28
4	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	28
5	Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	28
5.1	Nature, type de crédit, qualification juridique de la dépense et autorisation de dépenses	29
5.2	Crédit déterminant	29
5.3	Compte / groupe de produits / exercice comptable	30
6	Abrogation d'arrêtés du Grand Conseil et du Conseil-exécutif	31
7	Répercussions sur les communes	32
8	Conséquences en cas de rejet	32



9	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.....	33
10	Proposition.....	33
11	Annexe I	33
11.1	Graphiques	33
11.2	Tableaux.....	33

1 Synthèse

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, aux personnes à protéger sans titre de séjour et aux personnes qui sont admises provisoirement et séjournent depuis moins de sept ans en Suisse. Par le biais de contrats de prestations, l'OPM peut déléguer ces tâches à des organismes privés ou publics. Il s'engage en outre à tenir compte des besoins particuliers propres aux requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA).

Les personnes frappées d'une décision négative en matière d'asile et d'une décision de renvoi exécutoires dont le délai de départ est échu sont exclues de l'aide sociale et peuvent recevoir, si nécessaire, l'aide d'urgence. L'OPM est chargé de l'octroi de cette aide et peut également déléguer cette tâche à des organismes privés ou publics par le biais de contrats de prestations. La compétence du prononcé d'expulsions et de mesures de contrainte revient à l'OPM.

La Confédération verse des indemnités forfaitaires aux cantons pour les frais résultant de l'application de la loi sur l'asile. Celles-ci sont calculées de manière à couvrir les dépenses des cantons qui ont recours à des solutions avantageuses. Le montant du soutien versé aux personnes du domaine de l'asile est fonction des subventions fédérales et du comportement de la personne concernée. Les indemnités versées aux organismes privés ou publics sont définies en conséquence dans les contrats de prestations. Actuellement, le canton de Berne a conclu de tels contrats avec les services d'aide sociale en matière d'asile (SASA) suivants.

- Asylkoordination Thun
- Aide aux réfugiés de l'Armée du Salut
- Centre de compétence Intégration de la ville de Berne
- ORS Service AG
- Association Asile Bienne et Région
- Centre Bäregg GmbH

L'entrée en vigueur 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) a signifié un changement fondamental pour les communes. En effet, leurs tâches relatives à l'aide sociale pour les personnes requérant l'asile et celles admises provisoirement et séjournant depuis moins de sept ans en Suisse ont été transférées à partir du 1^{er} janvier 2010 au canton, qui en supporte depuis les frais directs.

Depuis plusieurs années, les forfaits versés par la Confédération pour des solutions avantageuses ne suffisent plus à couvrir l'ensemble des frais, notamment pour l'octroi de l'aide sociale, l'encadrement et l'hébergement (y c. les formes d'hébergement particulier), la sécurité et les soins médicaux. Avec la dissolution au 31 décembre 2015 de la réserve de l'asile, alimentée par un excédent de revenus accumulé par le passé, cette possibilité de financement a disparu.

Le présent crédit d'objet portant sur l'octroi de l'aide sociale pour les années 2016 à 2019 réunit pour la première fois toutes les dépenses non couvertes par les subventions fédérales et imputées à l'OPM dans le cadre de la mise en œuvre de la législation sur l'asile. Il concerne l'ensemble de la période transitoire avant

l'achèvement du projet de restructuration du domaine de l'asile dans le canton de Berne (NA-BE), selon toute vraisemblance courant 2019.

La restructuration du domaine de l'asile a pour objectif, compte tenu de la réforme du droit fédéral en la matière, de mettre l'accent avant tout sur «la prise en charge de l'intégration dès le début». Le projet NA-BE prendra en compte les frais liés aux prestations d'intégration, afin de fournir un aperçu global de l'ensemble des frais déterminants pour le domaine de l'asile et des réfugiés. Il couvrira donc, contrairement au présent crédit, également les frais d'intégration supportés en aval par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), mais aussi les frais de la Direction de l'instruction publique (INS) liés aux prestations du domaine de la formation destinées aux personnes admises provisoirement et aux personnes réfugiées et, enfin, les frais en rapport avec l'institution de curatelles pour les requérants d'asile et réfugiés mineurs non accompagnés. Selon toutes prévisions, la stratégie globale concernant le domaine de l'asile et des réfugiés sera présentée au Grand Conseil lors de la session de novembre 2016.

Dans la présente demande de crédit, la POM table sur deux ans de crise, suivis de deux ans caractérisés par une tendance accrue à la normalisation pour simuler la marge contributive entre les revenus versés par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et les dépenses prises en charge par l'OPM. La situation politique mondiale au cours des quatre prochaines années est impossible à prévoir, raison pour laquelle les variables définies peuvent être soumises à de fortes fluctuations dans les années à venir. Une autre inconnue à ce jour est la proportion de personnes admises et de celles qui devront quitter la Suisse (renvoi et expulsion). Il faut toutefois s'attendre à ce que l'évolution connue en 2014 et 2015 se répète au cours des années 2016 et 2017 et que, par conséquent, un grand nombre de personnes doivent être hébergées dans le canton de Berne.

En l'espèce, le crédit se fonde sur le principe du montant net conformément à l'article 45 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0). Le degré de couverture des frais imputés à l'OPM par les subventions fédérales reste – même en cas de fortes fluctuations du nombre de personnes – relativement stable, à environ 84 pour cent.

Les revenus de l'OPM proviennent des subventions versées par la Confédération et comportent

- le forfait global 1,
- la contribution de base,
- le forfait d'aide d'urgence,
- le forfait pour l'administration.

Les dépenses à charge de l'OPM et partiellement couvertes par les subventions fédérales mentionnées ci-dessus englobent les frais relatifs

- aux SASA (y c. aide d'urgence),
- au décompte final entre l'OPM et l'Office des affaires sociales (OAS), conformément à leur convention commune,
- aux programmes d'occupation d'utilité publique,
- aux soins médicaux,

- à l'hébergement particulier,
- au Centre bernois de consultation juridique pour personnes en détresse (RBS),
- à l'hébergement et à l'encadrement des RMNA,
- à la Croix rouge suisse pour les conseils relatifs aux perspectives et au retour,
- aux prestations de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM),
- à la sécurité et
- à d'autres prestations (réserve).

Pour l'année 2016, la somme nette déterminante du présent crédit s'élève à 32 647 000 francs, dont les frais non couverts pour les RMNA représentent la plus grande part, à savoir 28 059 390 francs. Par la suite, la somme nette déterminante se réduira progressivement: 26 484 000 francs en 2017 (voir pt 5.2, p. 29), 26 238 000 francs en 2018 et 20 023 000 francs en 2019.

Une version détaillée du présent rapport (en allemand), avec l'ensemble des formules de calcul, peut être obtenue auprès du Secrétariat général de la POM.

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, 43, 46 et 80 à 95
- Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10), article 3
- Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI; RS 837.0), article 2
- Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1), article 10
- Ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (ordonnance 2 sur l'asile, OA 2; RS 142.312), articles 2, 3, 20 à 32 et 54 à 68a
- Ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (OAMal; RS 832.102), article 92d
- 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 d'introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers du 14 octobre 2009 (OiLFAE; RSB 122.201), articles 7, 7a et 14
- Ordonnance de Direction du 29 avril 2010 sur le calcul de l'aide sociale pour les personnes relevant du domaine de l'asile (état au 1^{er} janvier 2015; RSB 860.611.1), articles 3, 3a, 9 à 16 et 20 à 22
- Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc; RSB 860.1), articles 29 et 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), Livre deuxième: Droit de la famille, Deuxième partie: Des parents
- Loi du 1^{er} février 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA; RSB 213.316), articles 3, 40 et suivants

- 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 justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (ordonnance d'organisation JCE, OO JCE; RSB 152.221.131), articles 1 et 13
- 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), articles 42, alinéa 1, 43 à 45, 47, 48, alinéa 1, lettre a, 50, 52 et 54
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), articles 139, 141, 146, 148, 152, alinéa 4, et 154a

3 Description de l'affaire

3.1 Contexte

En vertu de l'article 80 LAsi, les cantons fournissent l'aide sociale ou l'aide d'urgence aux personnes qui leur sont attribuées aux termes de cette même loi (aide sociale en matière d'asile). Ils peuvent leur assigner un lieu de séjour et un logement. L'octroi de l'aide sociale et de l'aide d'urgence est régi par le droit cantonal (voir art. 82, al. 1, phrase 1 LAsi); ce sont donc les cantons qui définissent l'ampleur des prestations d'aide sociale.

La LiLFAE règle notamment l'exécution de la LAsi au niveau cantonal. Dans le canton de Berne, c'est l'OPM de la POM qui est compétent pour octroyer l'aide sociale:

- aux personnes requérant l'asile, pour autant qu'elles ne soient pas exclues du système de l'aide sociale,
- aux personnes à protéger qui ne sont pas au bénéfice d'une autorisation de séjour;
- aux personnes admises provisoirement qui séjournent depuis moins de sept ans en Suisse,
- aux personnes admises provisoirement qui séjournent depuis plus de sept ans en Suisse et ne sont manifestement pas intégrées.

L'OPM peut déléguer cette tâche à des organismes responsables privés ou publics par le biais de contrats de prestations (art. 4 LiLFAE). Conformément aux articles 9, alinéa 5 LiLFAE et 14, alinéa 3 OLiLFAE, l'OPM doit en outre tenir compte des besoins particuliers des RMNA.

Les personnes frappées d'une décision négative en matière d'asile et de renvoi exécutoires dont le délai de départ est échu sont exclues de l'aide sociale. Si besoin est, elles ont droit à l'aide d'urgence. L'OPM est chargé du versement de cette aide, une tâche qu'il peut aussi déléguer à des organismes privés ou publics par le biais de contrats de prestations. En outre, il lui incombe également d'ordonner le renvoi ou l'expulsion, la perquisition ainsi que les mesures de contrainte prévues aux articles 73 à 81 LEtr.

La Confédération verse des indemnités forfaitaires aux cantons pour les frais liés à l'application de la LEtr. Ces montants sont censés couvrir l'ensemble des frais calculés au plus juste à charge des cantons en matière d'hébergement et d'encadrement pour les personnes du domaine de l'asile. Le tarif appliqué pour l'aide versée à ces dernières prend en considération le montant des subventions fédérales et le comportement de la personne concernée. Il peut différer du tarif appliqué à la population autochtone. Les indemnités

versées aux organismes privés ou publics sont ainsi définies dans les contrats de prestations. À ce jour, le canton de Berne a conclu de tels contrats avec les SASA suivants: Aide aux réfugiés de l'Armée du Salut (HAF), Asylkoordination Thun (AKT), Association Asile Bienne et Région (ABR), ORS Service AG (ORS), Centre de compétence Intégration de la ville de Berne (KI) et Centre Bäregg GmbH (ZB).

L'entrée en vigueur de la LiLFAE le 1^{er} janvier 2010 a signifié un changement fondamental, les communes étant soulagées de leurs tâches relatives à l'aide sociale pour les personnes requérant l'asile et celles admises provisoirement et séjournant depuis moins de sept ans en Suisse. Les frais directs sont désormais à la charge du canton. Le transfert des charges entre les communes et le canton se monte à quelque quatre millions de francs et a été effectué, en date du 1^{er} janvier 2012, par le biais de la compensation des charges «nouvelle répartition des tâches» dans le cadre du projet LPFC 2012. Cette manière de procéder a pour objectif de compenser les charges occasionnées par de nouvelles répartitions des tâches entre le canton et les communes. Le solde global en faveur du canton est mis une fois par année à charge des communes au moyen de contributions par personne, mais n'a jusqu'à ce jour pas été crédité à l'exercice de l'OPM. Ainsi, le compte de fonctionnement de l'OPM affiche un découvert au niveau des comptes relatifs à l'asile.

Depuis plusieurs années, les forfaits calculés au plus juste versés par la Confédération ne suffisent plus à couvrir l'ensemble des frais, entre autres pour l'octroi de l'aide sociale, l'encadrement et l'hébergement (y c. les formes d'hébergement particulier), les soins médicaux et les prestations en matière de sécurité revendiquées notamment par les communes. Le déficit est presque exclusivement dû à l'hébergement et à l'encadrement des RMNA, un poste qui pèse également lourd dans la balance d'autres cantons. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) sont actuellement en pourparlers avec la Confédération afin d'obtenir une augmentation de la contribution fédérale pour l'hébergement et l'encadrement des requérants d'asile et réfugiés mineurs.

Des délimitations différentes au niveau de la présentation des comptes font obstacle à une comparaison intercantonale des déficits en matière d'aide sociale dans le domaine de l'asile. L'évaluation la plus récente de la Statistique de l'aide sociale dans le domaine de l'asile (eAsyl) établie par l'Office fédéral de la statistique indique toutefois qu'avec un montant moyen de 945 francs bruts par personne du domaine de l'asile et par mois, le canton de Berne se situait au bas de l'échelle par rapport aux autres cantons.

Un montant de 8,2 millions de francs (2014) et de 7,8 millions de francs (2015) a été crédité au produit Asile à charge du compte courant «Réserve de l'asile». Celui-ci a pendant plusieurs années été alimenté par la SAP et la POM au moyen d'excédents de revenus réalisés par le passé dans le domaine de l'asile. Sur la base de l'arrêté 0041/1996 du Conseil-exécutif, l'OPM a repris le solde du compte courant (10,5 mio CHF) de la SAP et son enregistrement au compte d'État. Les moyens financiers ont été utilisés conformément au but prévu et ont évité au canton de devoir recourir à ses propres moyens pour subvenir aux frais dans le domaine de l'asile. Par décision du Conseil-exécutif du 2 décembre 2015 (ACE 1469/2015, 2015.POM.259), la Réserve de l'asile (7 811 563,40 CHF) a été dissoute au 31 décembre 2015 et cette possibilité de financement des frais en matière d'asile n'existe par

conséquent plus. Par souci d'exhaustivité, il faut toutefois préciser que même avec les fonds de la réserve, la hausse des frais n'aurait pu être couverte.

Dans le présent crédit d'objet, l'évaluation des frais à charge du canton de Berne sera effectuée en deux temps: premièrement, un scénario pour les années 2016 à 2019 sera présenté, qui servira, dans un deuxième temps, de base à la demande d'autorisation des dépenses cantonales.

3.2 Scénario pour les années 2016 à 2019

Dans la présente demande de crédit, la POM table sur deux ans de crise, suivis de deux ans caractérisés par une tendance accrue à la normalisation pour simuler la marge contributive entre les revenus versés par le SEM et les frais pris en charge par l'OPM. La situation politique mondiale au cours des quatre prochaines années est impossible à prévoir, raison pour laquelle les variables définies peuvent être soumises à de fortes fluctuations dans les années à venir. Une autre inconnue à ce jour est la proportion de personnes admises et de celles qui devront quitter la Suisse (renvoi et expulsion). Si une majorité des personnes attribuées sont reconnues en tant que réfugiées, elles seront prises en charge par les structures de l'aide sociale en matière d'asile et le déséquilibre observé depuis deux ans entre les personnes de l'asile nouvellement attribuées à la POM¹ et celles quittant son domaine de responsabilité² se réduira. Il en va de même lorsque les personnes frappées d'une décision de renvoi retournent rapidement dans leur pays d'origine ou qu'elles y sont refoulées. D'une manière générale, il faut toutefois s'attendre à ce que l'évolution connue en 2014 et 2015 se répète au cours des années 2016 et 2017 et que, par conséquent, un grand nombre de personnes doivent être hébergées dans le canton de Berne.

3.2.1 Revenus: variables critiques

Pour le présent crédit, la différence de la marge contributive entre les revenus du SEM et les dépenses de l'OPM en relation avec le nombre de personnes est primordiale. Le premier élément décisif du point de vue des revenus est la moyenne arithmétique du nombre annuel de personnes du domaine de l'asile (PdA)³, pour lesquelles la Confédération verse le forfait global 1. Pour des raisons de simplicité et de compréhension, la POM renonce à un modèle très détaillé, qui tiendrait compte de «l'input» et de «l'output» et tenterait de refléter l'évolution du nombre de personnes sur cette base, étant donné que diverses inconnues prévaudraient dans un tel modèle.

Le deuxième élément décisif du point de vue des revenus est le nombre de personnes requérant l'asile attribuées au canton de Berne, pour lesquelles la Confédération verse un forfait pour frais administratifs. Les prévisions de la POM sont de moitié plus élevées que les chiffres les plus bas avancés par le SEM et se situent à 60 000 demandes d'asile au niveau fédéral. En effet, la POM part de l'hypothèse que, suite au blocage quasi total de la route migratoire depuis la Turquie en direction de la Grèce et des Balkans ce printemps, le nombre

¹ Nombre de personnes relevant du domaine de l'asile nouvellement attribuées à la POM en cours d'année.

² Nombre de personnes relevant du domaine de l'asile qui quitteront le domaine de responsabilité de la POM en cours d'année et passeront par exemple dans le domaine de compétence de la SAP.

³ Les codes FinAsi 1, 2, 3 et 5 sont déterminants en l'espèce pour le forfait global 1 versé pour les personnes du domaine de l'asile.

de personnes qui choisiront de traverser la Méditerranée pour rejoindre la Suisse via l'Italie pourrait augmenter⁴.

Le troisième élément décisif du point de vue des revenus est le nombre de personnes frappées par une décision de renvoi exécutoire, pour lesquelles la Confédération verse un forfait d'aide d'urgence.

Le nombre de RMNA figurant parmi les personnes demandant l'asile n'a quant à lui aucune incidence déterminante sur les revenus, étant donné que, du point de vue du financement, la Confédération n'opère aucune distinction entre les adultes et les mineurs relevant du domaine de l'asile.

3.3 Comptes relatifs à l'asile

3.3.1 Revenus de l'OPM

La Confédération verse aux cantons des forfaits globaux pour les personnes pendant la durée de la procédure d'asile, de l'admission provisoire ou de la protection temporaire⁵. Elle verse ces forfaits à compter du début du mois qui suit l'attribution de la personne intéressée à un canton ou la décision d'octroi de l'admission provisoire ou de la protection temporaire, jusqu'à la fin du mois où:

- la décision de non-entrée en matière ou la décision négative d'asile assortie d'une décision de renvoi entre en force, la demande d'asile est classée, la personne intéressée quitte définitivement la Suisse ou part sans annoncer son départ;
- l'admission provisoire prend fin ou la décision de lever cette mesure entre en force, mais au plus tard sept ans après l'entrée de la personne intéressée en Suisse;
- la protection temporaire prend fin ou la décision de lever cette mesure entre en force, mais au plus tard jusqu'au moment où une autorisation de séjour doit être délivrée conformément à l'article 74, alinéa 2 LAsi et une autorisation de séjour ou d'établissement est délivrée en vertu du droit des étrangers ou du mois où un tel droit naît pour la personne intéressée conformément à l'article 42, alinéa 1 ou 43, alinéas 1 ou 3 LEtr.

Les forfaits sont composés du forfait global 1, de la contribution de base, du forfait d'aide d'urgence et du forfait pour l'administration.

3.3.1.1 Forfait global 1

Selon la Confédération, le forfait global visé à l'article 22 OA 2 permet de couvrir l'ensemble des dépenses enregistrées par les cantons en matière d'aide sociale, dans la mesure où ces dépenses sont susceptibles d'être remboursées et que des solutions avantageuses ont été trouvées. Il prévoit des parts pour le loyer, pour les frais d'encadrement et d'aide sociale et pour la prime d'assurance-maladie, la quote-part et la franchise. Dans le canton de Berne, il s'élève à 1484,03 francs mensuels par personne relevant du domaine de l'asile. Le tableau 1 indique le revenu total accordé au canton de Berne au titre du forfait global 1.

⁴ Suite à l'accord sur les migrants passé entre la Turquie et l'UE, les premiers signes semblent indiquer que les passeurs recherchent de nouvelles voies transitant par l'Italie. Voir l'article de Morten Freidel (publié le 27 mars 2016): Für fünftausend Euro nach Italien; Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung; p. 2

⁵ Sont exclues les indemnités octroyées pendant la durée d'une procédure en vertu de l'article 111c LAsi.

	2016	2017	2018	2019
Nbre prévu de PdA	9500	9500	7268	5705
Forfait global 1, en CHF	157 867 813,56	157 867 813,56	120 777 186,20	94 803 776,46

Tableau 1: forfait global 1 (2016 – 2019)

3.3.1.2 Contribution de base

La Confédération alloue à chaque canton une contribution de base de 28 206 francs⁶ par mois pour le maintien d'une structure d'encadrement minimale. À la fin de l'année, le SEM adapte cette contribution en fonction de l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation en vue de l'année civile suivante. Dans le canton de Berne, cette contribution s'élève à 27 481 francs par mois pour 2016. Le tableau 2 indique le montant de la contribution versée au canton de Berne pour les années 2016 à 2019.

	2016	2017	2018	2019
Contrib. de base, en CHF	329 772	329 772	329 772	329 772

Tableau 2: contribution de base (2016 – 2019)

3.3.1.3 Forfait d'aide d'urgence

La Confédération verse aux cantons un forfait unique pour chaque personne:

- dont la demande d'asile a abouti à une non-entrée en matière conformément à l'article 31a, alinéas 1 et 3 LAsi, dans la mesure où la décision de non-entrée en matière et de renvoi correspondante est entrée en force, et à laquelle un délai de départ a été imparti;
- dont la demande d'asile a été rejetée, dans la mesure où la décision d'asile et de renvoi correspondante est entrée en force, et à laquelle un délai de départ a été imparti; ou
- dont l'admission provisoire a été levée, dans la mesure où la décision correspondante est entrée en force, et à laquelle un délai de départ a été imparti.

Le forfait d'aide d'urgence prévu à l'article 28 OA 2 s'élève à 6000 francs selon l'indice suisse des prix à la consommation du 31 octobre 2007. Le SEM l'adapte en fonction de cet indice à la fin de chaque année pour l'année civile suivante. Dans le canton de Berne, le montant du forfait d'aide d'urgence est de 5994 francs⁷ par décision et par personne pour 2016.

⁶ Article 23, alinéa 3 OA 2 (état au 29 septembre 2015)

⁷ Le forfait d'aide d'urgence comprend une part de base de 3996 francs et une part compensatoire de 1998 francs.

Le tableau 3 indique le montant total alloué au canton de Berne au titre de l'aide d'urgence pour les années 2016 à 2019:

	2016	2017	2018	2019
Forfait d'aide d'urgence, en CHF	14 063 700,00	14 063 700,00	10 759 470,69	8 445 621,95

Tableau 3: forfait d'aide d'urgence (2016 – 2019)

3.3.1.4 Forfait pour l'administration

Par frais administratifs, on entend les coûts supportés par les cantons du fait de l'application de la LAsi et dont le remboursement n'est prévu par aucune disposition particulière. La Confédération participe à ces frais au moyen d'une contribution forfaitaire annuelle, qui s'élève à 1100 francs selon l'indice suisse du prix à la consommation du 31 octobre 2007. Le SEM l'adapte en fonction de cet indice à la fin de chaque année pour l'année civile suivante. Dans le canton de Berne, ce forfait s'élève à 1099 francs pour 2016. Cette somme est reprise pour les années 2016 à 2019.

Le tableau 4 indique le montant total alloué au canton de Berne à titre de forfait pour l'administration pour les années 2016 à 2019:

	2016	2017	2018	2019
Forfait pour l'admin., en CHF	8 901 900	7 418 250	4 080 587	3 709 125

Tableau 4: forfait pour l'administration (2016 – 2019)

3.3.1.5 Résultat

Le tableau 5 indique le total des revenus.

En CHF	2016	2017	2018	2019
Forfait global 1	157 867 813,56	157 867 813,56	120 777 186,20	94 803 776,46
Contrib. de base	329 772,00	329 772,00	329 772,00	329 772,00
Forfait d'aide d'urgence	14 063 700,00	14 063 700,00	10 759 470,69	8 445 621,95
Forfait pour l'admin.	8 901 900,00	7 418 250,00	4 080 587,00	3 709 125,00
Revenus (total y c. TVA)	181 163 185,56	179 679 535,56	135 947 015,89	107 288 295,41

Tableau 5: total des revenus (2016 – 2019)

3.3.2 Dépenses de l'OPM

Dans le présent rapport, toutes les dépenses de l'OPM découlant des départs et de l'aide sociale en matière d'asile sont prises en compte. Sont exclues les dépenses en faveur de personnes relevant du domaine de l'asile liées aux mesures d'intégration dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle, au domaine scolaire et à la protection de l'enfant et des

jeunes. Ces dépenses sont écartées car elles ne forment pas une unité de matière (elles ne sont pas interdépendantes) et reposent sur des bases légales autres que la LiLFAE. Elles seront présentées ultérieurement dans un aperçu des coûts relevant du domaine de l'asile et des réfugiés. L'analyse des coûts sera effectuée dans le cadre du projet «Restructuration du domaine de l'asile dans le canton de Berne» (NA-BE), dont la mise en œuvre est prévue à partir du second semestre 2019.

3.3.2.1 SASA (y c. frais pour l'aide d'urgence)

Le mandat légal visant à garantir l'aide sociale en matière d'asile comprend notamment l'hébergement des personnes attribuées. À cet égard, il existe des structures ordinaires telles que des centres d'hébergement collectif (première phase) et des appartements privés (seconde phase). Dans le canton de Berne, cinq SASA assurent l'hébergement des personnes relevant du domaine de l'asile. Depuis 2015, des contrats de prestations de trois ans sont conclus avec les SASA, qui sont indemnisés au moyen d'un forfait global (première et seconde phases) par jour et par personne relevant du domaine de l'asile, indépendamment de leur statut, conformément à la directive sur l'aide sociale, l'aide d'urgence et les soins médicaux, élaborée conjointement avec les SASA. Ce forfait couvre aussi les frais d'aide d'urgence. Dans ce contexte, l'OPM adapte le système de la Confédération afin de pouvoir réagir rapidement aux changements, d'un point de vue financier. En outre, il est plus facile d'établir un budget sur la base de forfaits globaux, les données apparaissant de manière plus simple, logique et compréhensible pour des tiers.

Tous les SASA sont indemnisés pour l'exploitation de centres d'hébergement collectif (première phase) au moyen d'un financement par sujet (36,50 CHF par jour et par personne). En ce qui concerne les centres d'accueil d'urgence, le Grand Conseil a opté, le 11 novembre 2015, pour un financement par objet, de façon à tenir compte des exigences plus élevées en matière d'exploitation de structures souterraines et à assurer les prestations pendant les périodes tendues. Les exploitants de centres d'accueil d'urgence reçoivent 42,94 francs par place, soit par lit et par jour. Les indemnités sont versées à partir de la conclusion du contrat de bail jusqu'à son échéance.

Les indemnités pour la seconde phase sont échelonnées en fonction du périmètre du SASA⁸. Les transferts de personnes entre les périmètres, par exemple à la suite de l'ouverture de nouveaux centres d'accueil d'urgence, ont donc des conséquences financières. Toutefois, pour établir les prévisions dans ce modèle, on a admis que le nombre de centres d'hébergement collectif, de centres d'accueil d'urgence et de solutions de logement de la seconde phase était constant. Compte tenu de la situation actuelle, les personnes supplémentaires devront sûrement, à court terme, être hébergées principalement dans des centres d'accueil d'urgence, ce qui augmentera la proportion de ces derniers. Bien que ce facteur ait un impact sur les dépenses, il n'est pas pris en compte afin de préserver la logique du modèle.

⁸ Le montant du forfait global par jour et par personne relevant du domaine de l'asile dépend de l'arrondissement administratif dans lequel celle-ci se trouve. Il s'élève à 31 francs pour le Seeland, Bienne et le Jura bernois; à 31,25 francs pour Berne-Mittelland, l'Emmental et la Haute-Argovie et à 30,75 francs pour Thoun, Interlaken-Oberhasli, Frutigen-Bas-Simmental et Haut-Simmental-Gessenay.

Les SASA doivent aussi financer, au moyen de ces indemnités, les prestations circonstanciées, soit les prestations qui s'imposent en raison de l'état de santé ou de la situation économique ou familiale particulières d'une personne relevant du domaine de l'asile. Il peut s'agir, à titre d'exemple, de matériel scolaire dont les requérants et requérantes d'asile en âge de scolarité obligatoire ont besoin.

Le tableau 6 indique toutes les dépenses à charge du canton pour l'exploitation de centres d'hébergement collectif, de centres d'accueil d'urgence et de logements de la seconde phase.

	Nbre de pers. au 4 mars 2016	Répartition au 4 mars 2016	Nbre de pers. prévu en 2016	Dépenses 2016 y c. TVA
Total	7199	100%	8930 ⁹	114 132 008,29

Tableau 6: SASA y c. frais d'aide d'urgence (2016)

Le tableau 7 indique, sur la base du scénario prévu, les dépenses à la charge de l'OPM pour les années 2016 à 2019.

	2016	2017	2018	2019
Dépenses SASA y c. TVA, en CHF	114 132 008,29	113 820 172,21	87 560 311,62	68 908 441,25

Tableau 7: SASA, y c. frais d'aide d'urgence (2016 – 2019)

3.3.2.2 Décompte de fin d'année OPM – OAS

Selon la convention conclue entre l'OAS et l'OPM le 8 avril 2014 sur les prestations réciproques dans le domaine des réfugiés reconnus, du décompte des prestations pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire, les dépenses sont calculées pour les groupes de personnes relevant de la compétence de l'autre Direction.

Le tableau 8 indique les dépenses prévues de l'OPM découlant de la convention avec l'OAS.

	2016	2017	2018	2019
Décompte OPM – OAS, en CHF	3 193 533,81	3 193 533,81	2 443 221,45	1 917 801,10

Tableau 8: décompte OPM – OAS (2016 – 2019)

3.3.2.3 Programmes d'occupation d'utilité publique

L'OPM est compétent en matière d'octroi de l'aide sociale aux personnes relevant du domaine de l'asile (art. 3 LiLFAE). Dans ce contexte, l'aide sociale comprend la couverture des besoins fondamentaux, le logement, l'accès aux soins médicaux et l'encadrement; cette dernière notion implique, entre autres, l'instauration d'une structure journalière, prévoyant notamment la participation à des programmes d'occupation utiles à la collectivité. Ces programmes permettent à des personnes requérant l'asile de structurer leur quotidien en accomplissant, sous supervision, des travaux qui sont utiles à la collectivité. Il s'agit, par exemple, de travaux d'entretien ou de remise en état de biens communs. Les programmes d'occupation d'utilité

⁹ Excepté le nombre prévu de RMNA.

publique s'adressent aux personnes au bénéfice d'un titre de séjour N. La participation à de tels programmes ne pouvant être qualifiée d'activité lucrative au sens de la LACI, la restriction figurant à l'article 43, alinéa 2 LAsi ne s'y applique pas. Les personnes dont la décision de renvoi est entrée en force ne peuvent pas y prendre part.

La participation à ces programmes a fait ses preuves dans la pratique: elle permet d'assurer une structure journalière réglée et facilite les premiers efforts d'intégration. Le travail fourni dans le cadre de ces programmes contribue aussi à donner une image positive du domaine de l'asile auprès du public.

Conformément à l'article 3 LiLFAE, ces programmes doivent être financés par des moyens cantonaux. L'OPM alloue une somme maximale de six francs par heure de participation effective. En 2014 et 2015, les demandes en ce sens ont augmenté par rapport aux années précédentes. En 2015, les dépenses s'élevaient à 2 320 519,96 francs pour 4904¹⁰ personnes relevant du domaine de l'asile. Cette clé est maintenue pour extrapoler les dépenses en faveur de ces programmes pour les années 2016 à 2019. Le tableau 9 indique les dépenses pour ces années.

	2016	2017	2018	2019
Programme d'occ. d'utilité publique, en CHF	4 225 579,78	4 225 579,78	3 249 863,60	2 557 587,76

Tableau 9: programmes d'occupation d'utilité publique (2016 – 2019)

3.3.2.4 Soins médicaux

Les frais médicaux sont couverts par le forfait global 1 du SEM, en vertu de l'article 22, alinéa 2 OA 2. La part dudit forfait prévue pour les soins médicaux s'élève à 399,80 francs mensuels: elle sert à couvrir la prime d'assurance-maladie, la quote-part et la franchise sur la base de la prime moyenne, publiée par l'Office fédéral de la santé publique. Les prestations qui ne sont pas couvertes par la LAMal, la liste des moyens et appareils ou la liste des spécialités ne peuvent pas être financées au moyen du forfait global.

L'OPM règle le financement des prestations non obligatoires en prenant en charge les frais, au cas par cas, à partir de 500 francs, dans le cadre d'une procédure de garantie de prise en charge des frais¹¹. Dans un premier temps, les SASA traitent les demandes de lunettes et, dans un second temps, l'OPM contribue aux frais à raison de 50 francs annuels (par monture et par personne), sur présentation d'une ordonnance médicale¹². Les soins dentaires sont administrés uniquement à des fins analgésiques¹³.

Le tableau 10 indique les dépenses brutes prévues pour les années 2016 à 2019 en matière de soins médicaux pour les personnes relevant du domaine de l'asile.

¹⁰ Pour simplifier l'extrapolation – la part de titulaires d'un permis N étant inconnue à long terme – toutes les personnes relevant de l'asile sont prises en compte et non uniquement celles bénéficiant d'une autorisation N; les RMNA sont exclus.

¹¹ Cf. ch. 7.6.3 de la Directive sur l'aide sociale, l'aide d'urgence et les soins médicaux pour les personnes relevant du domaine de l'asile dans le canton de Berne

¹² Cf. ch. 7.4.2 *op. cit.*

¹³ Cf. ch. 7.4.6.2 *op. cit.*

	2016	2017	2018	2019
Dépenses brutes pour les soins de santé, en CHF	46 716 630	46 716 630	35 740 680,72	28 054 565,70

Tableau 10: soins médicaux (2016 – 2019)

3.3.2.5 Formes d'hébergement particulier

Si, pour des raisons médicales ou de protection volontaire de l'enfant et de l'adulte, un hébergement en dehors des structures d'accueil ordinaires s'impose, on parle communément de formes d'hébergement particulier¹⁴.

Dans sa répartition des frais du forfait global 1 en 2015, le SEM a prévu l'octroi d'un montant annuel d'environ 1 300 000 francs au canton de Berne pour les formes d'hébergement particulier, ce qui correspond à 1,5 pour cent du montant annuel total dudit forfait pour 2015. Les cantons peuvent ainsi, au moyen du forfait global 1, financer les formes d'hébergement particulier pour les personnes relevant du domaine de l'asile. En outre, il convient de mentionner que les mesures de protection de l'enfant et de l'adulte, notamment, relèvent de la compétence du canton, et que la Confédération y apporte une contribution mais ne couvre pas les frais.

Dans le présent rapport, les dépenses pour l'encadrement et l'hébergement des RMNA sont présentées séparément car l'APEA estime que ces derniers ne bénéficient pas de formes d'hébergement particulier mais d'un hébergement et d'un encadrement auxquels ils ont droit dans le cadre de l'aide sociale ordinaire en matière d'asile afin d'assurer leur bien-être.

Le calcul des dépenses pour les formes d'hébergement particulier comprend les prestations suivantes :

- prestations ou soins médicaux ne pouvant être financés en vertu de la LAMal¹⁵ ;
- mesures volontaires de protection de l'adulte ;
- mesures volontaires de protection d'enfants accompagnés d'au moins un parent

Il est impossible de fournir des chiffres exacts quant à l'évolution des besoins en formes d'hébergement particulier. Toutefois, on observe une augmentation des besoins en soins pour les personnes âgées relevant du domaine de l'asile, lorsque ces derniers ne peuvent être assurés par les membres de la famille. Les besoins en soins pour les personnes souffrant d'un handicap sont aussi en hausse, et l'OPM estime que le forfait global 1 ou le financement par des institutions médicales ne sauraient les compenser. À titre d'exemple, une personne requérant l'asile qui est aveugle ne peut se faire aider que par des personnes parlant sa langue. Or, les prestations linguistiques ne sont, habituellement, pas couvertes par l'assurance-maladie obligatoire. Enfin, globalement, rien n'indique que les besoins en formes d'hébergement particulier diminueront.

¹⁴ Cf. chapitre 5 *op. cit.* et article 16 de l'ordonnance de Direction du 29 avril 2010 sur le calcul de l'aide sociale pour les personnes relevant du domaine de l'asile

¹⁵ Par exemple, si le loyer d'un appartement est plus élevé que d'ordinaire car il doit être accessible pour une personne en chaise roulante.

En 2015, les dépenses brutes pour les formes d'hébergement particulier s'élevaient à 1 180 366 francs pour 5130 personnes relevant du domaine de l'asile. Pour calculer le montant des dépenses brutes pour les années 2016 à 2019, on admet que le niveau des prix et des prestations restera constant par rapport à 2015. Ainsi, les dépenses ne varient qu'en raison de la fluctuation du nombre de personnes relevant du domaine de l'asile. Le tableau 11 indique les dépenses brutes pour les formes d'hébergement particulier.

	2016	2017	2018	2019
Dépenses brutes pour les formes d'hébergement particulier, en CHF	2 185 863,61	2 185 863,61	1 672 300,71	1 312 668,62

Tableau 11: formes d'hébergement particulier (2016 – 2019)

3.3.2.6 Centre RBS

Selon l'article 17, alinéa 3 LAsi, les cantons sont tenus de désigner immédiatement une personne de confiance pour représenter les intérêts des RMNA pour la durée de la procédure d'asile. La représentation est principalement axée sur le soutien juridique dans la procédure mais aussi sur tous les autres aspects relevant du bien-être de l'enfant. Cette seconde partie du mandat de la personne de confiance prend fin avec l'institution obligatoire d'une curatelle, comme le prévoit la loi. Elle comprend notamment l'accompagnement du RMNA nouvellement attribué au canton de Berne vers son premier logement, la première clarification dans l'optique de définir les besoins particuliers de l'enfant afin de préserver son bien-être et l'établissement d'un rapport destiné à l'APEA en vue de l'institution d'une curatelle. Pour accomplir cette tâche, l'OPM a conclu, en vertu de l'article 4, alinéa 1 LiLFAE, un contrat de prestations avec le Centre RBS. Sur mandat de l'OPM, ce centre s'est chargé des curatelles des RMNA jusqu'à la fin de l'année 2014. Depuis l'entrée en vigueur de la LPEA le 1^{er} février 2012, cette répartition des compétences n'était, toutefois, plus conforme au droit. Partant, le Conseil-exécutif a confié la compétence technique, organisationnelle et financière en matière d'institution de curatelles et de tutelles pour les RMNA à l'APEA (JCE; cf. ACE 746/2014). Le 1^{er} septembre 2014, le Grand Conseil en a pris connaissance et a accordé un crédit en vue de la gestion des curatelles par l'APEA pour les années 2015 et 2016. Ainsi, le présent crédit d'engagement ne porte pas sur la gestion des mandats relatifs aux curatelles des RMNA.

Le contrat de prestations conclu avec le Centre RBS en ce qui concerne les personnes de confiance prévoyait un plafond de 350 000 francs jusqu'à la fin 2014. À l'automne 2015, l'OPM a adapté ce plafond au nouveau nombre de RMNA, à la demande dudit centre. Dans ce contexte, l'OPM a pris en compte, d'une part, les frais supplémentaires induits par les premières clarifications relevant du droit de la protection de l'enfant et, d'autre part, l'augmentation du nombre de RMNA mais aussi du temps consacré à chacun. Le contrat 2016 prévoit donc un plafond de 689 000 francs, maintenu, comme l'indique le tableau ci-dessous, pour les années 2017 à 2019.

	2016	2017	2018	2019
Centre RBS, en CHF	689 000	689 000	689 000	689 000

Tableau 12: Centre RBS (2016 – 2019)

3.3.2.7 RMNA

Par RMNA, on entend toute personne mineure qui séjourne en Suisse sans être sous la garde d'un parent et est engagée dans une procédure d'asile. En vertu de l'article 2 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (RS 0.107), les autorités compétentes doivent garantir les mêmes droits aux enfants se trouvant dans une procédure d'asile qu'à ceux bénéficiant d'une autorisation de séjour ou du droit de cité suisse.

Les articles 9, alinéa 5 LiLFAE et 14, alinéa 3 OiLFAE disposent que l'OPM doit tenir compte des besoins particuliers des RMNA en matière d'encadrement et d'hébergement. Ils portent sur l'aide d'urgence et, bien que cela ne soit pas formulé explicitement, l'aide sociale accordée aux RMNA dont la procédure d'asile est en cours doit correspondre au minimum à l'aide d'urgence prévue pour les RMNA dont la demande d'asile a été rejetée.

Les dispositions légales relatives aux subventions sont les mêmes pour les RMNA que pour les requérants d'asile adultes. La Confédération verse des indemnités forfaitaires aux cantons pour les frais découlant de l'aide sociale en matière d'asile (art. 88, al. 1 LAsi). Le forfait global pour les personnes dont la procédure d'asile est en cours permet de couvrir l'ensemble des dépenses enregistrées par les cantons dans le domaine de l'aide sociale, lorsque ces dépenses sont susceptibles d'être remboursées et que des solutions avantageuses ont été trouvées (art. 21 OA 2). Dans sa répartition des frais couverts par le forfait global 1, le SEM ne prévoit pas de part particulière pour l'encadrement et l'hébergement des RMNA pour l'année 2015. Il n'indique qu'un montant d'entretien pour mineurs de 0,26 pour cent dudit forfait, ce qui correspond à un montant annuel de 15 217 francs pour 2015. La CDAS et la CCDJP mènent des discussions avec la Confédération afin d'augmenter les subventions fédérales pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA et des réfugiés mineurs non accompagnés.

Il n'est pas possible de prélever la part prévue par le SEM pour les formes d'hébergement particulier car l'encadrement et l'hébergement des RMNA constitue, en principe, une aide sociale ordinaire adaptée à l'âge et à l'absence d'accompagnement par un parent. Elle est utilisée selon les explications au point 3.3.2.5.

Compte tenu du taux de protection élevé des mineurs non accompagnés, il faut s'attendre à ce qu'ils séjournent en Suisse pour une durée prolongée. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif mise donc aussi sur une approche d'intégration durable dès le début.

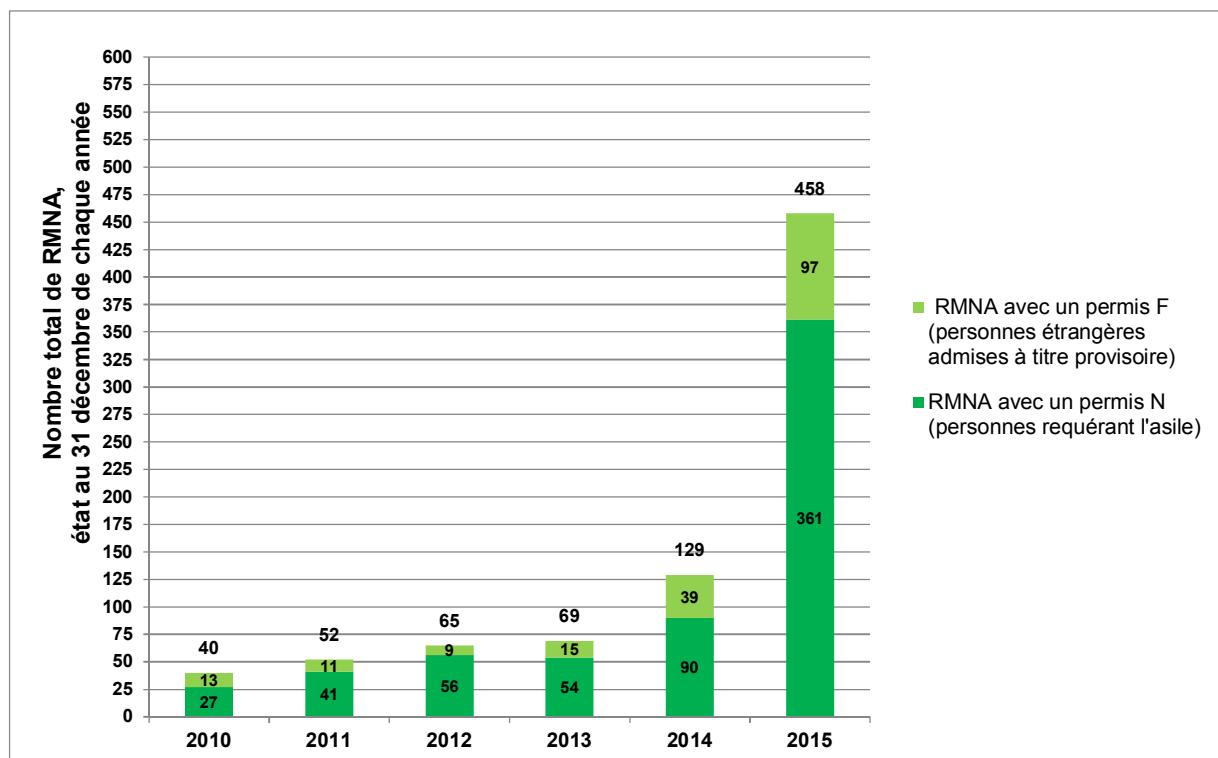
3.3.2.7.1 Évolution de la situation opérationnelle en matière d'hébergement et d'encadrement des RMNA

Jusqu'en novembre 2011, l'Armée du Salut se chargeait d'encadrer et d'héberger les RMNA dans le canton de Berne. Pour ce faire, elle exploitait, sur la base d'un contrat de prestations, un foyer pour RMNA, situé tout d'abord à Münchenbuchsee, puis près du pont Halen et, enfin, à Bärau (Inforama Bäregg). En sus des indemnités pour les adultes, elle recevait un forfait supplémentaire de 70,50 francs par RMNA et par jour. L'OPM finançait l'ensemble des dépenses au moyen des subventions du SEM.

Après divers incidents et un rapport de surveillance de l'Office des mineurs du canton de Berne, la POM a ordonné une intervention de crise en août 2012. Elle a retiré le mandat d'hébergement et d'encadrement des RMNA à l'Armée du Salut et l'a confié au programme Zihler social development (ci-après programme ZSD), qu'elle a chargé d'élaborer un projet d'encadrement et d'hébergement, proposant différentes solutions. Pendant l'intervention de crise, le programme ZSD a, tout d'abord, géré le centre d'hébergement pour RMNA situé à Bärau (Inforama Bäregg) et a soumis trois solutions à la POM. Entre la fin de l'intervention de crise au printemps 2013 et l'année 2015, l'OPM a élargi le mandat du programme ZSD en fonction de la solution choisie.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, le programme ZSD est compétent pour tous les RMNA attribués au canton de Berne, par l'entremise du Centre Bäregg GmbH fondé à cet effet. Compte tenu de l'augmentation du nombre de demandes d'asile déposées par des RMNA en 2014 et 2015, le Centre Bäregg GmbH exploite actuellement sept centres d'hébergement pour RMNA (Bärau, Belp, Grindelwald, Huttwil, Konolfingen, Täuffelen et Unterseen). En outre, il gère des appartements partagés (avec accompagnement), place des RMNA dans des familles d'accueil et, si nécessaire, dans des institutions. Il les encadre aussi s'ils vivent chez des parents.

Depuis 2015, le Centre Bäregg GmbH se charge aussi de l'encadrement et de l'hébergement de réfugiés mineurs non accompagnés, dans la mesure où ces derniers ne peuvent pas encore être confiés aux organisations d'aide aux réfugiés, compétents d'un point de vue opérationnel. La différence entre un RMNA et un mineur réfugié non accompagné réside dans le fait que le second a été reconnu comme réfugié et a donc obtenu l'asile ou a été admis à titre provisoire et que, partant, sa procédure d'asile est close. Dès lors, le SEM ne verse plus les subventions correspondantes à l'OPM mais à l'OAS (SAP), ou aux organisations d'aide aux réfugiés mandatées par ce dernier (Caritas et Croix-Rouge suisse). Le présent crédit d'objet ne porte donc pas sur les dépenses pour les réfugiés mineurs non accompagnés, l'OAS remboursant les frais à l'OPM, selon la convention conclue entre les deux offices. Pour sa part, la SAP porte ces frais à la compensation des charges de l'aide sociale.



Graphique 1: évolution du nombre de RMNA (permis N et F) dans le canton de Berne de 2010 à 2015 (état au 31 décembre de chaque année)¹⁶

Le graphique 1 illustre l'augmentation importante du nombre de RMNA en Suisse depuis l'été 2014, principalement en provenance d'Érythrée. En outre, les RMNA étaient nettement plus jeunes à leur arrivée que par le passé et donc moins proches de la majorité. Les nouveaux RMNA attribués au canton de Berne étant originaires de pays dont le taux de protection est élevé, leur chance de rester pour une durée prolongée est nettement plus grande.

À partir de l'été 2015, cette évolution s'est accentuée. Aux requérants et requérantes d'asile traversant la mer Méditerranée se sont progressivement ajoutées des personnes fuyant notamment l'Afghanistan et la Syrie par la route des Balkans, parmi lesquelles figurent un grand nombre de RMNA bénéficiant, à l'instar des Érythréens, d'un taux de protection très élevé. Cela explique la hausse du nombre de RMNA et celle des besoins financiers qui en découlent.

3.3.2.7.2 Crédits existants en matière d'hébergement et d'encadrement des RMNA

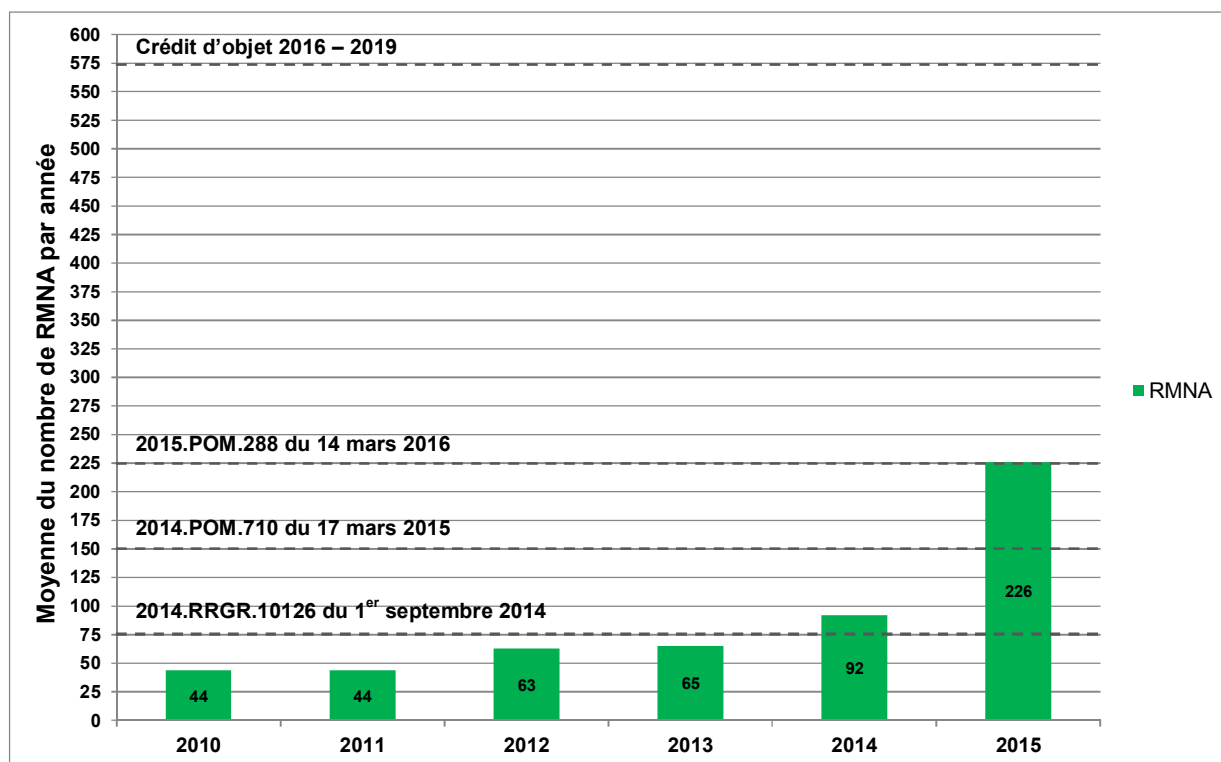
Les 1^{er} septembre 2014 et 17 mars 2015, le Grand Conseil a accordé, sur la base de l'option dite spécialisée, élaborée par le programme ZSD, un crédit pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA. Ce crédit, approuvé pour 2015 et 2016, couvre des frais à hauteur de 6,9 millions de francs¹⁷ par année, sur la base d'une moyenne de 140 RMNA. Le Grand Conseil a ainsi adopté la mise en œuvre du projet sous la forme de l'option spécialisée pour une durée déterminée, échéant le 31 décembre 2016. Pour la période débutant le 1^{er} janvier 2017, il a chargé la POM d'examiner d'autres solutions d'hébergement pour les RMNA et de lui soumettre ses propositions. Le 7 septembre 2015, ayant pris connaissance des solutions

¹⁶ Source: SYMIC selon le service de la statistique du SEM

¹⁷ Nets, après déduction des subventions fédérales

proposées par l'OPM, il s'est prononcé en faveur du maintien de l'option spécialisée et a accordé un crédit de 6,9 millions de francs¹⁸ pour les années 2017 à 2019. Ce crédit a aussi été calculé sur une moyenne de 140 RMNA. À la session de mars 2016, le Grand Conseil a accordé un crédit complémentaire afin de couvrir les dépassements de frais, les RMNA ayant été au nombre de 226 en 2015 et non de 140.

Le graphique 2 illustre les adaptations des crédits en fonction de l'évolution imprévue du nombre de RMNA.



Graphique 2: évolution du nombre de RMNA dans le canton de Berne de 2010 à 2015

L'avantage de l'option spécialisée, approuvée par le Grand Conseil à la session de septembre 2015, est qu'elle prévoit un ensemble de solutions pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA à un coût unitaire. Le Centre Bäregg GmbH est tenu d'assurer l'hébergement et l'encadrement de tous les RMNA attribués au canton de Berne. Les RMNA sont, si possible, placés dans un centre d'hébergement collectif pour RMNA. Pour ceux qui sont âgés de moins de 14 ans, le Centre Bäregg GmbH fait appel à son réseau de familles d'accueil. Il propose, en outre, des solutions de logement internes ou externes adaptées aux RMNA souffrant de troubles psychiques, physiques ou comportementaux. Si un RMNA est placé dans une institution spécialisée du canton (p. ex. psychiatrie pédiatrique d'urgence), le Centre Bäregg GmbH soutient cette dernière dans le cadre de la gestion individuelle des cas. Pour un RMNA frappé d'une décision de renvoi entrée en force, il se charge de la coordination avec la police et les autorités de migration en vue de son départ. Le montant des frais pour chaque RMNA – indépendamment du fait qu'il soit hébergé dans un centre collectif, dans un foyer, dans un appartement ou une chambre en location, ou dans une famille d'accueil du réseau externe du

¹⁸ Nets, après déduction des subventions fédérales

centre pour RMNA – s'élève à 134,50 francs nets (à charge du canton) et à 171 francs bruts (subventions fédérales comprises).

Le Centre Bäregg GmbH est une institution d'intérêt public, accomplissant des tâches en faveur de la collectivité et exonérée d'impôts par le canton de Berne. En tant qu'«œuvre de bienfaisance», elle n'a pas le droit de faire de bénéfices. Son contrat stipule qu'elle est tenue de reverser les éventuels excédents à la Caisse de l'État. L'OPM contrôle le respect de cette prescription et la rentabilité des prestations, en demandant au Centre Bäregg GmbH l'établissement d'un rapport annuel et en ordonnant à un organe externe de mener une révision restreinte selon les standards suisses. Au surplus, un contrôle des finances et des prestations est désormais effectué une fois par an.

Les mandats relatifs à l'hébergement et à l'encadrement des RMNA sont confiés de gré à gré au Centre Bäregg GmbH. Cela est admis car, en vertu de l'article 10, alinéa 1, lettre a de l'Accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics avec modifications du 15 mars 2001 (AIMP; RSB 731.2-1), les mandats attribués à des œuvres de bienfaisance ne sont pas régis par la législation en matière de marchés publics.

Si le Grand Conseil ne reconduit pas l'arrêté du 17 septembre 2015 sur le crédit relatif à la mise en œuvre de l'option spécialisée et rejette, dans cette mesure, le présent crédit, les RMNA ne pourront plus être hébergés dans les structures spécialisées du Centre Bäregg GmbH. Le placement dans des familles d'accueil ou des institutions spécialisées étant plus onéreux que l'hébergement fourni par le Centre Bäregg GmbH, les RMNA devraient probablement être logés dans des centres d'hébergement collectif pour adultes ou dans des appartements ou chambres loués, sans encadrement conforme à la protection des enfants et des jeunes.

Les conséquences seraient les suivantes :

- absence d'accompagnement adapté aux RMNA ;
- transfert plus difficile vers un logement individuel (si le RMNA a vécu au préalable dans un centre d'hébergement collectif pour adultes) ;
- pas de gestion individuelle des cas ;
- intégration plus difficile et effets secondaires négatifs: problèmes de sécurité, difficultés dans le cadre de l'école, de l'apprentissage ou de la passerelle, risque accru de dépendance à l'aide sociale à la suite de l'échec d'intégration sur le marché du travail, etc.

De par la loi, les RMNA sont placés sous curatelle. Si, faute de moyens financiers en suffisance, ils devaient être hébergés dans des structures de l'asile ordinaires pour adultes ou des appartements, chambres ou studios de personnes privées avec un encadrement quasi inexistant, il faudrait s'attendre à ce que chaque curateur et curatrice responsable d'un RMNA concerné dépose un avis de détresse auprès de l'APEA. De nombreuses procédures juridiques seraient ainsi engagées auprès de l'APEA qui, au lieu d'opter pour la solution relativement peu onéreuse que constituent les centres pour RMNA, devrait placer ces derniers dans des familles d'accueil ou des foyers adaptés aux personnes mineures; cela entraînerait une hausse massive des frais à charge de l'APEA, soit de la JCE.

Selon l'option spécialisée, les moyens cantonaux doivent couvrir 134,50 des 171 francs par RMNA et par jour. Les tarifs des foyers pour enfants et pour jeunes sont nettement plus

élevés. En effet, les coûts pour un placement dans une institution subventionnée par le canton s'élèveraient à environ 280 francs avec scolarisation externe et 480 francs avec scolarisation interne par personne et par jour. Pour un prestataire privé non subventionné par le canton, on estime d'expérience que les coûts dépasseraient nettement les 480 francs. Le nombre de places dans les institutions subventionnées serait par ailleurs très rapidement atteint, et il faudrait ainsi faire appel à des prestataires privés, plus onéreux.

À l'échelle cantonale, si l'on prend en considération les coûts totaux de toutes les possibilités d'hébergement permettant de garantir le bien-être de l'enfant, l'option spécialisée se révèle la plus économique. La mise en œuvre de cette option entraîne des frais importants pour la POM mais soulage en même temps la JCE et la SAP dans le domaine du placement des RMNA dans des institutions privées ou subventionnées. Chaque RMNA placé dans un hébergement collectif au lieu d'une institution subventionnée permet à la SAP de réaliser une économie annuelle de 91 312,50 francs¹⁹ (scolarisation externe) ou de 164 362,50 francs²⁰ (scolarisation interne).

L'option spécialisée ne saurait être comparée aux solutions d'autres cantons, étant donné que ces derniers ne prévoient pas un ensemble de solutions pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA à un coût unitaire. Contrairement aux 171 francs du Centre Bäregg GmbH, le tarif de 150 francs pratiqué par le centre pour RMNA Lilienberg de Zurich ne couvre pas, par exemple, le placement en institution externe. Dans le canton de Zurich, lorsqu'un RMNA est placé dans une institution, c'est le tarif de celle-ci qui s'applique; le montant est remboursé sur la base d'une garantie de prise en charge des frais. L'affirmation selon laquelle, au vu du forfait de 150 francs, le modèle zurichois serait plus économique est donc trompeuse, voire fausse.

Compte tenu de la nette augmentation du nombre de RMNA, l'OPM a examiné la possibilité de placer davantage de RMNA en âge de scolarité obligatoire chez des personnes privées et de réduire ainsi les frais. Les trois solutions suivantes ont été approfondies.

1. **Hébergement chez des personnes privées:** les particuliers qui accueillent et encadrent des RMNA chez eux doivent avoir une autorisation de nourriciers au sens de l'article 5 de l'ordonnance du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfants (OPE; RS 211.222.338). En sus de la demande, les personnes responsables de la gestion individuelle des cas du Centre Bäregg GmbH, la personne de confiance et le curateur ou la curatrice doivent établir un rapport dans lequel ils prennent position, de manière fondée, quant aux conditions d'octroi d'une telle autorisation. Le 18 mars 2016, 40 RMNA et réfugiés mineurs non accompagnés étaient placés dans des familles d'accueil. Ces familles doivent disposer de ladite autorisation avant le placement. En outre, si un RMNA est attribué à une personne privée, celle-ci se voit délivrer ce qu'on appelle une décision de passation. 40 autres RMNA et réfugiés mineurs non accompagnés étaient logés chez des parents, également tenus de posséder une telle autorisation. Dans tous ces cas de figure, le Centre Bäregg GmbH assure l'encadrement. L'hébergement des RMNA chez des personnes privées fait donc déjà

¹⁹ Calcul: (forfait journalier de 280 CHF dans une institution subventionnée avec école externe – 30 CHF de contribution de l'autorité de placement pour l'institution subventionnée) x 365,25 jours.

²⁰ Calcul: (forfait journalier de 480 CHF dans une institution subventionnée avec école interne – 30 CHF de contribution de l'autorité de placement pour l'institution subventionnée) x 365,25 jours

partie intégrante de l'option spécialisée. La procédure d'obtention de l'autorisation entraînant un volume de travail important et l'encadrement devant impérativement être assuré de manière externe, les économies sont négligeables.

2. **Location de logements:** le recours à des offres de logements privés est prévu dans l'option spécialisée. Les particuliers qui souhaitent louer des combles, un appartement ou un studio à des RMNA ou des réfugiés mineurs non accompagnés peuvent s'annoncer directement auprès du Centre Bäregg GmbH. Aujourd'hui, le centre assure déjà, par exemple, l'encadrement de dix RMNA logés dans un appartement partagé pour filles, mis à disposition par une personne privée. L'encadrement des RMNA vivant dans un appartement partagé est assuré de manière externe, par le Centre Bäregg GmbH. Les économies sont négligeables.
3. **Appartement commun:** les personnes privées souhaitant héberger des RMNA ou des réfugiés mineurs non accompagnés dans leur propre appartement peuvent s'annoncer directement auprès du Centre Bäregg GmbH. Elles doivent s'attendre à une importante intrusion dans leur vie privée, en raison de la présence des personnes qu'elles accueillent, des amis de ces dernières ou de l'organisme externe assurant l'encadrement. Il s'agit de détails tels que l'utilisation commune des sanitaires ou de la cuisine, comme de points plus importants, tels que les visites, la consommation d'alcool ou de tabac, etc. Malgré la bonne volonté exprimée dans ce contexte, ces offres de partage d'appartements répondent rarement aux besoins de protection de l'enfant prévus par la loi. De ce fait, le Centre Bäregg GmbH n'a actuellement placé aucune personne dans ce type de structures. L'encadrement des RMNA et des réfugiés mineurs non accompagnés devrait être assuré de manière externe, par le Centre Bäregg GmbH, et les économies seraient donc négligeables.

En résumé, en ce qui concerne les différentes options d'hébergement et d'encadrement, le Conseil-exécutif parvient aux conclusions suivantes, raisons pour lesquelles il propose de maintenir l'option spécialisée, même si le nombre de RMNA augmente:

- L'hébergement des RMNA dans des centres d'hébergement collectif ordinaires ne permet pas de tenir compte du bien-être et de la protection de l'enfant; cette proposition est donc rejetée.
- Le placement des RMNA dans des institutions existantes sous la surveillance de la SAP ou de la JCE est exclu pour des raisons de capacités et de coûts.
- La gestion d'un hébergement pour RMNA sous forme d'institution subventionnée par le canton avec autorisation d'exploiter délivrée par la SAP n'est toujours pas recommandée car, d'une part, l'hébergement devrait être intégré à la planification des prestations du canton et, d'autre part, cette proposition est nettement plus onéreuse que la gestion d'un tel hébergement dans le cadre de l'aide sociale dans le domaine de l'asile.
- D'ici à ce que le projet NA-BE soit achevé, la gestion d'un hébergement pour RMNA dans le domaine de compétence de la POM est la solution la plus simple et économique permettant d'assurer le bien-être et la protection de l'enfant.

3.3.2.7.3 Prévisions relatives à l'hébergement et à l'encadrement des RMNA

Sur la base du scénario prévu, le nombre de RMNA devrait être de 570 en 2016 et 2017, de 400 en 2018 et de 300 en 2019. Le tableau 13 indique les dépenses couvertes et non

couvertes en matière d'hébergement et d'encadrement des RMNA de 2016 à 2019. La réduction prévue dans le budget 2017 (voir pt 5.2 et 5.3) n'est pas encore prise en compte.

En CHF	2016	2017	2018	2019
Dépenses RMNA couvertes	7 614 630	7 593 825	5 329 000	3 996 750
Dépenses RMNA non couvertes	28 059 390	27 982 725	19 637 000	14 727 750
Dépenses brutes	35 674 020	35 576 550	24 966 000	18 724 500

Tableau 13: RMNA (2016 – 2019)

3.3.2.8 Croix-Rouge suisse

Depuis 2008, l'OPM collabore avec la Croix-Rouge suisse (CRS) pour dispenser des conseils relatifs aux perspectives et au retour aux personnes en exécution de peine et en détention administrative. Cette offre de conseils vise à encourager les personnes devant quitter la Suisse à planifier leur retour dans leur pays d'origine et à organiser leur départ de manière contrôlée et autonome, avec l'appui de la CRS.

Jusqu'à fin 2010, seules les personnes en détention administrative pouvaient bénéficier de ce service. Fin janvier 2011, d'autres personnes ont été admises dans le cadre d'un projet pilote. Depuis lors, les requérants et requérantes d'asile frappés d'une décision de renvoi qui exécutent une peine privative de liberté et doivent quitter la Suisse à son terme y ont également accès.

L'objectif de ces conseils consiste à augmenter significativement le nombre de départs de deux groupes de personnes en détention administrative ou en exécution de peine: les requérants et requérantes d'asile frappés d'une décision de renvoi exécutoire et les personnes renvoyées de Suisse au terme d'une procédure administrative sur la base du droit des étrangers. Le nombre de vols de retour et de vols spéciaux accompagnés, fort coûteux, et les frais en matière d'exécution des peines, de détention administrative et de rapatriement peuvent ainsi être réduits. L'offre de conseils de la CRS permet la réduction des frais du canton en matière d'aide d'urgence en faveur des personnes requérant l'asile déboutées et devant quitter la Suisse, de même qu'un allègement au niveau des ressources humaines du Service des migrations (SEMI).

Pour l'année 2016, une autorisation de dépenses à hauteur de 420 000 francs avait été approuvée, dont 100 000 francs à charge du SEM. Elle est abolie par le présent crédit. L'OPM et la CRS ont pour leur part conclu un contrat d'une année portant sur 2016.

Le tableau 14 présente une estimation des dépenses nettes liées à l'offre de conseils de la CRS.

	2016	2017	2018	2019
CRS, en CHF	320 000	320 000	320 000	320 000

Tableau 14: CRS (2016 – 2019)

3.3.2.9 Office de consultation sur l'asile

En 1989, le canton de Berne, sous la houlette de la SAP, responsable à l'époque du domaine de l'asile, a conclu avec les trois Eglises nationales un contrat de consortium portant sur l'Office de consultation sur l'asile (OCA), avec pour objectif de déterminer les droits, les obligations et les responsabilités financières des parties impliquées.

Ce contrat n'ayant pas été résilié, il reste en vigueur et a été confirmé par arrêté du Conseil-exécutif le 22 février 2006 (ACE 0453/2006). Au point 7, l'ACE dispose notamment que le contrat avec les Eglises nationales est maintenu et confirme la clé de répartition de 70 pour cent à charge du canton; il précise en outre que le montant de 392 000 francs devra être financé par les moyens ordinaires du canton et qu'il figurera à la planification financière.

Au cours des années 2006 à 2013, la part du financement propre au canton de Berne a été couverte par les versements du SEM. Le Contrôle cantonal des finances ayant critiqué cette manière de procéder, le décompte de ce montant est effectué depuis 2013 par le biais du budget cantonal ordinaire.

Comme l'illustre le tableau 15 ci-après, la POM part du principe que le montant cantonal concerné restera inchangé pour les années 2016 à 2019.

	2016	2017	2018	2019
OCA, en CHF	392 000	392 000	392 000	392 000

Tableau 15: OCA (2016 – 2019)

3.3.2.10 Organisation internationale pour les migrations

Jusqu'en 2014, l'OPM a régulièrement conféré des mandats à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en vue de mettre des programmes de réinsertion à disposition des personnes retournant dans leur pays d'origine et de leur offrir ainsi une perspective d'avenir. Vu la hausse du nombre de ces mandats, la collaboration a dû être réglée sur une base contractuelle. Depuis 2015, l'OPM et l'OIM ont conclu un contrat annuel portant sur un montant plafonné à 140 000 francs et sur le versement d'un acompte semestriel correspondant.

Comme les chiffres du tableau 16 l'indiquent, l'OPM prévoit de poursuivre la collaboration avec l'OIM au cours des années 2016 à 2019.

	2016	2017	2018	2019
Mandats OIM, en CHF	140 000	140 000	140 000	140 000

Tableau 16: OIM (2016 – 2019)

3.3.2.11 Frais de sécurité

La hausse continue du taux d'occupation au sein des centres d'hébergement pour requérants et requérantes d'asile risque d'affecter la cohabitation. Sans moyens financiers supplémentaires, les SASA ne sont pas en mesure d'assurer l'ordre et le calme au sein de ces établissements. En vertu de l'article 28, alinéa 2 LAsi et conformément aux devoirs d'assistance de l'État découlant du statut spécial propre aux personnes du domaine de l'asile, le SEMI a également l'obligation de garantir la sécurité au sein des centres pour requérants et requérantes d'asile dans le cadre de l'exercice de sa compétence en matière d'hébergement et d'encadrement de ces personnes²¹. Conformément au résultat de l'expertise succincte effectuée par M. Martin Buber en matière de sécurité dans les centres d'accueil («Sicherheitskosten in Zusammenhang mit dem Betrieb von Asylzentren vom 14. Mai 2014»), les mesures prises doivent également inclure les alentours de ces établissements.

Étant donné les importantes fluctuations et l'absence de rapport direct entre l'évolution du nombre de personnes et les dépenses occasionnées, les frais de sécurité sont calculés sur la base de la moyenne des années 2011 à 2015.²²

	2016	2017	2018	2019
Frais de sécurité, en CHF	1 612 523,93	1 612 523,93	1 612 523,93	1 612 523,93

Tableau 17: frais de sécurité (2016 – 2019)

3.3.2.12 Réserve

La situation particulière dans le domaine de l'asile en 2015 et le nombre accru de personnes attribuées au canton de Berne ont entraîné une surpopulation au sein des centres d'hébergement. Le 12 août 2015, le Conseil-exécutif a par conséquent approuvé un crédit d'engagement d'un million de francs pour le placement temporaire de requérants et requérantes d'asile (ACE 032/2015). Ce crédit a permis de trouver des solutions de remplacement pour héberger les personnes pour lesquelles aucune place n'était disponible dans les structures d'accueil ordinaires. Ces personnes ont été placées, dans l'ordre de priorité: en premier lieu, dans des tentes et des centres de vacances, de sport ou de scouts, dans un deuxième temps, dans des auberges de jeunesse et, en dernier recours, dans des hôtels.

Au cours des années 2014 et 2015, un grand nombre de centres d'hébergement ont dû être ouverts dans les plus brefs délais. Les structures d'accueil d'urgence souterraines²³ ont été

²¹ P. ex. contrôles d'accès aux centres d'hébergement et maintien du calme et de l'ordre au sein de ces structures d'accueil

²² Les frais de sécurité dans le domaine de l'asile au sein du canton de Berne atteignaient 226 335,65 francs en 2011, 2 477 763 francs en 2012, 3 394 011,95 francs en 2013, 1 581 563,80 francs en 2014 et 382 945,25 francs en 2015.

privilégiées, étant donné que leurs frais de mise en service sont inférieurs à ceux des structures en surface. Les communes, propriétaires des installations de protection civile, ont ainsi endossé le rôle de bailleurs d'immeubles, ce qui a suscité des réactions au niveau politique. Afin de faciliter l'ouverture de nouvelles structures, le canton de Berne a pris différentes mesures en 2015: l'introduction du financement par objet pour les centres d'hébergement d'urgence a permis aux SASA d'ouvrir rapidement de nouveaux centres sans prendre le risque d'essuyer un déficit au cours des premières semaines d'exploitation (ACE 1335/2015; AGC du 11 novembre 2015 portant sur les années 2015 à 2017). La POM et l'Association des communes bernoises ont en outre convenu qu'il fallait également considérer l'ouverture de centres de taille réduite, bien que leur exploitation génère des frais additionnels. Afin d'éviter que des personnes du domaine de l'asile se retrouvent sans abri, le Conseil-exécutif a approuvé le 12 août 2015 un crédit d'un million de francs pour la mise à disposition d'autres structures d'hébergement (ACE 932/2015).

Vu l'incertitude qui caractérise le domaine de l'asile, la création d'une réserve au sens de l'article 141, alinéa 2 OFP se justifie afin de couvrir les frais occasionnés par des dépenses imprévues et des mesures d'urgence. L'OPM réserve 2,5 pour cent des indemnités forfaitaires fédérales à ce titre.

Les montants respectifs attribués à la réserve pour les années 2016 à 2019 sont présentés dans le tableau ci-dessous.

	2016	2017	2018	2019
Réserve, en CHF	4 529 079,64	4 491 988,39	3 398 675,40	2 682 207,39

Tableau 18: réserve (2016 – 2019)

3.3.2.13 Résultat

Pour la période 2016 à 2019, les dépenses sont les suivantes.

En CHF	2016	2017	2018	2019
Dépense SASA	114 132 008,29	113 820 172,21	87 560 311,62	68 908 441,25
Décompte OPM – OAS	3 193 533,81	3 193 533,81	2 443 221,45	1 917 801,10
Programmes d'occupation à utilité publique	4 225 579,78	4 225 579,78	3 249 863,60	2 557 587,76
Soins médicaux	46 716 630,00	46 716 630,00	35 740 680,72	28 054 565,70
Hébergement particulier	2 185 863,61	2 185 863,61	1 672 300,71	1 312 668,62
Centre RBS	689 000,00	689 000,00	689 000,00	689 000,00
RMNA	35 674 020,00	35 576 550,00	24 966 000,00	18 724 500,00
CRS	320 000,00	320 000,00	320 000,00	320 000,00

²³ Il s'agit le plus souvent d'installations de protection civile.

OCA	392 000,00	392 000,00	392 000,00	392 000,00
OIM	140 000,00	140 000,00	140 000,00	140 000,00
Frais de sécurité	1 612 523,93	1 612 523,93	1 612 523,93	1 612 523,93
Réserve	4 529 079,64	4 491 988,39	3 398 675,40	2 682 207,39
Total dépenses (TVA incluse)	213 810 239,07	213 363 841,73	162 184 577,42	127 311 295,74

Tableau 19: dépenses (2016 – 2019)

3.3.3 Solde

Le solde est le suivant.

En CHF	2016	2017	2018	2019
Revenus	181 163 185,56	179 679 535,56	135 947 015,90	107 288 295,40
Dépenses	213 810 239,07	213 363 841,73	162 184 577,42	127 311 295,74
Solde total (TVA incluse)	- 32 647 053,51	- 33 684 306,18	- 26 237 561,52	- 20 023 000,34
Degré de couverture en %	84,7 ²⁴	84,2	83,8	84,3

Tableau 20: solde (2016 – 2019)

4 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

La présente proposition s'inscrit dans le programme gouvernemental de législature 2015 à 2018. En effet, la solidarité sociale fait partie du développement durable, qui constitue une maxime fondamentale sur laquelle se fondent les actions du Conseil-exécutif. La garantie de la stabilité sociale, le droit à la protection contre les persécutions – pierre angulaire de la politique de l'asile – et le droit à la formation indépendamment de l'origine, du sexe et du milieu social sont les objectifs du programme gouvernemental de législature 2015 à 2018 (pp. 16, 22, 24). Le Conseil-exécutif tient aussi à définir les limites du démantèlement des prestations dans le domaine de la santé, du social et de la formation pour garantir la stabilité sociale (objectif 4, p. 16).

5 Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

La présente autorisation de dépenses n'a aucune répercussion sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.

²⁴ Le mode de calcul est le suivant: [revenus] 181 163 185,56 CHF / [dépenses] 213 810 239,07 CHF = 84,7 pour cent

5.1 Nature, type de crédit, qualification juridique de la dépense et autorisation de dépenses

Il s'agit en l'espèce de dépenses périodiques nouvelles au sens des articles 47, 48, alinéa 1, lettre a, 50 et 52 LFP, présentées sous forme d'un crédit d'engagement (crédit d'objet) pour les années 2016 à 2019. En ce qui concerne les dépenses périodiques, c'est le montant des dépenses annuelles qui est décisif.

Conformément à l'article 45, alinéa 1 LFP, la compétence en matière d'autorisation de dépenses est déterminée d'après les montants nets lorsque des contributions de tiers sont promises de manière contraignante et qu'elles sont économiquement assurées. Grâce au versement des indemnités forfaitaires prévu par la législation fédérale, ces conditions sont remplies. Partant, le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil un crédit selon le principe de la comptabilisation nette.

L'unité de matière résulte, d'une part, du financement au moyen du forfait global fédéral et, d'autre part, des interactions découlant d'une hausse des frais dans les domaines individuels (partiellement) couverts par le forfait global. Si un domaine connaît une hausse de frais dont la prise en charge est prescrite par la loi, des économies sont à effectuer dans un autre domaine.

Exemple 1: des frais supérieurs liés aux personnes de confiance prévues par la loi donnent lieu à des économies dans le domaine des programmes d'occupation d'utilité publique. La structure quotidienne des personnes concernées est ainsi troublée, ce qui se répercute de manière indirecte et négative sur la sécurité et induit une hausse des frais dans ce domaine.

Exemple 2: si l'hébergement et l'encadrement des RMNA ne pouvaient plus être effectués selon l'option spécialisée, les personnes concernées devraient être placées dans des centres d'hébergement collectif ou d'hébergement d'urgence. Le coefficient d'encadrement pour ces deux types de centres devrait par conséquent être revu à la hausse et les indemnités versées aux prestataires de service sous contrat augmenteraient.

5.2 Crédit déterminant

La somme nette déterminante pour le présent crédit s'élève à 32 647 000 francs pour l'année 2016. Par la suite, elle se réduira progressivement pour atteindre 26 484 000 francs en 2017, 26 238 000 francs en 2018 et 20 023 000 francs en 2019. D'un point de vue purement arithmétique, ces montants permettront d'héberger le nombre suivant de RMNA: 570 en 2016, 433 en 2017, 400 en 2018 et 300 en 2019.

À plusieurs reprises, le Conseil-exécutif s'est penché sur la présente affaire et a évalué la situation politique et financière. Après avoir pesé les avantages et les inconvénients, il a finalement décidé de soumettre au Grand Conseil, pour l'exercice budgétaire 2017, un crédit d'un montant net de 26 484 000 francs au lieu de la somme calculée sur la base du scénario choisi (33 684 306 CHF). Cette décision est le résultat d'une évaluation globale des répercussions de la migration des requérants et requérantes d'asile, par ailleurs difficiles à prévoir, sur les différents domaines politiques (aide sociale en matière d'asile, intégration, formation). Le scénario avancé dans le présent rapport est incertain et se fonde sur une hausse continue du nombre de personnes relevant du domaine de l'asile, en prenant pour

valeur référentielle la situation prévalant au cours du semestre d'hiver 2015 à 2016. De janvier à avril 2016, 1186 personnes relevant du domaine de l'asile ont été attribuées au canton de Berne, soit une augmentation de 480 (68%) par rapport à la même période de l'année précédente. Il faut ainsi s'attendre à un nombre élevé de demandes d'asile pour l'année 2016. Il se peut toutefois que la stabilisation intervienne plus tôt que le scénario choisi le prévoit. Pour l'ensemble des cantons, une accalmie plus significative sur ce plan est attendue en 2019, en rapport avec la mise en œuvre de la LAsi révisée. Le Conseil-exécutif n'est pour l'heure pas en mesure de déterminer de façon définitive si les chiffres élevés prévus par le scénario seront effectivement atteints. Il ne veut pas fonder son budget et sa planification sur des prévisions qui devraient par la suite être sévèrement revues à la baisse, étant donné qu'il ne veut pas constituer des réserves budgétaires à titre préventif. Dans sa planification financière (budget 2017 et plan intégré mission-financement 2018-2020), le canton prévoit par conséquent des chiffres plus stables au niveau de l'aide sociale en matière d'asile, de l'intégration et également des dépenses croissantes en matière de formation, se situant dans l'ordre de grandeur de 2015. En procédant de la sorte, le Conseil-exécutif évite d'établir un budget trop élevé sur la base de prévisions incertaines, tout en prenant cependant le risque de devoir exiger des crédits supplémentaires. Courant 2016, il procédera à une nouvelle évaluation de la situation et, en cas de hausse continue du nombre de requérants et requérantes d'asile, adaptera en conséquence les valeurs dans les domaines concernés lors du prochain cycle de planification. Au regard de l'évolution imprévisible, le Conseil-exécutif estime que l'incertitude quant à un crédit supplémentaire ou ultérieur est admissible vu la réduction opérée au niveau du montant du présent crédit d'objet.

5.3 Compte / groupe de produits / exercice comptable

Le montant du crédit est porté aux natures comptables et aux exercices suivants, à charge du produit 910106 Asile du groupe de produits 06.10.9104 Migration.

Exercice	Nature comptable	Montant en CHF (y c. TVA)
Dépenses 2016	318000, 360000, 362000, 363000, 364000, 365000	213 810 239
Revenus 2016	450000, 460000	181 163 185
2016	montant net (arrondi)	32 647 000
Dépenses 2017	318000, 360000, 362000, 363000, 364000, 365000	213 363 842
Revenus 2017	450000, 460000	179 679 536
2017	montant net (réduit & arrondi)	26 484 000
Dépenses 2018	318000, 360000, 362000, 363000, 364000, 365000	162 184 577
Revenus 2018	450000, 460000	135 947 016
2018	montant net (arrondi)	26 238 000

Dépenses 2019	318000, 360000, 362000, 363000, 364000, 365000	127 311 296
Revenus 2019	450000, 460000	107 288 295
2019	montant net (arrondi)	20 023 001

Tableau 21: natures comptables et montants (2016 – 2019)

Les informations concernant la prise en compte des montants mentionnés dans le budget 2017 et le plan intégré mission-financement pour les années 2018 et 2020 (groupe de produits «Population et immigration») sont présentées au point 5.2 du présent rapport.

Un crédit supplémentaire pour l'année 2016 est probable compte tenu du déficit prévu de 27 560 860 francs.

Nature comptable	Budget 2016	Demande de crédit 2016	Différence
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
Somme nette du crédit (TVA incluse)	5 086 193	32 647 053	- 27 560 860

Tableau 22: découvert par rapport au budget (2016)

6 Abrogation d'arrêtés du Grand Conseil et du Conseil-exécutif

Par le présent arrêté, les ACE suivants sont abrogés :

- AGC 2015.POM.147 du 3 juin 2015, ACE 389/2015 du 1^{er} avril 2015: Financement de centres d'hébergement d'urgence pour les requérants d'asile dans le canton de Berne. Crédit d'engagement 2015 à 2017; autorisation de dépenses; crédit d'objet
- AGC 2014.RRGR.10126 du 1^{er} septembre 2014, ACE 780/2014 du 11 juin 2014: Office de la population et des migrations (OPM); hébergement et encadrement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) dans le canton de Berne. Crédit d'engagement pluriannuel allant de 2015 à 2019 (période raccourcie à 2015 – 2016 par le Grand Conseil); autorisation de dépenses; crédits d'objet pour l'hébergement des RMNA et pour l'institution de curatelles de représentation et de tutelles en leur faveur (arrêté collectif). Abrogation du crédit A «Hébergement des RMNA», mais non du crédit B «Institution de curatelles de représentation et de tutelles pour les RMNA»
- AGC 2014.POM.710 du 17 mars 2015, ACE 23/2015 du 14 janvier 2015: Office de la population et des migrations (OPM); hébergement et encadrement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) dans le canton de Berne. Crédit complémentaire au crédit d'engagement pluriannuel pour 2015 et 2016
- AGC 2015.POM.56 du 7 septembre 2015, ACE 732/2015 du 10 juin 2015: Office de la population et des migrations (OPM); hébergement et encadrement des requérants

d'asile mineurs non accompagnés (RMNA). Crédit d'engagement 2017 à 2021 (période raccourcie à 2017 – 2019 par le Grand Conseil); autorisation de dépenses; crédit d'objet

7 Répercussions sur les communes

Sur le plan financier, le canton assume depuis le 1^{er} janvier 2010 l'ensemble des frais de l'aide d'urgence, de l'aide sociale pour les requérants et requérantes d'asile pendant la durée de la procédure et de l'aide sociale pour les personnes admises provisoirement qui résident depuis moins de sept ans en Suisse. Ce transfert de charge des communes vers le canton d'un montant de quelque quatre millions de francs a été inscrit le 1^{er} janvier 2012 à la compensation des charges («répartition des tâches») dans le cadre du projet LPFC 2012. Cette compensation des charges sert à rétablir l'équilibre après un transfert de charges entre le canton et les communes dû à une nouvelle répartition des tâches. Le solde total en faveur du canton est facturé annuellement aux communes sous forme de contribution par habitant.

Les communes bénéficient du travail fourni par les requérants et requérantes d'asile au cours des programmes d'occupation. Il s'agit notamment de travaux d'entretien ou de remise en état de biens communs.

8 Conséquences en cas de rejet

Pour le financement de l'octroi de l'aide sociale, les conséquences d'un rejet du présent arrêté seraient les suivantes :

- Le nombre de programmes d'occupation d'utilité publique devrait être fortement réduit, ce qui se répercuterait sur la structure quotidienne et l'intégration des personnes concernées et supprimerait le bénéfice direct en faveur de la collectivité.
- Le financement de la part des frais pour les soins médicaux non couverte par le forfait global fédéral ou par le système de santé ne serait plus assuré. Ces frais devraient être financés au détriment d'autres postes compris dans le forfait global – par exemple des frais d'encadrement ou de sécurité.
- Le déficit au niveau de la marge contributive relative à l'hébergement particulier devrait être compensé au sein du forfait global, par exemple par une réduction du financement destiné à l'encadrement ou à la sécurité.
- L'hébergement et l'encadrement des RMNA ne pourraient plus être réalisés selon l'option spécialisée, approuvée par le Grand Conseil. Il ne serait ainsi plus possible de répondre ni aux besoins spécifiques des RMNA sous l'aspect du bien et de la protection de l'enfant, ni à l'obligation légale consistant à leur attribuer des personnes de confiance. Les effets bénéfiques de l'intégration sociale et économique disparaîtraient, avec des conséquences à moyen et à long terme pour l'aide sociale.
- Les répercussions positives générées par un retour rapide et autonome des personnes en exécution de peine et en détention administrative suite aux conseils en matière de perspectives et de retour disparaîtraient, avec pour conséquence des coûts induits supplémentaires.
- Les besoins spécifiques des communes disposant de centres d'hébergement collectif ou d'urgence sur leur territoire (mesures de sécurité, p. ex. en phase d'ouverture ou suite à des événements déterminés) dépassant l'offre de prestations en matière d'intervention prévue par la POCA et l'encadrement ordinaire au sein des centres ne pourraient plus être pris en considération.

- En cas d'une très forte hausse du nombre de personnes du domaine de l'asile et de taux d'occupation des centres dépassant les limites malgré l'ouverture de nouvelles structures d'hébergement, d'autres possibilités d'hébergement ne pourraient pas être organisées dans de brefs délais, faute de moyens.

9 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Le présent crédit a des répercussions notables sur ces trois secteurs et notamment sur la société. Elles ont en partie déjà été décrites au point 8 ci-dessus.

Il convient de mentionner en particulier les investissements concernant un séjour prolongé des RMNA en Suisse. Les moyens déployés à cet effet contribuent avant tout à favoriser une intégration rapide. Les RMNA ont ainsi la possibilité de trouver leurs marques au niveau social et économique et, à terme, de gagner leur vie de manière indépendante. Chaque intégration réussie permet de réduire des frais d'aide sociale par la suite.

Les tâches effectuées par les requérants et requérantes d'asile dans le cadre des programmes d'occupation d'utilité publique fournissent un bénéfice pour la société et, en partie, pour l'environnement (lutte contre les plantes néophytes, travaux de nettoyage, etc.). Ils favorisent en outre l'intégration des personnes concernées et ont une influence positive sur leur perception par la société.

Le sentiment de sécurité au sein de la société peut être préservé notamment par des mesures ciblées au sein des centres d'hébergement collectif et d'urgence et dans leurs alentours.

10 Proposition

Pour les motifs exposés dans le présent rapport, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le crédit.

11 Annexe I

11.1 Graphiques

Graphique 1: évolution du nombre de RMNA (permis N et F) dans le canton de Berne de 2010 à 2015 (état au 31 décembre de chaque année)	19
Graphique 2: évolution du nombre de RMNA dans le canton de Berne de 2010 à 2015	20

11.2 Tableaux

Tableau 1: forfait global 1 (2016 – 2019)	10
Tableau 2: contribution de base (2016 – 2019)	10
Tableau 3: forfait d'aide d'urgence (2016 – 2019)	11
Tableau 4: forfait pour l'administration (2016 – 2019)	11
Tableau 5: total des revenus (2016 – 2019)	11
Tableau 6: SASA y c. frais d'aide d'urgence (2016)	13
Tableau 7: SASA, y c. frais d'aide d'urgence (2016 – 2019)	13
Tableau 8: décompte OPM – OAS (2016 – 2019)	13
Tableau 9: programmes d'occupation d'utilité publique (2016 – 2019)	14
Tableau 10: soins médicaux (2016 – 2019)	15
Tableau 11: formes d'hébergement particulier (2016 – 2019)	16
Tableau 12: Centre RBS (2016 – 2019)	17
Tableau 13: RMNA (2016 – 2019)	24
Tableau 14: CRS (2016 – 2019)	25
Tableau 15: OCA (2016 – 2019)	25
Tableau 16: OIM (2016 – 2019)	26
Tableau 17: frais de sécurité (2016 – 2019)	26
Tableau 18: réserve (2016 – 2019)	27

Tableau 19: dépenses (2016 – 2019).....	28
Tableau 20: solde (2016 – 2019)	28
Tableau 21: natures comptables et montants (2016 – 2019)	31
Tableau 22: découvert par rapport au budget (2016).....	31