

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 101-2015
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2015.RRGR.322

Déposée le: 16.03.2015

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Seiler (Trubschachen, Les Verts) (porte-parole)
Brönnimann (Mittelhäusern, pvl)
Brunner (Hinterkappelen, PS)
Cosignataires: 11

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 1147/2015 du 16 septembre 2015
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
Classification: Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**

Chiffre 1: adoption et classement
Chiffre 2: adoption sous forme de postulat
Chiffre 3: adoption sous forme de postulat
Chiffre 4: adoption et classement

Politique de l'asile et de l'intégration: il faut agir!

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. Elaborer une stratégie de l'asile et de l'intégration prospective, responsable et pérenne.
2. Accomplir les tâches du domaine de l'asile de telle sorte que la Confédération rembourse entièrement les prestations d'aide sociale au canton.
3. Mettre en place un modèle de potentiel stratégique qui permette de réagir rapidement et correctement aux fluctuations du nombre de demandes d'asile.
4. Favoriser l'implication de la société civile dans l'hébergement et la prise en charge des réfugiés et utiliser les bonnes volontés.

Développement :

23 765 demandes d'asile ont été déposées en Suisse en 2014. En juillet, cas unique en Suisse, le Conseil-exécutif a dû recourir au droit d'urgence pour obliger les communes à mettre des locaux d'hébergement à disposition. Pour 2015, le Secrétariat d'Etat aux migrations s'attend à 29 000 à 31 000 nouvelles demandes, soit une progression de 22 à 30 pour cent par rapport à 2014. Sans compter les 3000 personnes concernées par le conflit en Syrie, que le Conseil fédéral a décidé d'accueillir ces prochaines années par arrêté du 6 mars 2015. Compte tenu des chiffres de sa population, le canton de Berne se verra attribuer 13,5 pour cent de ces requérants d'asile.

La plupart des personnes qui demandent l'asile en Suisse viennent d'une zone de conflit ou d'un Etat de non-droit où elles ne peuvent pas être renvoyées. En 2014, l'Erythrée était le principal pays concerné avec 6923 demandes, suivi de la Syrie et du Sri Lanka avec 3819 et 1277 demandes respectivement. 813 demandes ont été déposées par des ressortissants somaliens, 747, par des ressortissants afghans. Le taux de protection était logiquement élevé, 65 pour cent : la majorité des personnes dont la Suisse a examiné matériellement la demande ont obtenu le statut de réfugié (2014 : 6199 personnes) ou ont été mises au bénéfice de l'admission provisoire (2014 : 9367 personnes). Dans un cas comme dans l'autre, ces personnes sont en Suisse pour longtemps et devraient donc pouvoir s'intégrer le plus vite possible et subvenir à leurs propres besoins.

Le canton de Berne ne remplit pas correctement ses tâches dans le domaine de l'intégration et la Confédération l'a pénalisé en conséquence en opérant des coupes radicales dans ses remboursements de prestations d'aide sociale. D'après un article paru le 10 mars 2014 dans la *Berner Zeitung*, le canton de Berne a ainsi perdu 5,5 millions de francs de ressources fédérales en 2013 et, en 2014, la perte devrait être de 7,75 millions. Ce manque à gagner, conjugué aux mesures imposées par la bureaucratie, ont dégradé une situation déjà difficile dans le domaine de l'asile.

C'est ainsi par exemple que le personnel des services d'aide sociale en matière d'asile doit procéder chaque jour à un contrôle de présence parmi les requérants, présence qui doit être attestée par la signature des intéressés, tout cela au détriment de la prise en charge à proprement parler. Par ailleurs, l'indemnisation de ces services d'aide sociale a été tellement réduite que les hébergements collectifs doivent quasiment afficher complet pour ne pas se retrouver dans les chiffres rouges. C'est à l'envers du bon sens quand on sait à quel point le nombre de demandes d'asile est soumis à de fortes fluctuations. Les autorités fédérales parlent dans ce contexte de potentiel stratégique, un outil devant permettre de réagir rapidement et correctement aux fluctuations subites.

Le canton de Berne ne dispose pas de ce potentiel stratégique si tous ses centres affichent en permanence complet. Si le canton se voit attribuer moins de requérants, les exploitants des hébergements collectifs gardent plus longtemps les occupants sous leur responsabilité. Les requérants sont ainsi dissuadés de recourir à l'offre d'hébergement et de prise en charge des particuliers ou de subvenir à leurs propres besoins et de s'installer dans un appartement. Voilà qui contredit les objectifs d'intégration sociale et professionnelle et qui revient très cher aux contribuables.

Si le nombre de requérants augmente, il faut immédiatement ouvrir de nouveaux centres et on se retrouve confronté à une nouvelle pénurie, un phénomène dont pâtissent les requérants et qui,

politiquement, est discutable : que penser d'une autorité qui, régulièrement, déconcerte une partie de ses sujets, les inquiète et les pousse à monter aux barricades ?

Autre exemple frappant de la dégradation de la politique bernoise de l'asile, les coupes opérées dans les cours de langue pour les requérants. Avec pour conséquence que ces personnes n'acquièrent pas la maîtrise de la langue nécessaire pour décrocher un emploi. Et le cercle vicieux se boucle de nouveau : la Confédération réduit ses remboursements au canton de Berne. Et si dans quelques années, la Confédération supprime complètement ses versements, les réfugiés et les personnes au bénéfice de l'admission provisoire seront condamnés à l'aide sociale et les contribuables devront de nouveau mettre la main à la poche. La situation changerait si le canton avait une politique de l'asile et de l'intégration visionnaire, responsable et pérenne.

Réponse du Conseil-exécutif

Dans les domaines de l'aide sociale en matière d'asile et de l'aide d'urgence à fournir aux requérants faisant l'objet d'un renvoi, le canton de Berne fonde son action sur le droit ordinaire. Par l'adoption 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), il a endossé la compétence relative aux requérants dont la procédure est en cours et à ceux dont la demande a été rejetée. Aussi, les communes ont été en majeure partie soulagées des tâches directement liées à l'hébergement et à l'encadrement, même s'il leur incombe toujours de pourvoir au volume nécessaire de locaux d'habitation pour les personnes en procédure d'asile. À l'inverse, en 2011, dans la moitié des cantons environ, l'accueil des requérants et des personnes admises provisoirement et l'aide sociale qui y est liée relevaient, en partie au moins, des attributions communales (CFM¹, p. 85).

Les principes régissant la politique d'asile figurent dans la LiLFAE, qui prévoit notamment que le calcul des prestations de l'aide sociale pour les personnes relevant du domaine de l'asile se fonde théoriquement sur le montant des subventions fédérales (art. 5, al 1).

Entré en vigueur le 1^{er} avril 2013, le système fédéral révisé de subventionnement de l'aide sociale en matière d'asile a introduit un forfait mensuel global par personne, induisant un effet incitatif en vue d'une meilleure intégration des personnes étrangères sur le marché du travail. Si le taux d'insertion professionnelle des réfugiés et des personnes admises provisoirement augmente en moyenne suisse, mais que le taux de chômage des ressortissants étrangers habitant le canton de Berne reste constant, une déduction plus importante sera effectuée sur le montant global versé mensuellement à ce dernier pour l'aide sociale en matière d'asile, lequel s'en trouvera ainsi diminué. Le résultat est le même si le taux d'insertion professionnelle des réfugiés et des personnes au bénéfice d'une admission provisoire en Suisse demeure inchangé, mais que le taux de chômage des ressortissants étrangers domiciliés en territoire bernois est en hausse. De ce fait, le Conseil-exécutif envisage de mettre en œuvre diverses mesures issues de la collaboration

¹ Commission fédérale pour les questions de migration, Wichmann et al., Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme: La politique des migrations dans les cantons (2011)

interinstitutionnelle (CII), aux fins d'améliorer le taux d'intégration des personnes de nationalité étrangère sur le marché du travail².

Les ressources financières de l'Office de la population et des migrations (OPM) ont diminué d'environ 13 pour cent suite à la modification du système de subventionnement de la Confédération. L'OPM a réagi en premier lieu à cette réduction en adaptant les conditions applicables aux services d'aide sociale en matière d'asile avec lesquels il était lié par contrat. Comme le calcul des frais d'hébergement en appartements (phase 2) n'offrait pas une grande marge de manœuvre, l'OPM a décidé d'opérer une réduction dans le secteur de l'hébergement collectif (phase 1). La diminution des frais relatifs aux structures d'accueil situées en surface était liée au passage du financement par objet (indemnité par place d'hébergement disponible) au financement par sujet (indemnité par personne hébergée). En revanche, pour assurer le financement par objet de structures d'accueil d'urgence souterraines (abris de la protection civile), le Grand Conseil a autorisé un crédit d'engagement d'un montant maximal de 1,1 million de francs lors de la session parlementaire de juin 2015.

Le Conseil-exécutif estime qu'un contrôle régulier des présences est indispensable au maintien de la sécurité dans les centres d'asile et à l'établissement d'un décompte correct. Malgré la diminution des ressources disponibles, les personnes relevant du domaine de l'asile ont toujours accès à des cours d'allemand et de français.

La mise en œuvre des mesures en faveur des requérants d'asile demandées par les auteurs de la motion (extension de la réserve stratégique en matière d'hébergement, renforcement de l'intégration sociale et professionnelle, intensification des cours de langues) engendrerait des dépenses de plusieurs millions, que le canton devrait prendre à sa charge.

1. La restructuration du domaine de l'asile telle que planifiée par la Confédération permettra le traitement regroupé de la plupart des demandes d'asile dans des centres fédéraux situés dans six régions distinctes. L'une d'elles se recoupera avec le territoire bernois et sera dotée d'un centre de procédure d'asile et d'un centre de départ au moins. Comme la première audition des requérants et le tri des demandes auront lieu dans ces infrastructures fédérales, les cantons devront assurer à l'avenir l'encadrement et l'hébergement des seuls requérants en « procédure élargie », plus susceptibles de se voir reconnaître la qualité de réfugiés ou de bénéficier d'une admission provisoire et, à ce titre, de pouvoir rester en Suisse. Par contre, les requérants en procédure accélérée et les « cas-Dublin » resteront dans les centres fédéraux jusqu'à l'entrée en force de la décision négative. À l'avenir, un renvoi sera en effet exécuté directement depuis le centre de départ, par les autorités du canton où celui-ci est situé.

Au vu de cette évolution, le Conseil-exécutif entend procéder à une restructuration stratégique de l'asile sur le plan cantonal, dont la mise en œuvre interviendra en 2019. Le 11 février 2015, il a décidé qu'il convenait de suivre l'orientation stratégique « Intégration par la Direction de la santé et de la prévoyance sociale dès le début et conduite rapide et efficace des procédures par la Direction de la police et des affaires militaires ». En date du 9 septembre 2015, il a donc chargé ces deux directions de mettre en œuvre le projet « Restructuration du domaine de l'asile dans le canton de Berne » (NA-BE).

² Voir aussi les réponses du Conseil-exécutif aux interpellations 086-2014 Imboden (Intégration professionnelle des personnes réfugiées et de celles admises à titre provisoire) et 161-2014 Müller (Cause et effet de la suppression des emplois de courte durée dans le domaine de l'asile), ainsi qu'à la motion 059-2015 Sancar (Intégration des réfugiés dans le marché du travail)

De plus, la CII a élaboré, sous la direction du beco, un plan de mesures d'intégration réalisables à moyen terme, dont le Conseil-exécutif a pris connaissance le 9 septembre 2015. L'intégration de la stratégie transitoire aux dispositions fondant l'aide sociale en matière d'asile pour les années 2015 à 2018 sera vraisemblablement terminée d'ici à la session parlementaire de novembre 2015.

Au vu de ce qui précède, on constate que l'élaboration d'un plan stratégique sur l'asile est déjà en cours, de sorte que le Grand Conseil n'a pas à mandater le Conseil-exécutif en ce sens. Ce dernier propose donc l'adoption et le classement simultané du point 1 de la présente motion.

2. À titre d'introduction, le Conseil-exécutif souligne que le nouveau système fédéral de financement, mentionné par les auteurs de la motion, ne représente pas une « sanction » ciblée infligée au canton de Berne, mais qu'il vise au contraire à inciter plus fortement les cantons à promouvoir l'intégration des ressortissants étrangers sur le marché du travail. Ce faisant, il entend diminuer à moyen terme les frais d'aide sociale en favorisant l'intégration susmentionnée, tout en atteignant un taux de couverture plus important de l'aide sociale en matière d'asile par le biais des subventions fédérales. En vue de ces améliorations, le canton de Berne devra toutefois consentir des investissements à court terme finançant des mesures en faveur des personnes relevant du domaine de l'asile. À cet égard, le Conseil-exécutif compte sur le soutien du Grand Conseil, notamment lors des débats qui porteront sur de telles demandes de crédit. Les hébergements spéciaux – p. ex. celui des requérants d'asile mineurs non accompagnés – ne peuvent en effet être subventionnés par la Confédération qu'en moindre part.

De ce fait, le Conseil-exécutif propose l'adoption du point 2 de la motion sous forme de postulat.

3. Le domaine de l'asile se caractérisant par de fortes fluctuations, le Conseil-exécutif est conscient que l'on ne saurait se passer d'une réserve stratégique ni de la possibilité d'ouvrir et de fermer des centres en fonction des besoins.

Le Service des migrations du canton de Berne dispose d'une réserve stratégique de quelque 250 places d'hébergement, destinées aux personnes dont la procédure d'asile est en cours. Dans les périodes où le canton se voit attribuer un nombre exceptionnellement élevé de requérants d'asile (comme durant les étés 2014 et 2015, en raison de flux migratoires importants en provenance d'Érythrée et du grand nombre de réfugiés syriens), une telle réserve ne suffit pas.

Diverses solutions sont en cours d'examen. Ne désirant pas agir avant d'en connaître les résultats, le Conseil-exécutif propose l'adoption du point 3 de la motion sous forme de postulat.

4. Le Conseil-exécutif trouve, comme les auteurs de la motion, qu'il convient de soutenir et de mettre à profit l'engagement bénévole émanant de la société civile en matière d'hébergement et d'encadrement des personnes en quête de protection. Aujourd'hui déjà, de nombreux volontaires s'investissent personnellement dans l'encadrement de requérants d'asile. Depuis le 1^{er} janvier 2015, des particuliers peuvent en outre s'adresser à l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés pour accueillir chez eux des personnes admises à titre provisoire. Partant, le Conseil-exécutif propose l'adoption et le classement simultané du point 4 de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil