



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	048-2023
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2023.RRGR.75
Déposée le :	12.03.2023
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, UDC) (porte-parole) Bichsel (Zollikofen, UDC) Müller (Innerberg, PS) Marti (Belp, UDC) Jakob (Steffisburg, UDC) Gasser (Ostermundigen, PVL)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	766/2023 du 28 juin 2023
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	Non classifié

Forfaits d'intégration au sens de l'article 58, alinéa 2 LEI

Dans le domaine de l'asile et des réfugiés, les cantons bénéficient sans condition du forfait d'intégration (forfait unique par personne de 18 000 francs). La Confédération le verse aux cantons deux fois par an, sur la base des décisions effectives selon les statistiques du Secrétariat d'État aux migrations.

Voici un exemple tiré de la pratique :

Pour une famille de réfugiés de quatre personnes (titulaires d'un permis B, en Suisse depuis moins de cinq ans), le canton reçoit une seule fois des forfaits d'intégration d'un montant de 72 000 francs¹. Ce montant doit par exemple permettre d'intégrer les parents sur le plan linguistique et de les préparer au marché primaire du travail. Selon les informations du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), il est en outre judicieux que, dans le cas des enfants, les moyens doivent être utilisés pour l'encouragement précoce à l'apprentissage de la langue et la détection précoce.

De ce fait, le canton prend par exemple en charge les coûts du programme de visites à domicile « *plus* » proposé par le Centre de puériculture dans le cas de personnes relevant du domaine

¹ Un (probable) excédent des forfaits d'intégration est généralement affecté à l'encouragement de l'intégration (création et maintien d'offres ainsi que leur subventionnement). Au bout du compte, les fonds de l'encouragement de l'intégration profitent à toutes les étrangères et tous les étrangers. En règle générale, l'encouragement de l'intégration est financé à parts égales par le canton et la Confédération et comprend les mesures et les objectifs du programme d'intégration cantonal (PIC). Ainsi, pour la période PIC2 écoulée (2018-2021), la Confédération a versé au canton de Berne des aides financières à hauteur de 2 636 750 francs. Le canton de Berne a donc disposé au total de 5 347 708 francs (y compris sa propre part) pendant quatre ans pour les offres.

de l'asile ou des réfugiés (selon les termes du contrat de prestations de la DSSI). À notre avis, cette information ne correspond pas à la réalité. En effet, le canton ne prend en charge les coûts que tant que les partenaires régionaux s'occupent de la famille, et ce uniquement dans le cadre d'un contingent prédéfini.

Reprenons l'exemple de la famille de réfugiés de quatre personnes : après cinq ans à compter de la date de la demande d'asile, le canton ne reçoit plus de forfait global 2 pour la famille. La compétence passe du partenaire régional au service social communal. Six mois plus tard, un autre enfant naît. La Confédération verse pour cet enfant, à partir de la date de naissance et pour une durée de cinq ans (enfant de parents réfugiés titulaire d'un permis B), le forfait global 2 ainsi qu'à titre unique le forfait d'intégration d'un montant de 18 000 francs.

Si la commune recourt à présent à l'offre du Centre de puériculture (programme de visites à domicile « *plus* ») pour la famille, le canton n'assume pas ces coûts. Bien qu'il reçoive des forfaits de la Confédération pour le nouveau-né, le canton ne les reverse pas à la commune et ne prend pas en charge les coûts de l'encouragement précoce, ni ceux d'autres mesures.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Sur quelle base légale le canton s'appuie-t-il pour refuser la prise en charge des coûts des visites à domicile, comme exposé dans l'exemple ?
2. Comment et à quelle fin sont utilisés les forfaits d'intégration destinés au domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne ? Quels sont les flux financiers (détaillés) ?
3. Comment et à quelle fin sont utilisés le forfait global 2 et le forfait d'intégration de l'enfant mentionné dans notre exemple, si le service social communal compétent ne reçoit pas cet argent ? NB : *le forfait global est un financement axé sur la personne, à utiliser conformément à sa destination.*
4. Les « indemnités versées aux partenaires régionaux en fonction des objectifs atteints » sont-elles financées au moyen des forfaits d'intégration ? Dans l'affirmative : sur quelle base légale s'appuie l'affectation non conforme de cet argent ? Dans la négative : quels fonds sont utilisés pour verser ces « primes en fonction des objectifs atteints » aux partenaires régionaux ?
5. Le Conseil-exécutif a décidé d'imputer les dépenses non couvertes pour les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés à la compensation cantonale des charges de l'aide sociale. En principe, les coûts de l'aide sociale et d'autres prestations circonstancielles devraient être couverts par le forfait global 2 (considérés à l'échelle du canton entier) et, le cas échéant, un excédent devrait même être dégagé en tenant compte des forfaits d'intégration. Comment est-il dès lors possible que des excédents de charges viennent grever la compensation des charges ? Et faut-il partir du principe que le canton et les partenaires régionaux utilisent les éventuels excédents de recettes à d'autres fins ?

Réponse du Conseil-exécutif

L'exemple figurant dans l'interpellation traite des programmes de développement de la petite enfance, un domaine dans lequel le canton de Berne est très actif. Le rapport établi en 2020 sur la stratégie et les mesures en la matière constitue la base de son engagement². La puériculture,

² Développement de la petite enfance dans le canton de Berne : stratégie et mesures

la formation des parents, la détection précoce et les programmes de visite à domicile, évoqués par la présente interpellation, en sont des volets importants.

Dans l'exemple précité de la famille pour laquelle une commune décide de recourir à l'offre de puériculture, il faut savoir que le financement de celle-ci par le canton ou par la commune dans un premier temps ne fait aucune différence au vu du système de compensation des charges que connaît le canton de Berne. Même si, dans un tel cadre, la prestation est préfinancée par la commune, le décompte de compensation des charges, réunissant toutes les dépenses et les recettes, aboutit à la répartition des coûts entre le canton et l'ensemble des communes (pour moitié respectivement).

Selon l'auteure de l'interpellation, les informations du SEM laissent conclure que des moyens provenant des forfaits d'intégration (FI) doivent être utilisés dans tous les cas pour l'encouragement précoce à l'apprentissage de la langue et la détection précoce. À cet égard, il convient de préciser que les offres de puériculture et les programmes de visite à domicile ne sont pas forcément en rapport avec les objectifs du SEM, auxquels l'utilisation des FI est étroitement liée. Dans le canton de Berne, le développement de la petite enfance relève des structures ordinaires (crèches / accueil familial de jour). Par conséquent, des moyens relevant de l'encouragement spécifique de l'intégration ne sont mis en œuvre qu'à titre complémentaire, si les structures précitées ne sont pas accessibles ou que l'offre y relative est lacunaire. C'est le cas lorsque des enfants présentent un besoin particulier de soutien : voilà pourquoi, dans le canton de Berne, des bons de garde sont octroyés pour la prise en charge en crèche ou chez des parents de jour, à hauteur de 40 % maximum pour les enfants qui présentent des besoins linguistiques et de 20 à 60 % pour les enfants qui ont des besoins d'ordre social. Dans ces cas seulement, non couverts par les structures ordinaires, des moyens issus des FI sont mis en œuvre.

Concernant le financement de la puériculture, l'affirmation figurant dans l'interpellation est elle aussi erronée : le canton ne finance pas de manière générale des prestations destinées à des personnes relevant du domaine de l'asile ou réfugiées ; il ne le fait qu'en cas d'indication. En outre, la puériculture relève de l'offre des structures ordinaires, laquelle ne saurait en soi être contingentée.

Le Conseil-exécutif rappelle également que les FI ne sont pas versés aux cantons sans condition. Pour les obtenir, ces derniers doivent établir des programmes d'intégration cantonaux (PIC), par le biais desquels les moyens sont notamment engagés de manière à atteindre les objectifs en matière d'efficacité formulés dans l'Agenda Intégration Suisse (AIS)³.

Question 1 : *Sur quelle base légale le canton s'appuie-t-il pour refuser la prise en charge des coûts des visites à domicile, comme exposé dans l'exemple ?*

Ce n'est pas pour refuser de prendre en charge des coûts que le canton s'appuie sur une base légale, mais bien en vue de mettre à disposition des prestations. Ainsi, les programmes de visite à domicile se fondent sur l'article 37, alinéa 2, lettre a de la loi du 9 mars 2021 sur les programmes d'action sociale (LPASoc ; RSB 860.2) et de l'article 95 de l'ordonnance du 24 novembre 2021 sur les programmes d'action sociale (OPASoc ; RSB 860.22). Par ailleurs, en matière de politique familiale, le canton de Berne se base aussi sur les conclusions du rapport ad hoc établi en 2021⁴.

Question 2 : *Comment et à quelle fin sont utilisés les forfaits d'intégration destinés au domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne ? Quels sont les flux financiers (détaillés) ?*

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 3 décembre 2019 sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR ; RSB 861.1), le 1^{er} juillet 2020, des partenaires régionaux accomplissent sur mandat de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI),

³ Lien vers l'AIS sur le site Internet de la DSSI

⁴ Rapport sur la politique familiale du canton de Berne (2021)

dans les cinq périmètres du canton de Berne, les tâches relevant des domaines suivants : hébergement, aide sociale, encouragement de l'intégration ainsi que gestion des cas et encadrement des personnes réfugiées et de celles admises provisoirement. Un autre partenaire assure la prise en charge des personnes mineures non accompagnées (MNA) dans tout le canton. Les activités des partenaires régionaux destinées à promouvoir l'intégration se fondent sur l'AIS et sur les mesures des PIC dont le canton de Berne a convenu avec la Confédération. Elles sont financées par les moyens issus des FI. La Confédération verse un montant unique de 18 000 francs par personne réfugiée ou admise provisoirement, qui doit servir à l'intégration de ces catégories de personnes et à la réalisation des objectifs d'effet de l'AIS. Celui-ci n'est donc en aucun cas versé sans que des conditions soient respectées, comme le présume l'auteur de l'interpellation. Montant global versé pour toute la durée de l'intégration, cet argent ne doit pas être considéré comme une forme de compte individuel par personne. Si l'on apprécie chaque situation particulière, il peut arriver que, dans un cas, les dépenses liées à l'intégration d'une personne dépassent le forfait fédéral de 18 000 francs et que, dans un autre, elles restent en deçà de cette somme. Cela dépend aussi, notamment, du degré de réalisation des objectifs. Partant, il n'est pas possible de verser des montants au service social en faveur de personnes relevant de la compétence communale.

Les fonds issus des FI sont versés en vue de prestations d'intégration sur plusieurs années, fournies en premier lieu par les partenaires régionaux. Ceux-ci doivent aider leur clientèle à atteindre des objectifs déterminés relatifs au niveau de langue, au taux d'activité et à l'indépendance financière. Une certaine part des FI est aussi affectée par le canton directement à des projets d'intégration (p. ex. projets pilote). L'encouragement de l'intégration dans le canton de Berne est basé sur une logique incitative : les charges des partenaires régionaux sont indemnisées selon les montants fixés, 40 % de la somme étant versée directement après la décision et 60 %, en fonction des résultats. Dans ce système, les partenaires régionaux disposent d'une certaine marge de manœuvre entrepreneuriale sur la voie à prendre pour atteindre les objectifs contraignants. Dans certains cas, la rétribution des partenaires régionaux intervenant des années après le début de la période durant laquelle une personne bénéficie d'un soutien, le canton doit constituer les réserves nécessaires avec les fonds provenant des FI.

Concernant les flux financiers, la participation de la Confédération aux coûts cantonaux du domaine de l'asile et des personnes réfugiées obéit à un système de catégories. Théoriquement, certaines dépenses des cantons (p. ex. coûts de l'aide sociale pour les personnes requérant l'asile et celles admises à titre provisoire jusqu'à 7 ans après leur entrée en Suisse) sont intégralement couvertes par la Confédération au moyen de forfaits à condition que le rapport coût-efficacité cantonal se situe dans la moyenne (forfaits dits globaux ; concernant la couverture effective des coûts, voir aussi la réponse à la question 5)⁵. Dans ce cas, les forfaits fédéraux sont appelés « indemnités ».

Pour la majorité des dépenses cantonales (p. ex. intégration, exécution des renvois, frais administratifs), les forfaits fédéraux ne représentent qu'une « contribution »⁶, la Confédération ayant prévu explicitement de ne pas les couvrir intégralement.

La Confédération ne prévoit aucune participation aux prestations des « structures ordinaires », p. ex. dans le domaine de l'école obligatoire, de l'école secondaire et de la formation professionnelle.

Question 3 : *Comment et à quelle fin sont utilisés le forfait global 2 et le forfait d'intégration de l'enfant mentionné dans notre exemple, si le service social communal compétent ne reçoit pas cet argent ? NB : le forfait global est un financement axé sur la personne, à utiliser conformément à sa destination.*

⁵ Forfaits globaux 1 et 2

⁶ Forfaits d'intégration, forfaits spéciaux pour frais administratifs, forfaits d'aide d'urgence

Il est exact qu'un forfait d'intégration est aussi versé pour des enfants nés après que leurs parents aient été transférés à la compétence des services sociaux de leur commune d'attribution. Ce montant unique est versé au canton après que la qualité de personne réfugiée ou admise provisoirement ait été reconnue à l'enfant bénéficiaire. Pour la raison liée au système de compensation des charges, évoquée plus haut, il ne serait pas pertinent que le canton transfère ces moyens à la commune concernée. Concernant l'utilisation des FI, il faut consulter la réponse à la question 2.

Le forfait global est mis en œuvre pour indemniser les partenaires régionaux pour l'aide sociale fournie (aide matérielle y c. prestations circonstanciées, frais de loyer et assurance-maladie) et contribution aux coûts d'encadrement des personnes requérant l'asile et de celles qui sont réfugiées et admises à titre provisoire jusqu'à cinq ou sept ans après leur arrivée en Suisse. Si, à terme, des personnes dépendent encore de l'aide sociale lorsqu'elles passent sous la responsabilité de la commune, le service social régional est compétent. En règle générale, la Confédération ne verse alors plus de forfaits globaux, sauf aux enfants nés après coup, qui reçoivent ce forfait pendant cinq ou sept ans même si leurs parents habitent en Suisse depuis plus longtemps.

Comme les forfaits globaux pris en totalité ne permettent pas de couvrir les coûts (voir la réponse à la question 5), le canton porte ses coûts nets à la compensation des charges de l'aide sociale. Si, pour chaque enfant passé sous la responsabilité communale alors que la Confédération lui verse encore des subventions, le forfait global était versé à la commune, il en résulterait des frais administratifs supplémentaires élevés et dépourvus d'utilité, puisque tant les coûts nets du canton que ceux des communes sont portés à la compensation des charges de l'aide sociale.

Question 4 : *Les « indemnisations versées aux partenaires régionaux en fonction des objectifs atteints » sont-elles financées au moyen des forfaits d'intégration ? Dans l'affirmative : sur quelle base légale s'appuie l'affectation non conforme de cet argent ? Dans la négative : quels fonds sont utilisés pour verser ces « primes en fonction des objectifs atteints » aux partenaires régionaux ?*

Les partenaires régionaux sont indemnisés au moyen des FI, en partie pour des activités qui ont permis d'atteindre les buts fixés (voir la réponse à la question 2). Il n'y a donc pas, en l'espèce, de changement d'affectation de ces fonds. Leur utilisation découle en effet de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20) et des articles 10 et 14 à 16 LAAR. C'est en vertu de ces bases légales que des tâches du canton ont été déléguées aux partenaires régionaux et que ceux-ci sont indemnisés en application des contrats de prestations conclus avec la DSSI.

En cas d'excédent, l'argent peut être affecté à d'autres projets en vertu des prescriptions légales applicables ou doit être remboursé à la Confédération. Ce dernier cas de figure ne s'est toutefois jamais produit.

Question 5 : *Le Conseil-exécutif a décidé d'imputer les dépenses non couvertes pour les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés à la compensation cantonale des charges de l'aide sociale. En principe, les coûts de l'aide sociale et d'autres prestations circonstanciées devraient être couverts par le forfait global 2 (considérés à l'échelle du canton entier) et, le cas échéant, un excédent devrait même être dégagé en tenant compte des forfaits d'intégration. Comment est-il dès lors possible que des excédents de charges viennent grever la compensation des charges ? Et faut-il partir du principe que le canton et les partenaires régionaux utilisent les éventuels excédents de recettes à d'autres fins ?*

Ce mécanisme a son origine non pas dans un arrêté du Conseil-exécutif, mais dans la LAAR, adoptée par le Grand Conseil.

Les forfaits globaux ne suffisent pas à couvrir tous les frais à la charge des cantons. Par exemple, la part du loyer pour les personnes réfugiées reconnues, s'élevant à 279 francs par personne et par mois, est trop basse. Dans la plupart des cas, ces personnes vivent en effet en appartement et sont, conformément aux dispositions de la loi fédérale sur l'asile, libres de choisir leur lieu de domicile dans leur canton d'attribution. Par ailleurs, le forfait global comprend un montant destiné à l'hébergement spécial (CHF 50 par personne et par jour) situé bien en deçà des frais effectifs. Le montant prévu pour l'encadrement des personnes mineures non accompagnées (CHF 100 par personne et par jour) est lui aussi inférieur aux coûts réels.

En 2021, le taux de couverture du forfait global 2 avoisinait seulement les 85 %. Il ne tient toutefois pas compte du fait que le domaine de l'asile connaît des coûts importants qui ne sont pas en rapport avec l'aide sociale et ne peuvent être déterminés de manière précise. C'est par exemple le cas de la part cantonale de financement de 55 % pour les traitements médicaux en milieu hospitalier, du financement résiduel cantonal des services de maintien à domicile et des soins de longue durée ainsi que des frais relevant de la formation qui, dans le cas de l'école obligatoire et du niveau secondaire II, sont supportés par les cantons et les communes. En vertu de la législation applicable, la part non couverte ne saurait simplement être compensée avec les FI. De ce fait, il doit aussi être possible de porter ces dépenses à la compensation des charges de l'aide sociale. À cet égard, l'article 41 LAAR constitue une base légale explicite.

Dans le cadre des FI, les excédents de revenus ne font en aucun cas l'objet d'un changement d'affectation. Comme exposé ci-dessus, il est conforme à la logique du système qu'il soit possible de constituer des réserves en vue de la rétribution ultérieure (parfois jusqu'à 7 ans plus tard) des partenaires régionaux, partiellement en lien avec les objectifs atteints.

Destinataire
– Grand Conseil