

Rapport

Date de la séance du CE: 5 juillet 2017
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
N° d'affaire: 2015.GEF.36
Classification: Non classifié

Projet de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne (NA-BE); direction externe du projet et accompagnement de la procédure d'appel d'offres public pendant la phase de mise en œuvre; crédit d'engagement, crédit d'objet, autorisation de dépenses 2017-2020

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales.....	2
3	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel	3
3.2	Objectifs et caractéristiques du projet	3
3.3	Conséquences en cas de refus.....	3
3.4	Procédure	4
3.4.1	Organisation et attributions	4
3.4.2	Calendrier	5
4	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	6
5	Répercussions du projet.....	7
5.1	Répercussions sur les finances	7
5.2	Répercussions sur l'organisation et le personnel	9
5.3	Répercussions sur l'informatique et les locaux.....	10
5.4	Répercussions sur les communes	10
5.5	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.....	10
6	Proposition.....	10



1 Synthèse

La phase de conception du projet NA-BE s'est achevée avec succès: la stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne a été approuvée par le Conseil-exécutif le 17 août 2016 (ACE 907/2016). Le 23 novembre suivant, le Grand Conseil en a pris connaissance et l'a assortie de déclarations de planification. Le Conseil-exécutif a approuvé la planification détaillée de la restructuration le 5 juillet 2017.

La collaboration avec l'entreprise Ecoplan AG, qui a assuré la direction du projet et apporté son soutien dans les projets partiels, a bien fonctionné. Dès lors, il est prévu de la maintenir, sous une forme adaptée, pour la mise en œuvre de la planification détaillée pendant les années 2017 à 2020. Cela générera des coûts à hauteur de 632 000 francs (réserve et TVA incluses), d'où le présent crédit à autoriser.

La procédure d'appel d'offres public qui doit être menée dans le cadre de la phase de mise en œuvre du projet NA-BE (domaine de l'hébergement, de l'aide sociale et de l'intégration) est complexe et doit faire l'objet d'un accompagnement spécialisé de la part d'un prestataire externe à l'administration. Les prestations qui seront acquises dans ce cadre auprès de tiers occasionneront des coûts à hauteur de 110 000 francs.

Étant donné que certains crédits ont déjà été autorisés pour la phase de conception et pour la préparation de la phase de mise en œuvre, le crédit restant à autoriser par le Grand Conseil pour la phase de mise en œuvre à proprement parler du projet NA-BE est de 742 000 francs (réserve et TVA incluses) pour les années 2017 à 2020.

2 Bases légales

- 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 à 8
- 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), article 7
- Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc; RSB 860.1), articles 46, 46a, 46b et 72
- Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA; RSB 152.01), article 21
- 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, alinéa 1, lettre a
- Ordonnance du 29 novembre 2000 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (Ordonnance d'organisation SAP, OO SAP; RSB 152.221.121), articles 1, alinéa 1 et 12, alinéas 1 et 2, lettres h et i
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0), articles 42, 45, alinéa 2, 46, 48, alinéa 1, lettre a, 50 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), articles 139, 144, 145, 148 et 152
- Loi du 11 juin 2002 sur les marchés publics (LCMP; RSB 731.2), article 6
- Ordonnance du 16 octobre 2002 sur les marchés publics (OCMP; RSB 731.21), article 7, alinéa 3, lettres c et f

3 Description de l'affaire

3.1 Rappel

La Confédération a prévu de restructurer le domaine de l'asile à l'échelon fédéral d'ici 2019. Cette restructuration prévoit la création de six régions, qui accueilleront chacune des centres fédéraux de procédure et de départ. Dès lors, en temps normal, les cantons se verront attribuer uniquement des requérants d'asile en procédure dite étendue, c'est-à-dire avec une chance relativement élevée d'être reconnus comme réfugiés ou admis provisoirement et de pouvoir rester en Suisse.

Compte tenu de cette restructuration fédérale, le Conseil-exécutif a décidé à son tour, le 11 février 2015, de réorganiser le domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne (ACE 115-2015) en renforçant dès le début l'intégration des personnes dont les chances de rester sont bonnes; pour ce faire, il a prévu de confier l'hébergement et l'encadrement des requérants d'asile en procédure étendue à la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), qui sera également chargée de fournir des prestations de soutien (hébergement, aide sociale, mais aussi mesures d'intégration inédites) aux personnes admises provisoirement. Quant à la Direction de la police et des affaires militaires (POM), elle se concentrera sur l'exécution systématique des renvois et sur le versement de l'aide d'urgence aux personnes déboutées.

La phase de conception de ce projet, baptisé NA-BE, s'est achevée avec succès: la stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne a été approuvée par le Conseil-exécutif le 17 août 2016 (ACE 917/2016). Le Grand Conseil en a pris connaissance le 23 novembre suivant et l'a assortie de déclarations de planification. Le Conseil-exécutif a approuvé la planification détaillée de la restructuration le 5 juillet 2017.

3.2 Objectifs et caractéristiques du projet

La phase de conception sera suivie par la phase de mise en œuvre du projet NA-BE. Le domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne sera restructuré de manière échelonnée d'ici à la fin 2020.

Afin de respecter ce calendrier, le Conseil-exécutif prévoit de poursuivre sa collaboration avec l'entreprise Ecoplan AG pour la direction du projet et l'accompagnement des projets partiels; il envisage également de mandater un prestataire externe à l'administration pour mener l'appel d'offres public dans le domaine de l'hébergement, de l'aide sociale et de l'intégration.

Pour acquérir ces prestations auprès de tiers pendant la phase de mise en œuvre du projet NA-BE, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver un crédit de 742 000 francs, comprenant 632 000 francs (réserve et TVA incluses) pour la direction du projet et l'accompagnement des projets partiels par Ecoplan, et 110 000 francs pour le soutien externe à l'appel d'offres public qui permettra de déterminer les partenaires régionaux qui seront appelés à intervenir dans le domaine de l'asile et des réfugiés à l'avenir.

3.3 Conséquences en cas de refus

L'administration ne dispose pas de ressources humaines internes pour assurer la direction professionnelle du projet NA-BE. Si la collaboration avec Ecoplan n'est pas renouvelée, la phase de mise en œuvre ne pourra pas se dérouler comme prévu. Il faudrait alors recruter des personnes pour assurer la direction à l'interne ou mandater une autre entreprise; dans les

deux cas, les nouveaux responsables devront acquérir les connaissances techniques relatives au projet, ce qui engendrera des retards et des frais supplémentaires.

S'il renonce totalement à réaliser le projet, le canton ne pourra pas profiter des chances qu'offre la restructuration du domaine de l'asile à l'échelon fédéral. L'intégration des réfugiés et des personnes admises provisoirement sera entravée, ce qui, à moyen terme, engendrera une hausse significative des dépenses d'aide sociale. De plus, faute de mise sur pied d'un système efficace d'exécution des renvois, les coûts liés à l'aide d'urgence versée aux requérants d'asile déboutés augmenteront également.

3.4 Procédure

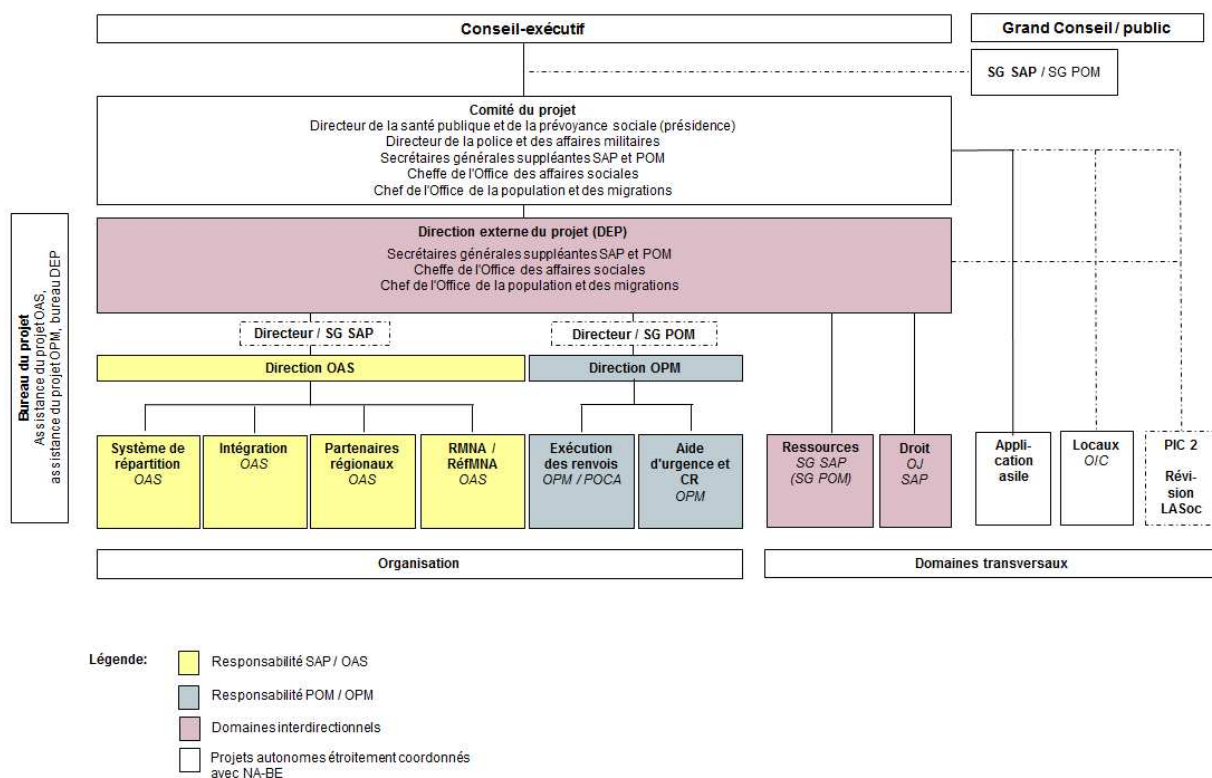
3.4.1 Organisation et attributions

La structure du projet NA-BE, qui s'étend sur plusieurs Directions, fonctionne bien. Dès lors, elle sera maintenue sur le principe pendant la phase de mise en œuvre, ce qui permettra aux deux Directions principalement concernées, la POM et la SAP, de boucler conjointement le projet tout en conservant une vue d'ensemble, en étant en mesure de diriger clairement les domaines interdisciplinaires, en faisant appel aux organes spécialisés sur le sujet et en s'échangeant des connaissances, des expériences et des ressources.

La fin de la phase de conception marquera le transfert de la responsabilité du projet de la POM à la SAP. Le centre de gravité du projet passera en effet aux mains de cette dernière, qui reprendra l'aide sociale en matière d'asile de la POM. De plus, c'est d'ores et déjà la Commission de la santé et des affaires sociales (et non la Commission de la sécurité) qui se charge de préavisier les ébauches soumises au Grand Conseil dans le cadre du projet NA-BE.

La direction de la phase de mise en œuvre devrait elle aussi être accompagnée par un prestataire externe. Ce dernier aura l'avantage d'être indépendant des Directions, ce qui diminuera le risque d'accumuler des retards en raison du traitement d'affaires courantes, dont la quantité est imprévisible; cette solution permettra également de mieux faire face aux variations du volume de travail; il n'y aura pas non plus besoin de créer un poste supplémentaire à l'interne pour assurer la direction du projet. Certes, la direction de cette phase par un prestataire externe générera des dépenses pour les prestations qu'il fournit, mais son travail ciblé et le maintien de la responsabilité sur le fond auprès des Directions et offices concernés devraient permettre de maintenir ces dépenses à un niveau aussi bas que possible.

L'illustration ci-dessous indique l'organisation prévue pour le projet de mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne.

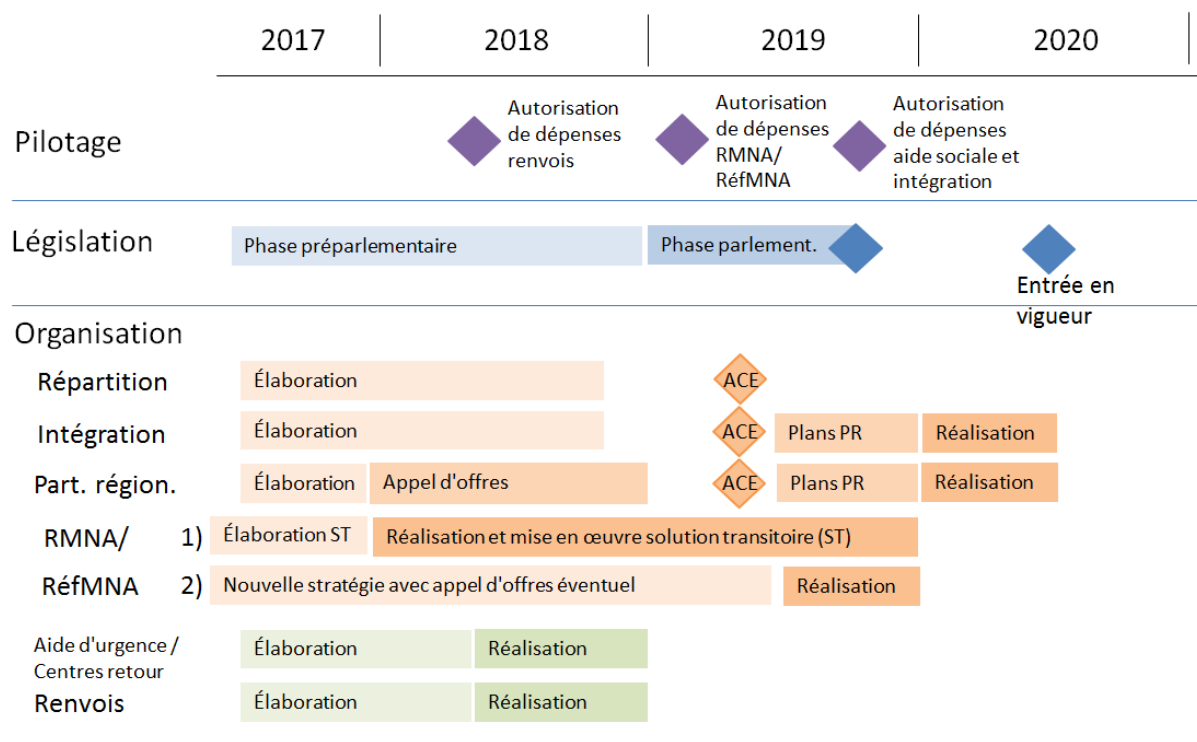
Illustration 1: organisation du projet de mise en œuvre NA-BE

Le Conseil-exécutif reste le mandant du projet NA-BE. Le comité du projet est dirigé par le directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale. L'Office des affaires sociales (OAS) se charge de la direction de certaines parties du projet telles que le système de répartition, l'intégration, les partenaires régionaux et l'élaboration d'une nouvelle stratégie pour l'hébergement et l'encadrement des requérants d'asile et réfugiés mineurs non accompagnés (RMNA, RéfMNA). L'Office de la population et des migrations (OPM) dirige quant à lui les projets partiels liés à l'exécution des renvois, à l'aide d'urgence et aux centres de retour (CR). Enfin, les domaines interdisciplinaires que constituent les ressources et le droit sont placés sous la responsabilité des secrétariats généraux de la SAP et de la POM ainsi que de l'Office juridique de la SAP.

Les projets de déménagement de l'OPM, de nouvelle application spécialisée pour la migration et de programme d'intégration cantonal 2 (PIC 2) sont menés séparément et ne font dès lors pas l'objet du présent crédit. Ils seront toutefois coordonnés étroitement avec le projet NA-BE.

3.4.2 Calendrier

La phase de mise en œuvre du projet NA-BE devrait s'achever à la fin de l'année 2020. L'illustration ci-dessous en montre les principales étapes.

Illustration 2: étapes de la mise en œuvre NA-BE

Selon la planification actuelle, le Grand Conseil devra encore examiner plusieurs affaires relatives à la mise en œuvre du projet NA-BE.

Le projet partiel des partenaires régionaux (PR) donnera lieu à une procédure d'appel d'offres public assez complexe en vertu de la LCMP. Cette procédure devrait être accompagnée par des spécialistes externes en la matière, tandis que la SAP assurera le suivi juridique. Le conseil cantonal spécialisé et l'assurance-qualité (révision) seront assurés par le Bureau central de coordination des achats (BCCA) de la Direction des finances.

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

Le présent projet s'inscrit dans le programme gouvernemental de législature 2015-2018. La solidarité sociale est une composante du développement durable, qui représente une maxime de l'action du Conseil-exécutif. La stabilité sociale, la protection contre les persécutions (pierre angulaire de la politique d'asile) et l'accès à la formation sans égard à l'origine, au sexe ou au statut social constituent des objectifs de ce programme (pp. 16, 22 et 24).

La mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne se fonde sur

- la stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne, qui a été approuvée par le Conseil-exécutif le 17 août 2016 (ACE 917/2016) et dont le Grand Conseil a pris connaissance le 23 novembre 2016, en l'assortissant de déclarations de planification,

- le rapport relatif à la planification détaillée de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne, qui a été approuvé par le Conseil-exécutif le 5 juillet 2017.

L'encouragement à l'intégration des réfugiés et des personnes admises provisoirement est financé principalement par le forfait d'intégration versé par la Confédération. L'affectation de ce forfait doit être définie tous les quatre ans dans un programme d'intégration cantonal (PIC). Le Conseil-exécutif signera une convention avec la Confédération au sujet du PIC 2018-2021.

5 Répercussions du projet

5.1 Répercussions sur les finances

Le Conseil-exécutif demande un crédit de 742 000 francs au Grand Conseil pour la réalisation de la phase de mise en œuvre. Il s'agit d'une dépense unique nouvelle (art. 46 et 28, al. 1, lit. a LFP), qui comprend les coûts de direction externe du projet et d'accompagnement des projets partiels par l'entreprise Ecoplan AG (632 000 CHF, réserve et TVA incluses) et ceux relatifs à l'accompagnement externe spécialisé pour l'appel d'offres public envisagé dans le domaine de l'hébergement, de l'aide sociale et de l'intégration (définition des partenaires régionaux – 110 000 CHF).

Le montant prévu pour la direction externe du projet et l'accompagnement des projets partiels se fonde sur une estimation de la charge de travail réalisée par Ecoplan (cf. illustration 3). Il comprend la TVA et une réserve de 25 pour cent, qui ne pourra être utilisée qu'en cas de nécessité avérée et sur décision du comité du projet.

Illustration 3: estimation de la charge de travail par Ecoplan

		Dir.	Dir. suppl.	Assistance	
	Taux (TVA non incluse)	190	165	135	
		Journées de travail (8 heures)			CHF
1	Soutien à la préparation de la phase de mise en œuvre	5.0	9.0	0.0	19'480
	Cahiers des charges pour projets partiels	3.5	5.0	0.0	11'920
	Mandat de projet détaillé pour le comité	1.5	4.0	0.0	7'560
2	Direction du projet pendant la phase de mise en œuvre	61.6	151.0	52.5	349'652
	Planification d'ensemble des opérations	0.0	10.5	42.0	59'220
	Contrôle du projet (avancement, coûts, mesures)	8.1	61.5	10.5	104'832
	Assurance-qualité des documents pour équipe et comité	8.0	16.0	0.0	33'280
	Réunions de l'équipe de direction	22.8	31.5	0.0	76'160
	Réunions du comité	22.8	31.5	0.0	76'160
3	Travaux de soutien aux projets partiels	34.0	55.5	27.0	154'100
	Soutien OAS (plafond)	12.0	28.5	18.0	75'300
	Soutien OPM (plafond)	4.0	9.0	9.0	27'680
	Soutien travaux d'état-major	18.0	18.0	0.0	51'120
	Charge de travail totale	100.6	215.5	79.5	523'232
	TVA (8%)				41'859
	Frais				8'000
	Total				573'091
	Réserve (25% des coûts du projet)	25.2	53.9	19.9	143'273
	Total, réserve incluse				716'363
	Montant déjà autorisé (POM/SAP 5 juillet 2017)				-84'000
	Total pour la phase de mise en œuvre, réserve incluse				632'363

Le montant de 110 000 francs demandé pour l'accompagnement externe de tous les appels d'offres publics dans le domaine de l'hébergement, de l'aide sociale et de l'intégration (définition des partenaires régionaux, éventuellement hébergement des RMNA et des RéfMNA, entreprises de sécurité privées, etc.) est calculé sur la base de données empiriques recueillies lors de mandats similaires confiés par le BCCA et l'OPM. Il comprend également la TVA et une réserve de 25 pour cent.

Conformément aux articles 45, alinéa 2 LFP et 144 OFP, les coûts de la phase de conception (crédits déjà autorisés) doivent être additionnés à ceux de la phase de mise en œuvre (crédit de réalisation) pour déterminer la compétence en matière de dépenses.

Crédit d'engagement pour la phase de conception (ACE 1100/2015)	507 000 CHF
Crédit supplémentaire pour la phase de conception (POM/SAP, 15 décembre 2016)	150 000 CHF
Crédit d'engagement pour la préparation de la phase de mise en œuvre (POM/SAP, 5 juillet 2017)	84 000 CHF
Crédit d'engagement à autoriser	742 000 CHF

Coûts de la phase de conception et de mise en œuvre 2015-2020	1 483 000 CHF
---	---------------

Le montant résultant (1 483 000 CHF) relève de la compétence financière du Grand Conseil.

Les coûts liés à la direction du projet pendant la phase de mise en œuvre sont répartis pour moitié entre l'OPM et l'OAS. Ceux relatifs à l'accompagnement des projets partiels sont partagés entre les deux offices, conformément aux besoins effectifs avérés figurant dans l'estimation de la charge de travail. Les coûts d'accompagnement externe des travaux d'état-major et de l'appel d'offres public dans le domaine de l'hébergement, de l'aide sociale et de l'intégration sont pris en charge par l'OAS.

L'illustration 4 indique la manière dont les tranches annuelles seront vraisemblablement versées. Il comprend aussi des indications comptables. Les montants sont arrondis au millier. Les moyens requis figurent au budget 2017 et ont été pris en compte dans l'élaboration du budget 2018 et du plan intégré mission-financement 2019-2021.

Illustration 4: tranches annuelles et indications comptables

Groupe de produits	Compte	Coûts 2017 (CHF)	Coûts 2018 (CHF)	Coûts 2019 (CHF)	Coûts 2020 (CHF)	Coûts totaux (CHF)
04.14.9165 Couverture des besoins vitaux et intégration	313200 Honoraires pour conseillers, experts et spécialistes externes	40 000	236 000	121 000	96 000	493 000
06.10.9104 Population et immigration	313200 Honoraires pour conseillers, experts et spécialistes externes	22 000	97 000	67 000	63 000	249 000
Total		62 000	333 000	188 000	159 000	742 000

En vertu de l'article 7, alinéa 3, lettres c et f OCMP, la direction du projet pendant la phase de conception a été confiée à Ecoplan dans le cadre d'une procédure de gré à gré. Cette même base légale permettra également de lui confier le mandat consécutif de direction du projet pendant la phase de mise en œuvre. Ecoplan est en effet la seule entreprise envisageable, car la mise en œuvre du projet NA-BE nécessite une coordination continue avec le projet parallèle de restructuration du domaine de l'asile au niveau fédéral; or, ce projet est également accompagné par Ecoplan. De plus, l'entreprise soutient aussi d'autres cantons dans la restructuration du domaine de l'asile et elle a déjà participé à l'élaboration de la stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne et des plans fondés sur cette dernière. Les travaux conceptuels d'approfondissement pendant la phase de mise en œuvre se fondent sur ces prestations, et Ecoplan a déjà établi une planification de qualité de la phase de mise en œuvre. Ce n'est qu'en maintenant la collaboration avec cette entreprise pendant les travaux d'approfondissement à venir que l'on pourra garantir une parfaite continuité des prestations d'une phase à l'autre; la compatibilité de la réorganisation cantonale sera également assurée avec la restructuration du domaine de l'asile au niveau fédéral, et les réflexions déjà menées pourront être exploitées au mieux. L'attribution du mandat sera publiée sur la plate-forme d'appels d'offres SIMAP.

La restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne vise à diminuer les coûts nets à charge du canton et les coûts induits sur le long terme à charge de l'aide sociale. Conformément à l'article 145 OFP, les éventuels coûts induits doivent faire l'objet d'une autorisation distincte.

5.2 Répercussions sur l'organisation et le personnel

Les deux postes à durée déterminée (chacun à plein temps) pour l'assistance du projet sont prolongés jusqu'en 2020 pour la SAP et jusqu'en 2019 pour la POM. Ils sont inclus dans les

effectifs réguliers de ces dernières. Les frais de personnel associés ont été pris en compte dans l'élaboration du budget 2018 et du plan intégré mission-financement 2019-2021. Pour l'année 2017, ils seront compensés au sein de la SAP et de la POM.

La mise en œuvre du projet passera par le transfert du domaine de l'aide sociale en matière d'asile de l'OPM à l'OAS. Ce transfert, qui représente quelque 17 postes équivalents plein temps, sera accompagné dans le cadre du projet partiel sur les ressources, sous la houlette des secrétariats généraux de la SAP et de la POM.

5.3 Répercussions sur l'informatique et les locaux

La collaboration de l'OPM et de l'OAS dans le domaine de l'asile et des réfugiés sera facilitée par une nouvelle application spécialisée, accessible aux deux offices. Cette application sera acquise dans le cadre d'un projet distinct, qui sera coordonné avec le projet NA-BE.

L'OPM et une partie de l'OAS auront besoin de nouveaux locaux, l'objectif étant de créer un guichet commun pour la clientèle. Un lieu approprié sera recherché dans le cadre d'un projet distinct de l'Office des immeubles et des constructions (OIC).

5.4 Répercussions sur les communes

Le présent crédit n'a pas de répercussions directes sur les communes. Cependant, la planification détaillée prévoit de renforcer le rôle de ces dernières dans le domaine de l'aide sociale versée aux requérants d'asile et aux réfugiés. La participation financière des communes dans le cadre de la péréquation financière et de la compensation des charges sera déterminée lors de la révision de la législation liée à la restructuration.

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

Le présent crédit n'a pas de répercussions directes sur l'économie, l'environnement et la société. Cependant, la planification détaillée retient que l'économie joue un rôle important dans le domaine de l'intégration. L'instauration de conditions optimales permettra de mieux intégrer les réfugiés et les personnes admises provisoirement dans le marché du travail et la société, et d'éviter ainsi de lourdes dépenses pour l'aide sociale.

6 Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'autoriser un crédit de 742 000 francs pour les années 2017 à 2020, afin de financer la direction externe du projet NA-BE et l'accompagnement de projets partiels et de la procédure d'appel d'offres public dans le domaine de l'hébergement, de l'aide sociale et de l'intégration.