

Rapport

Date de la séance du CE: 17 janvier 2018
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2017.POM.820
Classification: non classifié

Office de la population et des migrations (OPM); hébergement et encadrement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA)

Crédit d'engagement 2018-2020 / autorisation de dépenses / crédit d'objet

Table des matières

1	Synthèse	3
2	Abréviations et définitions	5
3	Bases légales	7
4	Contexte	8
4.1	Décision populaire et mandat du Conseil-exécutif	8
4.2	Cadre légal	8
4.3	Option spécialisée	9
4.4	Evolution des effectifs	10
5	Nouvelle solution d'hébergement et d'encadrement : autorisation de dépense du Grand Conseil	13
5.1	Principaux éléments de fond de la nouvelle solution	13
5.2	Modèle de coûts de la nouvelle solution	15
6	Coût du changement de solution	17
6.1	Maintien de l'option spécialisée actuelle du 1 ^{er} janvier au 31 octobre 2018	17
6.2	Coût de l'adaptation ou de la dénonciation du contrat	18
6.2.1	Autorisation de dépense pour les contrats de placement en famille d'accueil	18
6.2.2	Engagement conditionnel	19



7	Tableau des coûts	21
8	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	21
9	Répercussions.....	22
9.1	Répercussions financières.....	22
9.2	Répercussions sur le personnel et l'organisation	24
9.3	Répercussions sur l'informatique et les locaux	24
9.4	Répercussions sur les communes	24
9.5	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.....	24
9.6	Conséquence en cas de rejet	25
10	Proposition.....	25

1 Synthèse

Le 21 mai 2017, le peuple bernois a rejeté le crédit « Octroi de l'aide sociale en matière d'asile ; autorisation de dépenses ; crédit d'engagement 2016-2019 » (affaire n° 2016.POM.138), pour lequel le référendum avait été demandé. La partie principale de ce crédit devait financer les dépenses non couvertes par les subventions fédérales qui sont encourues pour l'hébergement et l'encadrement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) selon une option dite spécialisée.

Au vu de l'issue du scrutin, la Direction de la police et des affaires militaires (POM) a chargé la société Res Publica Consulting (RPC) d'élaborer des solutions de rechange pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA. Après avoir pris connaissance du rapport d'analyse de RPC et des coûts comparatifs des options présentées, le Conseil-exécutif s'est prononcé en faveur de la solution « Spécialisation avec optimisation des prestations ciblée et réduction des coûts » (option B). Cette nouvelle solution sera appliquée à partir du 1^{er} novembre 2018.

La nouvelle solution d'hébergement et d'encadrement des réfugiés et requérants d'asile mineurs non accompagnés (MNA) est une variante de l'option spécialisée actuellement en vigueur, mais avec des forfaits globaux journaliers inférieurs aux actuels 170 francs par jour et par MNA. Le Centre Bäregg Sàrl (CB) est en principe compétent pour l'hébergement et l'encadrement des MNA, moyennant un forfait global brut de 140 francs par jour et par personne. Pour les MNA de plus de 17 ans considérés comme stables, le forfait brut est ramené à 80 francs par jour. Les chiffres empiriques montrent que cela concerne 50 pour cent des MNA de plus de 17 ans. Lorsque des MNA ont un comportement très dangereux (en particulier pour eux-mêmes ou autrui) ou présentent des troubles psychiques, le CB peut en transférer la responsabilité à l'Office de la population et des migrations (OPM). Selon les chiffres empiriques à disposition, cela concerne au maximum cinq pour cent des MNA. L'OPM placera ces personnes en grand danger dans des institutions externes appropriées. Le forfait global prévu pour cette catégorie de MNA s'élève à 600 francs par jour et par personne. Compte tenu de l'effectif et de la répartition par âge des RMNA au 30 juin 2017, les coûts encourus selon les calculs de RPC s'élèvent à 147,30 francs par RMNA et par jour. Ce chiffre n'est pas fixe : il peut évoluer en faveur ou au détriment du canton en fonction de l'effectif, de la répartition par âge et de la proportion de RMNA stables âgés de 17 ans. L'option spécialisée appliquée actuellement coûte 171 francs par RMNA et par jour.

La nouvelle solution s'applique à l'hébergement et à l'encadrement de tous les MNA, c'est-à-dire à la fois des RMNA, qui relèvent de la compétence de la POM, et des réfugiés mineurs non accompagnés (RéfMNA), qui sont du ressort de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP). La présente demande de crédit se rapporte uniquement aux RMNA car les coûts imputables aux RéfMNA sont couverts par la SAP et admis à la compensation des charges.

La présente affaire de crédit repose sur l'hypothèse que la POM devra assurer l'hébergement et l'encadrement de 370 RMNA par an en moyenne. Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'accorder à l'exécution de cette tâche en application de la nouvelle solution un crédit

de **2 618 000 francs pour 2018, 15 664 000 francs pour 2019 et 19 757 000 francs pour 2020, ce dernier montant comprenant un engagement conditionnel de 4,05 millions de francs**. Conformément au principe de précaution, les montants demandés sont assez élevés. Si la Confédération augmente ses subventions en faveur des RMNA, comme les cantons le lui demandent, ou si le nombre de RMNA attribués aux cantons reste faible comme actuellement pendant une période prolongée, le crédit demandé ne sera pas entièrement utilisé.

Par rapport à l'option spécialisée actuelle, la nouvelle solution permet d'économiser environ 5,4 millions de francs pendant la période du 1^{er} novembre 2018 au 31 décembre 2020 (soit 26 mois). Si l'on tient compte du coût unique du maintien des placements en cours dans des familles d'accueil jusqu'à la fin de 2019, la réduction des coûts pendant cette période s'élèvera à 4,7 millions de francs environ. Dans le pire des cas, c'est-à-dire si l'engagement conditionnel de 4,05 millions de francs est mobilisé en totalité, l'économie sera ramenée à 675 000 francs. Ces chiffres ne tiennent pas compte de l'allègement des coûts dû à la participation au prorata de la SAP à l'engagement conditionnel et aux coûts supplémentaires pour les RéfMNA placés en famille d'accueil. Le contrat de prestations en cours entre l'OPM et le CB restera en vigueur jusqu'à ce que le présent crédit soit accepté par l'organe détenant la compétence financière. Avec un effectif prévisionnel de 370 RMNA, leur hébergement et leur encadrement en application de l'option spécialisée en vigueur coûteront environ 15,2 millions de francs pour les dix premiers mois de l'année (en chiffres nets, c.-à-d. déduction faite des subventions de la Confédération). Le Conseil-exécutif a autorisé cette dépense liée le 17 janvier 2018.

La révision ou la résiliation du contrat de prestations entre l'OPM et le CB aura un coût, qui sera couvert par une autorisation de dépense unique et un engagement conditionnel :

- Pour le bien des enfants et la continuité de leur placement, les placements en famille d'accueil en cours au 1^{er} novembre 2018 seront prolongés jusqu'à la fin de 2019. Le 17 janvier 2018, le Conseil-exécutif a autorisé une dépense unique pour 2018 et 2019 relevant de sa compétence exclusive d'un montant total de 700 000 francs.
- La dénonciation ou la modification du contrat de prestations en vigueur entre l'OPM et le CB occasionnera au second une perte financière en raison des délais de résiliation qu'il doit respecter et des investissements restant à amortir. En outre, il ne pourra pas résorber totalement d'ici 2019, comme cela était prévu, le déficit structurel dû à l'attribution au canton de Berne d'un nombre exceptionnellement élevé de RMNA en 2015. La présente demande de crédit comporte donc un engagement conditionnel de l'OPM envers le CB représentant 90 pour cent d'un éventuel excédent de charges à l'expiration du contrat, plafonné à 4,05 millions de francs.

2 Abréviations et définitions

Terme	Définition
CB	Centre Bäregg Sàrl, la société mandatée par l'OPM pour fournir un hébergement et un encadrement adaptés aux RMNA et pour distribuer l'aide sociale. Il s'agit d'une filiale de Zihler social development créée spécialement pour accomplir ce mandat.
Institution (externe)	Dans le présent rapport, l'expression « institution externe » est utilisée comme terme générique pour désigner tous les établissements qui hébergent et encadrent des enfants ou des adolescents de manière institutionnelle. Le mot externe signifie que l'hébergement et l'encadrement sont assurés en dehors des deux centres collectifs. Il s'agit principalement de foyers pour enfants bénéficiant d'une autorisation de l'Office des personnes âgées et handicapées et placés sous sa surveillance, mais aussi de foyers privés soumis à la surveillance de l'Office cantonal des mineurs (OM). Les dépenses occasionnées par le recours à ces institutions externes varient fortement en fonction des prestations. Elles dépendent non seulement du degré d'encadrement mais aussi, entre autres, des prestations éducatives proposées en interne. En outre, le système de financement n'est pas le même pour toutes les institutions puisqu'il dépend des subventions cantonales. Le projet d'optimisation des aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne vise à homogénéiser le financement cantonal des institutions pour enfants et adolescents.
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
MNA	Mineurs non accompagnés. Les MNA sont toutes les personnes mineures qui séjournent en Suisse sans être sous la garde de leurs parents et qui soit sont engagées dans une procédure d'asile, soit ont obtenu le statut de réfugié ou ont fait l'objet d'une ordonnance d'admission provisoire du SEM après avoir obtenu le statut de réfugié.
NA-BE	Projet de restructuration du domaine de l'asile dans le canton de Berne
OAS	Office des affaires sociales du canton de Berne. C'est l'autorité qui octroie l'aide sociale aux personnes ayant obtenu le statut de réfugié (entre autres). Si des RMNA obtiennent ce statut (et deviennent des RéfMNA), la responsabilité de l'aide sociale passe de l'OPM à l'OAS (et aux organisations caritatives mandatées par lui).

OPM	Office de la population et des migrations. C'est l'autorité du canton de Berne compétente pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile.
POM	Direction de la police et des affaires militaires
RéfMNA	Réfugiés mineurs non accompagnés. Non accompagné signifie que le réfugié séjourne en Suisse sans être accompagné par l'un de ses parents ou par un représentant légal. Mineur signifie que la personne n'a pas encore 18 ans. Réfugié signifie qu'elle s'est vu accorder le statut de réfugié, ce qui lui a permis d'obtenir l'asile, ou qu'elle a fait l'objet d'une ordonnance d'admission provisoire du SEM après avoir obtenu le statut de réfugié.
RMNA	Sont considérés comme des requérants d'asile mineurs toutes les personnes mineures qui séjournent en Suisse sans être sous la garde de leurs parents et qui sont engagés dans une procédure d'asile.
RPC	Société Res Publica Consulting. Elle a élaboré sur mandat de la POM des solutions pour l'encadrement à venir des mineurs non accompagnés (« <i>Unbegleitete Minderjährige – Varianten zur künftigen Betreuung</i> », rapport du 7 septembre 2017).
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations. C'est l'autorité fédérale qui statue sur les demandes d'asile.

3 Bases légales

- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), article 11, alinéa 1
- Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (CRC ; RS 0.107), article 3, 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, 80 et suivants
- 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 et 7a
- Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc ; RSB 860.1), article 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), 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 police et des affaires militaires (Ordonnance d'organisation POM, OO POM ; RSB 152.221.141), articles 1 et 11
- 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
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42, alinéas 1 et 3, lettre a, 43 à 47, 48, alinéas 1, lettre a, et 2, 50 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136, 139, 146, 147, 148, 151, alinéa 3, et 152, alinéa 4
- Loi du 11 juin 2002 sur les marchés publics (LCMP ; RSB 731.2)
- Accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics, avec modifications du 15 mars 2001 (AIMP ; RSB 731.2-1), article 10, alinéa 1, lettre a

4 Contexte

4.1 Décision populaire et mandat du Conseil-exécutif

Le 21 mai 2017, le peuple bernois a rejeté le crédit « Octroi de l'aide sociale en matière d'asile ; autorisation de dépenses ; crédit d'engagement 2016-2019 » (affaire n° 2016.POM.138), pour lequel le référendum avait été demandé. La partie principale de ce crédit devait financer les dépenses non couvertes par les subventions fédérales qui sont occasionnées par l'hébergement et l'encadrement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) selon une option dite spécialisée.

Le rejet du crédit d'engagement pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile est sans conséquence pour le crédit d'engagement autorisé le 7 septembre 2015 en vue de l'hébergement et de l'encadrement de 140 RMNA de 2017 à 2019 (affaire n° 2015.POM.56). Le canton dispose donc de 6,9 millions de francs par an pour couvrir les coûts d'hébergement et d'encadrement dépassant le montant des subventions fédérales. L'OPM a conclu avec le CB un contrat de prestations pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA. Ce contrat arrive à son terme à la fin de 2019 ; il ne peut être dénoncé que d'un commun accord.

Le 14 juin 2017, le Conseil-exécutif a souhaité que la POM présente dans un rapport des solutions de rechange pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA, avec leurs conséquences financières (y compris celles découlant de la dénonciation du contrat de prestations). La POM a chargé RPC d'effectuer cette étude. Le rapport d'analyse de RPC expose huit options possibles en précisant les répercussions financières de leur mise en œuvre. Il propose également une comparaison avec une sélection d'autres cantons. Après avoir étudié ce rapport, le Conseil-exécutif s'est prononcé en faveur de la solution « Spécialisation avec optimisation des prestations ciblée et réduction des coûts » (option B).

4.2 Cadre légal

Selon l'article 3 LiLFAE, l'OPM est compétent pour l'octroi de l'aide sociale aux personnes du domaine de l'asile. Il peut déléguer cette tâche à des organismes responsables publics ou privés par le biais de contrats de prestations (art. 4 LiLFAE). L'OPM a conclu avec le CB un contrat de prestations en vigueur jusqu'à fin 2019, qui ne peut être dénoncé que d'un commun accord.

L'article 7a OLiFAE prévoit que « le Service des migrations tient compte des besoins particuliers des requérants d'asile mineurs non accompagnés, notamment en matière d'hébergement et d'encadrement. Il peut exploiter des centres d'hébergement collectifs adaptés à ces besoins particuliers et mettre à disposition une offre d'hébergement et d'encadrement individuelle. » L'obligation de tenir compte des besoins particuliers des RMNA découle d'une part du droit international supérieur (en particulier de l'article 3, alinéa 1 CRC). D'autre part, cette obligation découle de la Constitution fédérale et plus spécialement de son article 11, qui confère aux enfants et aux jeunes un droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement (lire à ce sujet le rapport d'analyse de RPC, chap. VI à partir de p. 71).

Pour financer l'exécution du mandat découlant de ces dispositions, le Conseil-exécutif s'appuie sur plusieurs bases légales. Une partie des coûts d'hébergement et d'encadrement des RMNA est couvert par les subventions fédérales destinées à l'aide sociale des personnes du domaine de l'asile (art. 88 LAsi). La partie de ces coûts qui dépasse le montant des subventions fédérales a donné lieu à l'approbation d'un crédit par le Grand Conseil le 7 septembre 2015 (affaire n° 2015.POM.56). L'OPM dispose ainsi de 6,9 millions de francs par an pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA de 2017 à 2019. Le montant de ce crédit a été calculé pour un effectif moyen de 140 RMNA.

Le rapport d'analyse de RPC précise quelles sont les conditions juridiques applicables à la qualité de l'accueil des MNA qui constituent un cadre pour le choix d'une solution par le Conseil-exécutif : *« Globalement, les recommandations de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des affaires sociales tiennent suffisamment compte du bien de l'enfant. Il en découle en particulier que l'hébergement de MNA dans le même centre collectif que des adultes sans mesures d'accompagnement ne respecte pas suffisamment les besoins particuliers des premiers et qu'il n'est donc pas admissible. [...] Il est cependant envisageable qu'un mineur faisant preuve d'une maturité prononcée et d'une forte personnalité, n'ayant pas subi de traumatisme et en bonne santé physique et psychique, puisse si nécessaire être hébergé dans un centre collectif peu de temps avant son 18^e anniversaire. Mais comme il s'agit là d'une situation exceptionnelle, il ne faut recourir à cette possibilité qu'avec la plus grande retenue. »* [traduction]

4.3 Option spécialisée

Les RMNA sont hébergés et encadrés selon l'option spécialisée, sur la base du crédit d'engagement du 7 septembre 2015 (affaire n° 2015.POM.56) et du contrat de prestations en vigueur entre l'OPM et le CB. Ce contrat de prestations contient les principaux éléments suivants :

- La mission principale du CB consiste à veiller au bien-être des enfants et des adolescents au quotidien et à leur offrir la possibilité de se développer sainement.
- Cela comprend leur placement dans différents **types de logement** :
 - logements dans le centre d'accueil et de triage du CB ;
 - foyers pour MNA du CB ;
 - familles d'accueil ;
 - si nécessaire placement dans des institutions externes ;
 - logements collectifs accompagnés ;
 - hébergement auprès de membres de leur famille ;
 - hébergement accompagné par des membres de leur famille dans les centres d'hébergement collectif des organismes d'aide sociale ;
 - arrangements individuels particuliers.

- La **gestion individuelle des cas** par le CB assure un accompagnement individuel tout au long de la procédure et permet de définir les besoins de soutien et d'encadrement de chaque MNA (forme de logement, structure quotidienne, accès à l'école obligatoire ou à une formation professionnelle, préparation en vue de l'arrivée à l'âge de la majorité, préparation au changement d'autorité compétente suite à l'obtention du statut de réfugié ou à une ordonnance d'admission provisoire en tant que réfugié, préparation du départ suite à une décision de renvoi, etc.).
- Le CB assure aux MNA une **structure quotidienne** :
 - fréquentation d'une école obligatoire extérieure au CB ;
 - enseignement dispensé en interne et (selon l'âge) information sur la formation professionnelle et l'accès aux filières ;
 - activités de sport et de loisirs dans les foyers pour MNA ;
 - participation aux tâches ménagères ;
 - inscription à des activités de loisir organisées par des associations locales ;
 - occupations à l'intérieur et à l'extérieur du centre.
- Le CB verse l'**aide sociale dans le domaine de l'asile**.
- Il assure la coordination avec les autorités.

4.4 Evolution des effectifs

Ces dernières années, le nombre de MNA confiés au CB a subi des fluctuations importantes : stables à un niveau bas en 2012 et 2013, les effectifs moyens ont connu une hausse en 2014 pour atteindre un record temporaire en 2016 (417 RMNA en moyenne).

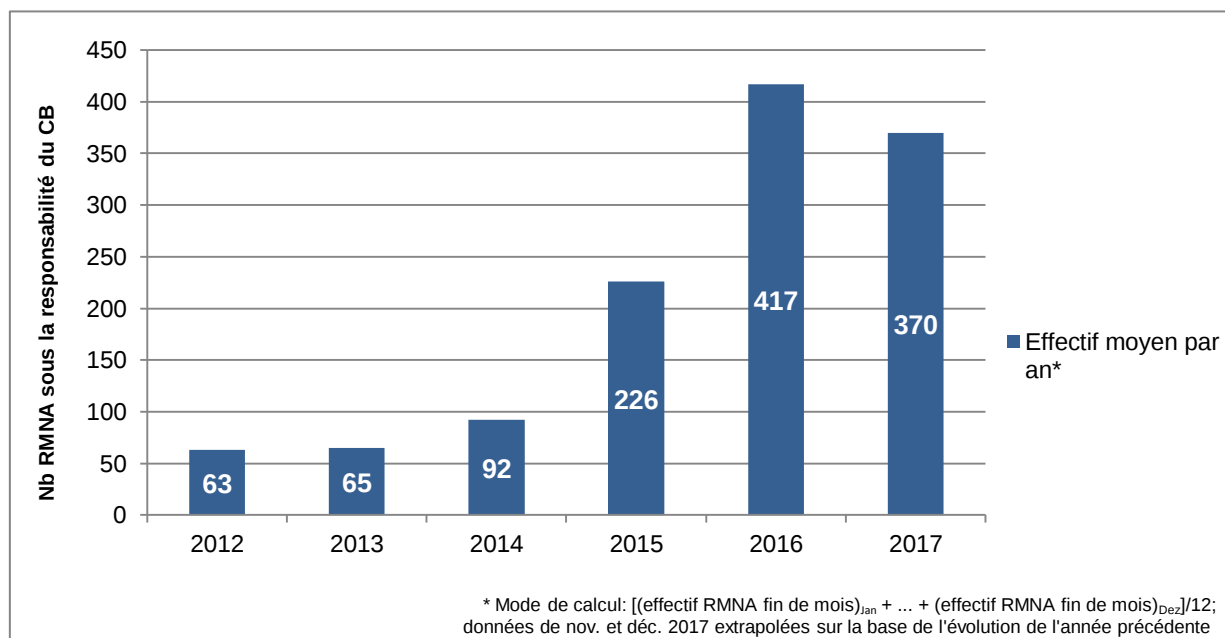


Illustration 1 : Evolution du nombre moyen de RMNA, 2012-2017

Malgré la normalisation ultérieure dans le domaine de l'asile, qui ne pouvait être anticipée, et la baisse du nombre de requérants d'asile attribués au canton de Berne qui en a découlé, le nombre moyen de RMNA en 2017 (370) est resté élevé par rapport à la période d'avant 2015.

L'illustration 2 indique le nombre de MNA accueillis dans les structures du CB au 7 juillet 2017, avec leur répartition par âge (données tirées du rapport d'analyse de RPC).

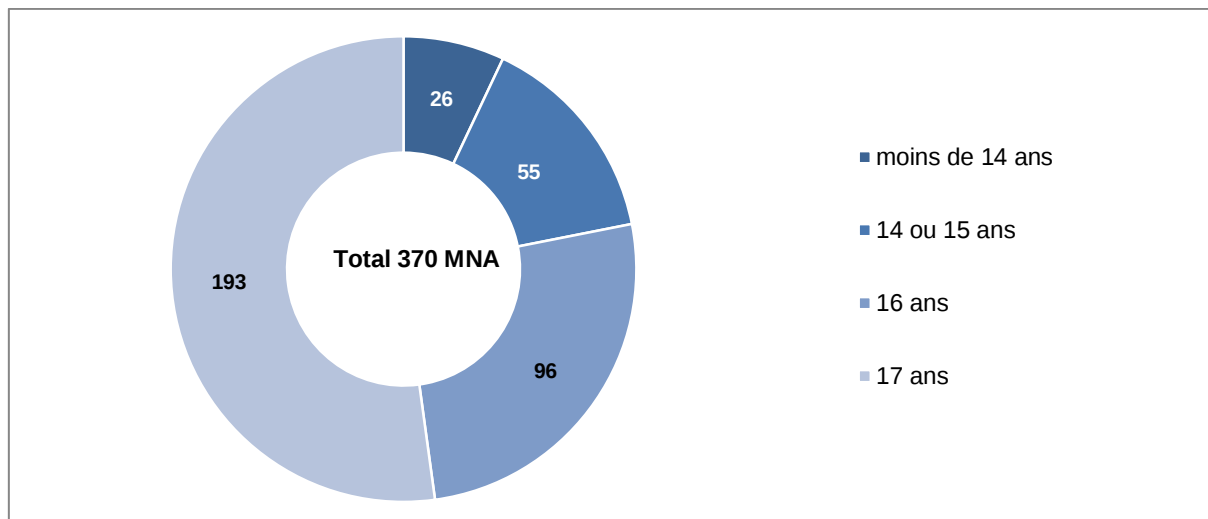


Illustration 2 : Nombre et répartition par âge des MNA hébergés par le CB (état au 7 juillet 2017)

L'illustration 2 montre que plus de trois quarts des MNA sont âgés de 16 ou 17 ans (289 personnes). La prise en charge des personnes ayant atteint l'âge de la majorité qui sont hébergées provisoirement par le CB en attendant leur transfert dans les structures d'asile ordinaires du canton est indemnisée par le forfait global ordinaire de 36,50 francs. Ces personnes ne sont pas représentées ici car elles n'ont aucune incidence sur la présente affaire de crédit.

La variété des formes de logement (cf. ill. 3) permet au CB d'assurer un hébergement et un encadrement adaptés au bien de chaque MNA qui lui est confié et à sa situation de vie. La répartition des enfants et des adolescents entre ces formes de logement est fortement corrélée avec leur répartition par âge : plus un MNA est âgé, moins il a besoin de soutien individuel en principe et plus il est probable qu'il soit placé dans une forme de logement avec peu d'encadrement. Inversement, cela permet d'offrir aux enfants et aux adolescents particulièrement vulnérables une forme d'hébergement qui tient compte de leurs besoins particuliers de protection et de bien-être ancrés dans le droit constitutionnel.

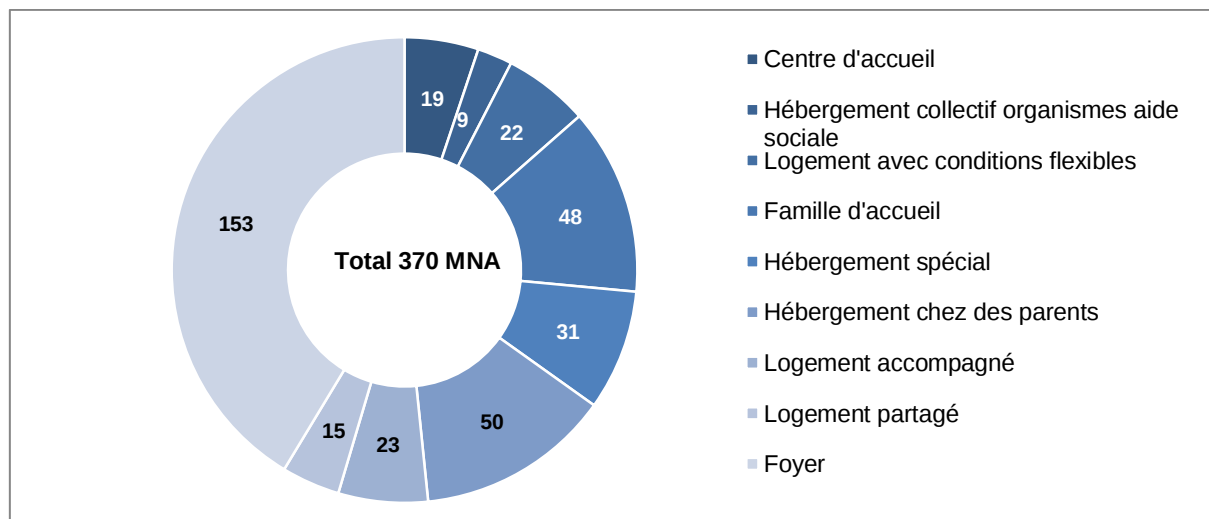


Illustration 3 : Nombre de MNA dans les différentes formes de logement du CB (état au 7 juillet 2017)

Au vu des hypothèses adoptées par le SEM pour sa planification opérationnelle, l'OPM estime que le nombre de demandes d'asile et de requérants attribués au canton de Berne suivra une évolution linéaire. Le nombre moyen de RMNA calculé par extrapolation pour 2017 s'élève à 370. On table également sur un **nombre moyen de 370 RMNA en 2018 et 2019**. Ce chiffre prévisionnel apporte une certaine sécurité dans un contexte caractérisé par d'importantes fluctuations.

Ce calcul prévisionnel repose sur plusieurs hypothèses, notamment que l'accord entre la Turquie et l'UE reste en vigueur, que la route des Balkans ne rouvre pas et que le nombre de requérants d'asile souhaitant émigrer dans les pays européens voisins se maintienne au même niveau. Il s'appuie également sur les autres hypothèses suivantes :

- Le canton de Berne se voit toujours attribuer 13,5 pour cent des requérants à héberger pendant la procédure d'asile, dont environ 7 pour cent de RMNA si l'on se base sur les chiffres enregistrés de 2014 à 2017.
- Les chiffres de la planification opérationnelle pour les années 2018 et suivantes tablent sur le dépôt de 20 000 demandes d'asile en Suisse ; l'OPM en déduit que 189 RMNA par an devraient être attribués au canton de Berne pendant ces années¹.
- Les effectifs de RMNA varient fortement en cours d'année. On part du principe que, dans les années qui viennent, les arrivées et les départs s'équilibreront et que le nombre moyen de RMNA s'établira à 370.

¹ Mode de calcul : 20 000 demandes d'asile x (13,5 % attribués au canton de Berne x 7 % RMNA) = 189 RMNA.

5 Nouvelle solution d'hébergement et d'encadrement : autorisation de dépense du Grand Conseil

5.1 Principaux éléments de fond de la nouvelle solution

La nouvelle solution d'hébergement et d'encadrement des MNA reprend les objectifs actuels de garantie de la protection de l'enfance et de développement de l'autonomie des enfants et des adolescents en vue de leur intégration rapide. Tous les MNA attribués au canton de Berne restent en principe entièrement du ressort du CB. Celui-ci a la possibilité de ne pas prendre la responsabilité de personnes présentant un comportement très dangereux (en particulier pour eux-mêmes ou autrui) ou des problèmes psychiques ; l'expérience montre que cela concerne au maximum cinq pour cent des MNA attribués au canton. En pareil cas, le centre établit un rapport d'état et une proposition d'encadrement et d'hébergement, sur lesquels l'OPM s'appuie pour trouver au plus vite une institution appropriée ou placer provisoirement la personne concernée dans une structure d'intervention de crise.

Les MNA âgés de plus de 17 ans considérés comme stables par le CB peuvent être hébergés dans une structure pour adultes ou rester dans les structures du CB moyennant un forfait réduit.

Le catalogue des prestations du CB a été simplifié.

Admission et évaluation des besoins

- Le CB assure l'admission des nouveaux MNA pendant les horaires de bureau normaux.
- Le triage des cas pour évaluer les besoins est effectué dans les premières semaines au centre d'accueil et de triage de Huttwil.
- Service d'urgence et de garde : le CB assure 24 heures sur 24 et 365 jours par an la ré-admission des MNA qui se sont soustraits à sa surveillance provisoirement et sans autorisation. Sont exceptés les MNA dont le CB a cédé la responsabilité à l'OPM.

Aide sociale en matière d'asile

Le CB est responsable du versement de l'aide sociale aux MNA qui lui sont attribués. L'aide sociale comprend des frais accessoires pour l'habillement, les articles d'hygiène et l'argent de poche. Les frais accessoires, et en particulier l'argent de poche, respectent les plafonds reconnus dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse (cf. fiche sur les frais accessoires dans les institutions pour enfants et adolescents de la Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte ; barèmes de Budget-conseil Suisse). Une gestion stricte permet de réduire les montants effectivement versés dans la mesure où les frais accessoires couvrent uniquement les dépenses nécessaires. Pour l'habillement, on fait davantage appel aux articles de seconde main et aux dons. Les MNA financent eux-mêmes les abonnements demi-tarif ou Voie 7 en économisant sur leur argent de poche.

Accompagnement individuel

Le CB s'assure d'avoir une vue d'ensemble du processus d'évolution des MNA qui lui sont confiés et il tient les curateurs et les représentants légaux informés de cette évolution et de tous les autres événements pertinents. Cela permet de diminuer le coefficient d'encadrement.

Hébergement dans un type de logement adapté

Le CB a la responsabilité de trouver un type de logement aussi adapté que possible à chaque MNA qui lui est confié. Il dispose pour cela des possibilités suivantes :

- logements dans son centre d'accueil et de triage, pendant les premiers jours suivant l'attribution au canton de Berne, le temps d'évaluer les besoins au regard du droit de la protection de l'enfance ; ce type d'hébergement est le seul qui offre une scolarisation sur place ;
- foyers pour MNA ;
- logements collectifs accompagnés ;
- hébergement accompagné dans des unités de petite taille ;
- hébergement individuel accompagné auprès de membres de la famille dans le canton de Berne ;
- hébergement individuel dans des familles d'accueil du canton de Berne (essentiellement pour MNA de moins de 14 ans) ;
- hébergement dans les centres d'hébergement collectif des organismes d'aide sociale sans accompagnement par des membres de la famille ;
- institutions spécialisées subventionnées ;
- arrangements individuels particuliers.

Pour les MNA de plus de 17 ans considérés comme stables, les différents types de logement sont indemnisés selon le forfait journalier réduit.

Structure quotidienne

Le CB est tenu de proposer une structure quotidienne à tous les MNA ; elle est obligatoire pour eux. Ceux qui sont en âge scolaire doivent suivre un enseignement. Le choix de la structure quotidienne tient compte si possible des ressources et des besoins individuels des MNA. L'offre comporte les éléments suivants :

- scolarisation dans le centre d'accueil et de triage (mais pas dans les foyers pour MNA) ;
- scolarisation dans une école publique subventionnée à l'extérieur du centre ;
- formation professionnelle et information sur la formation professionnelle ;
- cours et activités de loisirs ;
- occupations à l'intérieur et à l'extérieur du centre.

5.2 Modèle de coûts de la nouvelle solution

Le modèle de coûts de la nouvelle solution retenue par le Conseil-exécutif en vue de l'hébergement et de l'encadrement des MNA repose sur les conditions générales suivantes :

- L'OPM et le CB concluent un nouveau contrat de prestations à durée limitée, sous réserve de l'approbation de l'organe compétent sur le plan financier, valable du 1^{er} novembre 2018 au 30 juin 2020 avec une option de prorogation.
- Le modèle de coûts est basé sur les hypothèses de planification exposées sous le chiffre 4.4.
- Le forfait global journalier ordinaire par MNA versé au CB s'élève à 140 francs bruts. Si l'on retranche la partie du forfait financée par les subventions fédérales, soit 36,50 francs, il reste à la charge du canton de Berne un coût net de 103,50 francs par RMNA et par jour.
- Le forfait global journalier pour les MNA de plus de 17 ans qualifiés de stables par le CB s'élève à 80 francs. Déduction faite de la partie financée par les subventions fédérales (36,50 CHF), le canton doit couvrir un coût net de 43,50 francs par RMNA et par jour. L'expérience des années précédentes permet de considérer que 50 pour cent des plus de 17 ans pourront être qualifiés de stables pendant la durée du contrat. Sur un effectif de 370 RMNA, cela représente 96 personnes².
- Le forfait global journalier pour les MNA qui ne peuvent être pris en charge dans les structures du CB en raison de leur comportement dangereux pour eux-mêmes ou autrui est fixé à 600 francs. Déduction faite de la part de 36,50 francs couverte par les subventions fédérales, il reste un coût net de 563,50 francs par RMNA et par jour à la charge du canton. L'OPM estime que cinq pour cent des MNA confiés au CB rentrent dans cette catégorie. Sur un effectif de 370 RMNA, cela représente 18 personnes.
- Il est difficile de gérer le taux d'occupation du centre d'accueil et de triage dans la mesure où la durée de séjour y est limitée à six mois. Pour qu'il puisse fonctionner sans encombre, l'OPM et le CB se sont entendus sur un modèle prévoyant une contribution minimale. L'OPM verse au CB pendant toute la durée du contrat une indemnité correspondant à un taux d'occupation moyen de 50 pour cent, représentant des frais fixes de 638 820 francs par trimestre³. Si ce taux dépasse 50 pour cent, l'OPM verse au CB, à la place de la contribution minimale, le forfait de 140 francs par personne et par jour pour tous les MNA hébergés au centre d'accueil et de triage. Pour minimiser le risque financier qu'un taux d'occupation inférieur à 50 pour cent fait courir à l'OPM, celui-ci et le CB conviennent de mesures appropriées pour garantir un taux d'occupation maximal. L'OPM estime que le risque représente au maximum 15 places non occupées, soit un coût de 191 625 francs par trimestre⁴.

² Base : calcul figurant dans le rapport d'analyse de RPC, p. 113, répartition par âge en juillet 2017 (valeur à la moitié de l'année).

³ Mode de calcul : 50 RMNA x 140 francs x 91,25 jours = 638 750 francs.

⁴ Mode de calcul : 15 RMNA x 140 francs x 365 jours ÷ 4 = 191 625 francs.

L'illustration 4 fait état des coûts prévisionnels du 1^{er} novembre 2018 au 31 décembre 2020.

Description	Nombre RMNA	Montant par RMNA/ jour en CHF	Nombre de jours	2018 Coûts en CHF	2019 Coûts en CHF	2020 Coûts en CHF
Variante B (nov. - déc. 2018), RMNA dans structures CB	256	140	61	2'186'240		
Variante B (nov. - déc. 2018), RMNA 17+/-50 %	96	80	61	468'480		
Variante B (nov. - déc. 2018), 5 % RMNA dangereux pour eux-mêmes/tiers	18	600	61	658'800		
Contribution minimale OPM pour participation au risque financier (nov. - déc. 2018)	15	140	61	128'100		
Variante B (2019), RMNA dans structures CB	256	140	365		13'081'600	
Variante B (2019), RMNA 17+/-50 %	96	80	365		2'803'200	
Variante B (2019), 5 % RMNA dangereux pour eux-mêmes/tiers	18	600	365		3'942'000	
Contribution minimale OPM pour participation au risque financier (2019)	15	140	365		766'500	
Variante B (2020), RMNA dans structures CB	256	140	366			13'117'440
Variante B (2020), UMA 17+/-50 %	96	80	366			2'810'880
Variante B (2020), 5 % RMNA dangereux pour eux-mêmes/tiers	18	600	366			3'952'800
Contribution minimale OPM pour participation au risque financier (2020)	15	140	366			768'600
Coûts bruts RMNA par an selon nouvelle solution (compétence du Grand Conseil)				3'441'620	20'593'300	20'649'720
Moins forfaits fédéraux par an				823'805	4'929'325	4'942'830
Coûts nets RMNA par an selon nouvelle solution (compétence du Grand Conseil)				2'617'815	15'663'975	15'706'890
Engagement conditionnel (compétence Grand Conseil)						4'050'000
Coûts nets RMNA par an, janvier - octobre 2018 (compétence du Conseil-exécutif)				15'128'560		
Supplément pour placements en famille d'accueil (compétence du Conseil-exécutif)				100'000	600'000	
Coûts totaux RMNA par an avec modification du contrat de prestations				17'846'375	16'263'975	19'756'890

Illustration 4 : Récapitulatif des coûts prévisionnels relevant de la compétence en matière de dépenses du Conseil-exécutif et du Grand Conseil

Par rapport à l'option spécialisée actuelle, la nouvelle solution permet d'économiser environ 5,4 millions de francs⁵ pendant la période du 1^{er} novembre 2018 au 31 décembre 2020. Si l'on tient compte du coût unique du maintien des placements en cours dans des familles d'accueil jusqu'à la fin de 2019, la réduction des coûts pendant cette période s'élèvera à 4,7 millions de francs environ. Dans le pire des cas, c'est-à-dire si la totalité de l'engagement conditionnel de 4,05 millions de francs est mobilisée, l'économie sera ramenée à 675 000 francs. Ces chiffres ne tiennent pas compte de l'allègement des coûts dû à la participation au prorata de la SAP à l'engagement conditionnel et aux coûts supplémentaires pour les RéfMNA placés en famille d'accueil.

⁵ Si l'on retranche le coût de la solution actuelle (39 413 880 CHF = 792 jours * 370 RMNA * 134,50 CHF) du coût net de la nouvelle solution (33 988 680 CHF), on obtient une économie de 5 425 200 francs.

Selon l'article 47, alinéa 1 LFP, les dépenses qui servent à l'exécution d'une tâche permanente sont des dépenses *périodiques*. L'octroi de l'aide sociale aux MNA est une tâche permanente définie par la loi : elle découle de l'article 3 LiLFAE pour les RMNA et des articles 46a et suivants LASoc pour les RéfMNA. Même si les dépenses encourues pour la solution d'hébergement et d'encadrement proposée dans le présent projet sont limitées à la durée du contrat de prestations, le mandat légal ne s'éteindra pas lorsque ledit contrat arrivera à son terme, date à laquelle il faudra, le cas échéant, avoir trouvé une nouvelle solution pour l'hébergement et l'encadrement des MNA. Pour ces raisons, la dépense proposée ici doit être qualifiée de périodique pendant la durée du nouveau contrat de prestations.

Selon l'article 48, alinéa 1, lettre a LFP, une dépense est *nouvelle* lorsque l'organe compétent dispose d'une liberté d'action pour ce qui est de son montant, de la date à laquelle elle sera engagée ou d'autres modalités. Le montant de la présente demande de crédit découle d'une nouvelle solution pour l'hébergement et l'encadrement des MNA. Le contenu de cette solution détermine le montant des dépenses. Comme l'explique le rapport d'analyse de RPC, il est envisageable de choisir d'autres solutions. Il y a donc une liberté d'action en ce qui concerne le montant de la dépense. Il en va de même en ce qui concerne la date à laquelle la dépense sera engagée : la présente demande de crédit fixe le début de la dépense à une date laissant suffisamment de temps pour attendre un éventuel référendum après la prise de décision du Grand Conseil lors de sa session de mars 2018. Elle tient ainsi compte de l'organe compétent en matière de dépenses. En résumé, les dépenses encourues pour l'hébergement et l'encadrement des MNA selon la solution qui entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2018 doivent être qualifiées de nouvelles.

Selon l'article 48, alinéa 2 LFP, une dépense est *liée* si elle n'est pas considérée comme nouvelle au sens de l'alinéa 1. Comme expliqué plus haut, le montant du crédit proposé se base sur un effectif annuel moyen estimé de 370 RMNA. D'après les prévisions du SEM, cette estimation ne devrait pas être dépassée. Le contrat de prestations entre l'OPM et le CB entrera en vigueur lorsque le crédit aura été autorisé, et avec lui la nouvelle solution pour les RMNA.

6 Coût du changement de solution

6.1 Maintien de l'option spécialisée actuelle du 1^{er} janvier au 31 octobre 2018

Si le Grand Conseil approuve le crédit d'engagement pour la nouvelle solution d'hébergement et d'encadrement des RMNA lors de sa session de mars 2018, la nouvelle solution pourra être appliquée à compter du 1^{er} novembre 2018, à l'expiration du délai référendaire et des délais de résiliation impartis au CB. Dans l'intervalle, l'option spécialisée reposant sur le contrat de prestations en vigueur restera en application.

Le Conseil-exécutif a autorisé à cet effet une dépense relevant de sa compétence exclusive d'un montant arrondi de 15 129 000 francs⁶ pour 2018. Ce chiffre repose sur un effectif moyen de 370 RMNA, un forfait global en faveur du CB de 171 francs par RMNA et par jour, une

⁶ Montant brut de 19 234 080 francs (370*171*304) – forfait fédéral de 4 105 520 francs (370*36,50*304) = montant net de 15 128 560 francs.

subvention fédérale à déduire de 36,50 francs par RMNA et par jour et une durée contractuelle de 304 jours.

Il n'y a aucune liberté d'action en ce qui concerne le montant, la date ou les autres modalités de cette dépense. Elle est prévue par le contrat de prestations en vigueur entre l'OPM et le CB, qui ne peut pas être dénoncé unilatéralement. Par conséquent, cette dépense doit être qualifiée de liée au sens de l'article 48, alinéa 2 LFP (lire à ce sujet le rapport d'analyse de RPC, chap. VI, ch. 4.2 *Finanzhausrechtliche Einschätzung*, p. 84).

Dans la mesure où la nouvelle solution sera appliquée à partir de novembre 2018, le coût du maintien de l'option actuelle jusqu'à la fin octobre 2018 peut être qualifié de dépense unique au sens de l'article 46 LFP.

6.2 Coût de l'adaptation ou de la dénonciation du contrat

L'hébergement et l'encadrement des MNA fait l'objet d'un contrat de prestations en cours de validité entre l'OPM et le CB. Ce contrat arrive à terme le 31 décembre 2019. Il ne peut être dénoncé que par consentement mutuel. L'OPM a donc dû s'entendre avec le CB pour réviser ou résilier le contrat afin de pouvoir appliquer la nouvelle solution d'hébergement et d'encadrement.

L'adaptation du contrat de prestations n'est pas neutre financièrement, mais occasionne des coûts supplémentaires, par exemple en raison des dépenses de construction qui ont été engagées en prévoyant un amortissement sur toute la durée du contrat (cf. rapport d'analyse de RPC, chap. VII, ch. 3.2, p. 91, 4^e puce dans la rubrique « Kosten »). Le coût d'adaptation du contrat est couvert par une autorisation de dépense relevant de la compétence du Conseil-exécutif et par un engagement conditionnel envers le CB relevant de la compétence du Grand Conseil.

6.2.1 Autorisation de dépense pour les contrats de placement en famille d'accueil

Les MNA de moins de 14 ans sont en principe placés dans des familles d'accueil. Dans la majorité des cas, le CB s'acquitte de cette tâche en recourant à un organisme de placement certifié, auquel il paie 153 francs par MNA et par jour (voir le tableau 8, p. 60, dans le rapport d'analyse de RPC). Le CB prévoit de procéder lui-même aux placements à partir du 1^{er} novembre 2018 et d'obtenir la certification à cet effet de l'OM.

Pour le bien des enfants, le CB veut maintenir les placements actuels en famille d'accueil. Le Conseil-exécutif a alloué à cet effet 700 000 francs pour 2018 et 2019. Cette autorisation de dépense tient compte d'une part du nombre de placements en cours qui se poursuivront au-delà du 1^{er} novembre 2018 et, d'autre part, de la répartition par âge des MNA concernés, qui permet de calculer la durée de chacun des placements. Ce chiffre inclut également le petit nombre de MNA qui seront hébergés aux anciens tarifs en attendant l'application de la nouvelle solution et la certification du CB comme organisme de placement en famille d'accueil.

Ce montant de 700 000 francs à la charge de la POM sera diminué des coûts imputables aux RéfMNA, que la POM refacture à la SAP et que celle-ci impute à la compensation des

charges dans le domaine de l'aide sociale. La POM facturant ses dépenses effectives, il n'est pas possible d'en connaître le montant exact au moment d'autoriser la dépense, raison pour laquelle l'autorisation porte sur les coûts bruts.

La dépense pour la poursuite des placements actuels en famille d'accueil est due à l'adaptation du contrat de prestations. Juridiquement, elle doit être considérée comme une dépense unique au sens de l'article 46 LFP. Par ailleurs, il s'agit d'une dépense nouvelle au sens de l'article 48 LFP. Il faut néanmoins préciser qu'elle est une condition sine qua non du consentement du CB à l'adaptation du contrat de prestations. Par conséquent, la liberté d'action en ce qui concerne le montant, la date ou d'autres modalités exigée par l'article 48 LFP pour qu'une dépense soit considérée comme nouvelle est marginale, voire théorique. L'autorisation de cette nouvelle dépense unique est du ressort du Conseil-exécutif en vertu de l'article 152 OFP.

Si le Grand Conseil n'autorise pas le crédit d'engagement pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA à compter du 1^{er} novembre 2018, l'autorisation de dépense du Conseil-exécutif pour le maintien des placements en famille d'accueil n'entrera pas en vigueur.

6.2.2 Engagement conditionnel

Un engagement conditionnel est un engagement possible découlant d'un événement passé qui ne deviendra effectif que lorsqu'il aura été confirmé par un événement à venir (cf. Modèle comptable harmonisé 2 ; Manuel sur la présentation des comptes, ch. 3.11.1.2).

Tablant sur le fait que son contrat de prestations avec l'OPM concernant l'hébergement et l'encadrement des MNA et les modalités de leur indemnisation resteraient en vigueur jusqu'au 31 décembre 2019, le CB a investi dans des ressources humaines et des infrastructures afin d'appliquer l'option spécialisée et il a conclu des contrats de prestations avec des tiers pour toute la durée de son contrat avec l'OPM. Le CB a établi sa planification en se basant sur les chiffres prévisionnels du SEM et il s'est concerté au fur et à mesure avec l'OPM. Les travaux d'aménagement et d'agrandissement qu'il a réalisés méthodiquement lui ont permis de toujours remplir pleinement son mandat contractuel, y compris en 2015 alors que la situation dans le domaine de l'asile était tendue dans l'ensemble du pays.

Contrairement aux prévisions officielles du SEM, le nombre de MNA attribués au canton de Berne a baissé sensiblement en 2016 et 2017. Le CB ayant réalisé des investissements basés sur un effectif moyen plus important, il s'est retrouvé avec un déficit structurel qui devrait avoisiner 3,1 millions de francs au 1^{er} novembre 2018, date d'entrée en vigueur du nouveau contrat. Le CB a rapidement informé l'OPM de sa situation comptable et accepté la réalisation d'un audit externe, qui a conclu que le CB emploie ses fonds conformément à son contrat de prestations, de manière efficace et économe. De plus, le CB et l'OPM se sont entendus sur des mesures visant à réduire le déficit structurel du mandataire et à en contrôler l'avancement au moyen de rapports mensuels (controlling mensuel). La société de révision externe a confirmé que, compte tenu des modalités contractuelles initiales, les mesures convenues étaient

réalistes et propres à atteindre le but visé, à savoir résorber totalement le déficit d'ici le 31 décembre 2019, date à laquelle le contrat de prestations devait expirer à l'origine.

En raison du changement de solution pour l'hébergement et l'encadrement des MNA au 1^{er} novembre 2018, la résorption complète du déficit du CB n'est plus garantie. Au vu de la situation, l'OPM et le CB se sont entendus d'une part pour adapter les mesures mises en œuvre dans le cadre du controlling mensuel et, d'autre part, pour partager l'engagement conditionnel.

Si, malgré le renforcement des mesures, un déficit subsiste à l'expiration de la relation contractuelle entre le canton et le CB, il sera pris en charge à 90 pour cent par le canton et à 10 pour cent par le CB pour un montant total plafonné à 4,5 millions de francs. Ce plafond correspond au déficit prévisionnel au 31 octobre 2018, augmenté des charges de personnel et de loyer qui ne peuvent être supprimées immédiatement compte tenu des délais de résiliation contractuels à respecter. La perspective d'éventuelles pertes d'emploi pourrait entraîner des départs anticipés et donc des coûts transitoires supplémentaires.

Le montant maximal de l'engagement conditionnel à la charge du canton s'élève à 4,05 millions de francs. Le CB supporte le risque pour les 450 000 francs restants et pour la partie du déficit qui pourrait éventuellement dépasser le plafond de 4,5 millions de francs.

Si l'engagement conditionnel plafonné à 4,05 millions de francs devient effectif, le coût n'en sera pas intégralement à la charge de la POM. En effet, celle-ci refacturera à la SAP la part des coûts encourus pour les RéfMNA, laquelle pourra l'imputer à la péréquation des charges. Les coûts encourus pour les RéfMNA seraient calculés pour la période allant du 1^{er} janvier 2015 à la date d'expiration du contrat de prestations conclu entre l'OPM et le CB.

En prenant cet engagement conditionnel, le canton garantit qu'il couvrira une partie de l'éventuel déficit du fournisseur de prestations. Aux termes de l'article 42, alinéa 3, lettre a LFP, l'octroi de cautionnements et de garanties constitue une dépense. La dépense doit être autorisée au moment où la garantie ou le cautionnement est octroyé ; on ne peut pas attendre que l'événement confirmant l'engagement conditionnel se produise. Cette dépense doit être qualifiée d'unique et nouvelle au sens des articles 46 et 48, alinéa 1, lettre a LFP. Son autorisation est du ressort du Grand Conseil, sous réserve d'une votation populaire facultative.

Par analogie avec la réglementation de l'engagement conditionnel, un éventuel excédent de recettes à l'expiration du contrat de prestation reviendra à 90 pour cent au canton (caisse de l'Etat) et à 10 pour cent au CB.

7 Tableau des coûts

Les coûts totaux encourus pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA ainsi que pour la modification du contrat de prestations avec le CB pour la période de 2018 à 2020 se décomposent ainsi :

Description	2018 Coûts en CHF	2019 Coûts en CHF	2020 Coûts en CHF
Coûts bruts RMNA par an selon nouvelle solution	3 441 620	20 593 300	20 649 720
Moins forfaits fédéraux par an	-823 805	-4 929 325	-4 942 830
Coûts nets RMNA par an selon nouvelle solution (dépense périodique nouvelle, relevant de la compétence du Grand Conseil)	2 617 815	15 663 975	15 706 890
Coûts bruts de l'engagement conditionnel (dépense nouvelle unique, relevant de la compétence du Grand Conseil)	0	0	4 050 000
Coûts nets RMNA par an, janvier à octobre 2018 (dépense nouvelle unique, relevant de la compétence du Conseil-exécutif)	15 128 560		
Coûts bruts de la différence pour placements en famille d'accueil (dépense nouvelle unique, relevant de la compétence du Conseil-exécutif)	100 000	600 000	0
Coûts totaux RMNA par an avec modification du contrat de prestations	17 846 375	16 263 975	19 756 890

Illustration 5 : Calcul des coûts totaux

Par rapport à l'option spécialisée actuelle, la nouvelle solution permet d'économiser environ 5,4 millions de francs pendant la période du 1^{er} novembre 2018 au 31 décembre 2020. Si l'on tient compte du coût unique du maintien des placements en cours dans des familles d'accueil jusqu'à la fin de 2019, la réduction des coûts pendant cette période s'élèvera à 4,7 millions de francs environ. Dans le pire des cas, c'est-à-dire si l'engagement conditionnel de 4,05 millions de francs est mobilisé en totalité, l'économie sera ramenée à 675 000 francs. L'OPM et le CB se concertent régulièrement sur les mesures à mettre en œuvre dans le but principal de réduire au minimum l'éventualité que l'engagement conditionnel soit mobilisé ou, à défaut, le montant de cette éventuelle mobilisation. Ces chiffres ne tiennent pas compte de l'allègement des coûts dû à la participation au prorata de la SAP à l'engagement conditionnel et aux coûts supplémentaires pour les RéfMNA placés en famille d'accueil.

8 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 : la solidarité sociale est une dimension du développement durable, l'une des lignes directrices que le Conseil-exécutif a choisies pour son action. Parmi les objectifs dudit programme figurent la garantie de la stabilité sociale, la protection contre les persécutions en tant que pierre angulaire de la politique de l'asile et la participation de chaque individu à la forma-

tion, indépendamment de son origine, de son sexe et de son milieu social (pp. 16, 22 et 24). Le Conseil-exécutif s'efforce en outre de définir des limites au démantèlement des prestations étatiques dans les domaines de la santé, du social et de la formation afin de garantir la stabilité sociale (objectif 4, p. 16).

9 Répercussions

9.1 Répercussions financières

Le financement de l'hébergement et de l'encadrement des RMNA selon la nouvelle solution requiert un crédit d'engagement (art. 50 LFP) et un crédit d'objet (art. 52 LFP et art. 148 OFP) en vue d'une dépense périodique nouvelle (art. 42, al. 1, 47 et 48, al. 1, lit. a LFP et 146 OFP). En vertu des articles 47, alinéa 2 LFP et 147, alinéa 3 OFP, c'est le montant des dépenses périodiques qui détermine l'organe compétent pour autoriser une dépense. La partie ci-dessous du crédit demandé allant de 2 618 000 à 15 707 000 francs par an, elle rentre dans la compétence de dépense du Grand Conseil, sous réserve d'une votation populaire facultative (art. 152, al. 4 OFP et 62, al. 1, lit. c ConstC).

La comptabilisation de la partie du crédit relevant de la compétence du Grand Conseil se présente comme suit :

Unité d'imputation	Nature comptable	Exercice comptable	Montant (arrondi)
910106180 Hébergement spécial LAsi	313000 Prestations de tiers	2018	2 618 000 CHF
910106180 Hébergement spécial LAsi	313000 Prestations de tiers	2019	15 664 000 CHF
910106180 Hébergement spécial LAsi	313000 Prestations de tiers	2020	15 707 000 CHF

Illustration 6 : Données comptables relatives à l'hébergement des RMNA selon la nouvelle solution

Le financement du maintien de l'option en vigueur pendant les dix premiers mois de 2018 requiert un crédit d'engagement (art. 50 LFP) et un crédit d'objet (art. 52 LFP et 148 OFP) en vue d'une dépense nouvelle unique (art. 42, al. 1, 46, al. 2 et 48 LFP) de 15 129 000 francs pour 2018. En outre, le financement du maintien des placements en cours en famille d'accueil requiert un crédit d'engagement (art. 50 LFP) et un crédit d'objet (art. 52 LFP et 148 OFP) en vue d'une dépense nouvelle unique (art. 42, al. 1, 46, al. 1 et 48 LFP) de 100 000 francs pour 2018 et 600 000 francs pour 2019. Ces deux parties du crédit demandé rentrent dans la compétence de dépense du Conseil-exécutif (art. 152, al. 4 OFP).

La comptabilisation des parties du crédit relevant de la compétence du Conseil-exécutif se présente comme suit :

Unité d'imputation	Nature comptable	Exercice comptable	Montant (arrondi)
910106180 Hébergement spécial LAsi	313000 Prestations de tiers	2018	15 229 000 CHF
910106180 Hébergement spécial LAsi	313000 Prestations de tiers	2019	600 000 CHF

Illustration 7 : Données comptables relatives à la poursuite de l'option actuelle et des placements en cours en famille d'accueil

L'art. 88 LAsi garantit aux cantons que la Confédération contribue financièrement à l'aide sociale en matière d'asile. Dans la présente affaire, la demande de crédit doit donc porter sur les montants nets, conformément à l'article 45 LFP. En revanche, le coût de la modification du contrat de prestations est présenté sous la forme d'un montant brut car, au moment d'autoriser la dépense, on ne connaît pas encore les montants qui seront refacturés à la SAP et imputés à la compensation des charges.

Compte tenu de la liberté d'action qu'il offre, l'engagement conditionnel constitue une dépense nouvelle unique au sens des articles 46 et 48, alinéa 1, lettre a LFP. S'il se matérialise en 2020, il sera comptabilisé comme suit :

Unité d'imputation	Nature comptable	Exercice comptable	Montant
910106180 Hébergement spécial LAsi	313000 Prestations de tiers	2020	4 050 000 CHF

Illustration 8 : Données comptables relatives à l'engagement conditionnel

Les moyens nécessaires pour 2018 sont inscrits au budget et seront adaptés dans le groupe de produits 06.10.9104 Population et immigration dans le budget 2019 et le plan intégré mission-financement 2020. Si la compétence pour l'aide sociale en matière d'asile est transférée de la POM à la SAP dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile, l'OPM fera suivre le crédit d'engagement pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA à l'office compétent de la SAP.

L'exploitation des centres d'hébergement collectifs spécialisés dans l'accueil des RMNA a un coût supplémentaire pour la POM, mais allège les charges de la JCE et de la SAP pour ce qui est du placement des RMNA dans des institutions externes. Si le nombre et la répartition par âge des RMNA ne change pas, il n'y aura pas de coûts induits.

Le crédit d'engagement du 7 septembre 2015 (affaire n° 2015.POM.56) avait été accordé sur la base d'un effectif moyen de 140 RMNA pour un montant de 6,9 millions de francs. Si la présente demande est acceptée, ce crédit sera annulé à partir de 2018.

9.2 Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le CB est mandaté par l'OPM pour héberger et encadrer les MNA. C'est donc lui qui supportera principalement les répercussions de la réduction du personnel ou du nombre de sites d'hébergement liée non pas à la baisse du nombre de requérants attribués au canton mais au changement de solution.

Par contre, l'OPM sera compétent pour la coordination et le placement des MNA en grand danger dans des institutions externes. Cela suppose d'assurer un service de garde. Le projet prévoit un demi-poste pour cette nouvelle tâche.

La demande de crédit repose sur l'hypothèse que cinq pour cent au plus des MNA ne peuvent pas être pris en charge dans les structures ordinaires du CB en raison de leur dangerosité pour eux-mêmes ou pour les tiers. Pour l'hébergement et l'encadrement de ces enfants et adolescents en grand danger, le crédit comprend un montant brut de 600 francs par MNA et par jour, soit 563,50 francs par MNA et par jour après déduction des subventions fédérales.

Ce sera un défi organisationnel que de trouver suffisamment d'institutions externes en mesure d'accueillir en temps utile ces MNA en grand danger, de les prendre en charge de manière adaptée à leurs besoins et, en cas de comportement dangereux pour eux-mêmes ou autrui, d'assurer au personnel la sécurité requise. A cela s'ajoute le fait que les institutions résidentielles existantes n'ont aucune obligation d'accepter des MNA. Comme le besoin de places dans des institutions externes n'est pas prévisible, il faudra que l'OPM fasse des réservations pour s'assurer de disposer de capacités.

9.3 Répercussions sur l'informatique et les locaux

Le projet n'a pas de répercussions sur l'informatique ou les locaux. Il appartient au CB de disposer des locaux requis en quantité suffisante pour chaque type de logement.

9.4 Répercussions sur les communes

Le présent projet n'est pas sans conséquences financières pour les communes. Le maintien des placements en cours en famille d'accueil pour les RéfMNA, le coût du placement dans des institutions des RéfMNA dangereux pour eux-mêmes ou autrui et l'éventuelle mobilisation d'une partie de l'engagement conditionnel seront imputés à la compensation des charges de l'aide sociale. Ces coûts sont supportés à parts égales par le canton et les communes.

Les communes où sont implantés les actuels foyers pour MNA devront continuer d'accueillir ceux-ci à l'école obligatoire. Mais l'expérience montre que seul un petit nombre de MNA sont en âge scolaire.

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

Le Conseil-exécutif parvient à la conclusion que la solution d'hébergement et d'encadrement retenue, qui optimise les coûts, permet à la fois d'assurer la protection des MNA et de les préparer à devenir autonomes et à s'insérer dans la société. Chaque MNA qui, une fois majeur,

est en mesure de commencer une formation professionnelle et de devenir indépendant financièrement allège les charges des autorités responsables de l'aide sociale, de la formation professionnelle et de l'intégration. La mise en œuvre de la solution proposée ici permet d'éviter les déficits d'intégration, qui ne peuvent être comblés a posteriori qu'au prix de dépenses disproportionnées.

Le volume total des prestations requises pour l'hébergement et l'encadrement des MNA dépasse le seuil à partir duquel un appel d'offres public est requis selon les dispositions de la LCMP. Toutefois, le CB est un organisme non assujéti à l'impôt considéré comme une « œuvre de bienfaisance » au sens de l'article 10, alinéa 1, lettre a AIMP. En conséquence, le mandat de prestations peut lui être accordé sans se conformer à la législation ordinaire sur les marchés publics.

9.6 Conséquence en cas de rejet

Si le Grand Conseil rejette la demande de crédit pour le financement de la nouvelle solution d'hébergement et d'encadrement des MNA, le contrat de prestations en vigueur entre l'OPM et le CB ainsi que l'option spécialisée continueront de courir jusqu'à la fin 2019, comme prévu dans le contrat. Ce contrat est financé par un crédit en cours de 6,9 millions de francs, calculé pour un effectif annuel moyen de 140 MNA. Avec l'effectif moyen enregistré actuellement, ce crédit sera épuisé à la fin mars 2018 ; il faudra donc assurer l'exécution du contrat en allouant un crédit complémentaire de 11,3 millions de francs⁷.

10 Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le nouveau crédit d'engagement périodique d'un montant de 2 618 000 francs pour 2018, 15 664 000 francs pour 2019 et 15 707 000 francs pour 2020 (montants nets, déduction faite des subventions fédérales) pour l'hébergement des RMNA attribués au canton de Berne ainsi que l'engagement conditionnel de 4 050 000 francs.

⁷ Mode de calcul : (370 RMNA x 134,50 CHF x 365 jours) – 6,9 millions de francs (crédit accordé) = 11 264 225 francs.