

Rapport

Date de la séance du CE: 30 août 2017
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2017.POM.549
Classification: non classifié

Office de la population et des migrations; Office de consultation sur l'asile; autorisation de dépenses, crédit d'engagement (crédit d'objet) 2017-2019

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales	2
3	Description de l'affaire	2
3.1	Office de consultation sur l'asile.....	2
3.2	Référendum contre le crédit pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile	4
3.3	Qualification juridique de la dépense	4
4	Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.....	5
5	Répercussions sur les communes	6
6	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.....	6
7	Proposition.....	6



1 Synthèse

Le 5 septembre 2016, le Grand Conseil a approuvé le crédit « octroi de l'aide sociale en matière d'asile ; autorisation de dépenses ; crédit d'engagement 2016-2019 (crédit d'objet) » (affaire n° 2016.POM.138). La nouveauté de ce crédit résidait dans le fait qu'il englobait, dans un souci de transparence, l'ensemble des frais que la mise en œuvre de la loi sur l'asile occasionne directement à l'Office de la population et des migrations (OPM) et qui ne sont pas couverts par les subventions fédérales. Ces frais comprennent notamment les dépenses pour les prestations de l'Office de consultation sur l'asile (OCA). Après son approbation par le Grand Conseil, le crédit susmentionné a fait l'objet d'un référendum et, le 21 mai 2017, il a été refusé par le peuple bernois à 54,3 pour cent.

Les prestations de l'OCA n'étaient pas la cible des critiques formulées à l'occasion du référendum. L'OCA apporte une précieuse contribution à l'information et au perfectionnement du personnel d'encadrement dans le domaine de l'aide sociale en matière d'asile, et sensibilise le grand public à ce sujet. Le présent crédit d'engagement, d'un montant annuel de 392 000 francs, permettra à l'OCA de maintenir ses prestations sans restriction jusqu'en 2019.

2 Bases légales

- Constitution cantonale du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1), articles 62, alinéa 1, lettres c et f, 76, lettre e et 89, alinéa 2, lettre b
- 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 et 9
- Ordonnance du 14 octobre 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (OiLFAE ; RSB 122.201), articles 7 et 12
- Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01), article 30
- 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, 47, 48, alinéa 1, lettre a, 49, 50 et 52
- 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 Office de consultation sur l'asile

En 1989, le canton de Berne a conclu un contrat de consortium sur l'OCA avec les trois Eglises nationales (ACE 2654 du 14 juin 1989) sous la conduite de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, alors compétente en matière d'asile.

L'OCA est un organisme autonome qui aide le canton à accomplir ses tâches dans le domaine de l'asile dans toutes les régions du territoire bernois. Par des prestations destinées

aux acteurs du domaine, il contribue à améliorer la qualité et à harmoniser les pratiques. Ses activités de relations publiques visent des groupes cibles spécifiques. Elles s'adressent principalement aux services d'aide sociale en matière d'asile, aux communes et aux bénévoles, et secondairement aux paroisses, à la police, aux établissements d'exécution judiciaire, aux employeurs et aux institutions des domaines de l'intégration, de la santé et de la formation. L'OCA propose des formations de base et des modules d'approfondissement, il met en réseau les acteurs et les organismes responsables au moyen de plateformes appropriées, il soutient les communes et les bénévoles dans leurs tâches, notamment les mesures d'intégration des personnes requérant l'asile. En outre, il aborde les questions d'asile par des activités de relations publiques et de sensibilisation visant des groupes spécifiques, contribuant ainsi à une meilleure compréhension du domaine de l'asile et des migrations. Le contrat stipule qu'il est notamment chargé de diffuser des informations sur les dernières évolutions dans le domaine de l'asile et des migrations auprès du grand public et des services d'aide sociale en matière d'asile, en organisant des formations à l'intention de ces derniers.

N'ayant pas été résilié, le contrat 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 Églises nationales est maintenu et confirme la clé de répartition de 70 pour cent à charge du canton et 30 pour cent à charge des Eglises. Il précise en outre que le montant de 392 000 francs doit être financé par les moyens ordinaires du canton et figurer à la planification financière.

Chaque trimestre, l'OCA établit un décompte et adresse une facture à l'OPM afin qu'il lui verse une avance.

Le tableau suivant offre une vue d'ensemble des coûts pris en charge par le canton de Berne au cours des trois dernières années :

	2014	2015	2016
1 ^{er} trimestre	98 000 CHF	98 000 CHF	98 000 CHF
2 ^e trimestre	98 000 CHF	98 000 CHF	98 000 CHF
3 ^e trimestre	98 000 CHF	98 000 CHF	98 000 CHF
4 ^e trimestre	98 000 CHF	98 000 CHF	98 000 CHF
Total à charge du canton de Berne	392 000 CHF	392 000 CHF	392 000 CHF

L'OPM s'attend à ce que le montant cantonal reste inchangé pour les années 2017 à 2019.

3.2 Référendum contre le crédit pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile

Le 5 septembre 2016, le Grand Conseil a approuvé le crédit « octroi de l'aide sociale en matière d'asile ; autorisation de dépenses ; crédit d'engagement 2016-2019 (crédit d'objet) » (affaire n° 2016.POM.138). Celui-ci comprenait notamment les dépenses pour les prestations visées dans le contrat passé avec les trois Eglises nationales. Dans le rapport, un montant brut de 392 000 francs était budgété pour ces prestations.

Après son approbation par le Grand Conseil, le crédit a fait l'objet d'un référendum et, le 21 mai 2017, il a été refusé par le peuple bernois à 54,3 pour cent. Les prestations de l'OCA n'étaient toutefois pas la cible des critiques formulées à l'occasion du référendum.

Le contrat conclu en 1989 entre le canton de Berne et les trois Églises nationales a une validité indéterminée. Il reste en vigueur et a été confirmé par le Conseil-exécutif le 22 février 2006 (ACE 0453/2006).

Il peut être résilié moyennant un délai de préavis de six mois. Il peut aussi l'être pour la fin de l'année si l'organe compétent en matière de finances n'autorise pas les dépenses pour l'année suivante. Dans ce cas, le Conseil-exécutif doit examiner l'opportunité de verser une indemnité.

Le Conseil-exécutif est convaincu que l'OCA apporte une précieuse contribution à l'information et au perfectionnement du personnel d'encadrement dans le domaine de l'aide sociale en matière d'asile et à la sensibilisation du grand public sur ce sujet. Il souhaite par conséquent que la collaboration avec l'OCA, qui a démontré son utilité, se poursuive au moins jusqu'à la mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile dans le canton de Berne (projet NA-BE). Dès lors, il n'entend pas, pour l'heure, négocier la résiliation du contrat avec l'OCA et propose au Grand Conseil d'approuver le présent crédit pour maintenir la collaboration avec cet organisme.

Le Grand Conseil débattera d'un crédit d'engagement en vue de la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie d'hébergement et d'encadrement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) lors de la session de mars 2018. Au vu du contrat en vigueur, on ne saurait toutefois attendre aussi longtemps pour le crédit concernant les prestations de l'OCA : l'urgence de la situation empêche de regrouper à nouveau toutes les dépenses d'aide sociale en matière d'asile dans un seul crédit. Dès lors, conformément aux articles 89, alinéa 2, lettre *b* et 76, alinéa 1, lettre *e* ConstC, l'approbation des dépenses d'aide sociale dans le domaine de l'asile est demandée individuellement à l'organe financier compétent. Le Conseil-exécutif envisage de réaliser des économies au niveau des programmes d'occupation d'utilité publique, des mesures de sécurité particulières, des hébergements d'urgence (suppression du financement par objet) ainsi que de l'hébergement et de l'encadrement des RMNA.

3.3 Qualification juridique de la dépense

Aux termes de l'article 48, alinéa 2 LFP, une dépense est liée si elle n'est pas considérée comme nouvelle au sens de l'article 48, alinéa 1 LFP. Selon ce dernier, une dépense est considérée comme nouvelle lorsque, pour ce qui est de son montant, de la date à laquelle elle

sera engagée ou d'autres modalités, l'organe compétent dispose d'une liberté d'action, ou lorsqu'une loi qualifie la dépense de nouvelle.

Le contrat conclu en 1989 à la suite d'une décision du Grand Conseil limite la liberté d'action du Conseil-exécutif. Il ne peut être résilié ou modifié que par décision du Grand Conseil. En revanche, il existe une certaine liberté d'action concernant le montant de la subvention versée à l'OCA. Par conséquent, il s'agit d'une dépense nouvelle.

Le crédit relève de la compétence du Grand Conseil en matière d'autorisation de dépenses et n'est en principe pas soumis au référendum facultatif (art. 62, al. 1, lit. c ConstC a contrario). Cependant, même s'il est inférieur au seuil référendaire, il était compris dans le crédit global qui a fait l'objet d'un référendum. Par conséquent, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de soumettre l'arrêté au référendum facultatif, en application de l'article 62, alinéa 1, lettre f ConstC.

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

Le contrat peut être résilié moyennant un délai de préavis de six mois. Il peut aussi l'être pour la fin de l'année si l'organe compétent en matière de finances n'autorise pas les dépenses pour l'année suivante. Dans ce cas, le Conseil-exécutif doit examiner l'opportunité de verser une indemnité. En cas de rejet de la demande de crédit, le canton de Berne devrait non seulement verser une éventuelle indemnité, mais aussi prendre en charge les coûts de l'année en cours.

Les coûts seront comptabilisés de la manière suivante :

Unité d'imputation	Nature comptable	Exercice	Montant en CHF
910106160 Projets LAsi	313000 Prestations de tiers	2017	392 000
910106160 Projets LAsi	313000 Prestations de tiers	2018	392 000
910106160 Projets LAsi	313000 Prestations de tiers	2019	392 000

Les moyens requis figurent au budget 2017 et au plan intégré mission-financement 2018 et 2019 dans le groupe de produits 06.10.9104 Population et immigration.

Si la demande de crédit était rejetée, l'OCA devrait supprimer des postes. Une internalisation de ses prestations nécessiterait des postes supplémentaires à l'OPM.

La compétence pour l'aide sociale en matière d'asile sera transférée de la Direction de la police et des affaires militaires à la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale dans le cadre du projet de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton

de Berne (NA-BE). Ce dernier sera mis en œuvre par étapes à partir de 2019. Dans l'intervalle, le Conseil-exécutif prévoit de maintenir les structures et processus actuels sur le principe. Une résiliation du contrat portant sur l'OCA compromettrait la réalisation correcte du projet NA-BE. De ce fait, le Conseil-exécutif y est opposé.

5 Répercussions sur les communes

Le rejet de la demande de crédit entraînerait la disparition d'une plateforme d'information importante sur les questions d'asile. L'OCA soutient les communes dans leurs tâches en matière d'asile, d'intégration et de bénévolat. En outre, il accomplit un travail important dans le domaine de la formation.

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

Le rejet de la demande de crédit entraînerait la disparition d'une plateforme d'information importante sur les questions d'asile. L'OCA fournit un important travail de relations publiques et de sensibilisation sur les questions d'asile et de migration. Il encourage l'harmonisation des pratiques et améliore la mise en réseau des acteurs du domaine.

7 Proposition

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le crédit d'engagement (crédit d'objet) 2017-2019 à hauteur de 392 000 francs par an et de le soumettre au référendum facultatif.

Annexes

- ACE