



Stratégie des coûts NA-BE

Rapport soumis à l'approbation du Grand Conseil

Modifié le	31.07.2020
Version	0.2
Statut	approuvé
Classification	non classifié
Auteur-e	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI), Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS)

Table des matières

1.	Synthèse	3
2.	Contexte	4
3.	Stratégie des coûts : objectifs et étapes	5
3.1	Objectifs	5
3.2	Solution transitoire jusqu'au 31 décembre 2020	5
3.3	Première stratégie des coûts (2021-2023)	5
3.4	Deuxième stratégie des coûts (jusqu'en 2027)	6
3.5	Troisième stratégie des coûts (jusqu'en 2031)	6
4.	Financement du domaine de l'asile et des réfugiés	6
4.1	Financement	7
4.1.1	Forfaits fédéraux	7
4.1.2	Ressources cantonales	8
4.2	Utilisation des moyens à disposition	9
4.2.1	Partenaires régionaux	10
4.2.2	Partenaire chargé des MNA : prestations et indemnisation	11
4.2.3	Autres offres d'encouragement de l'intégration	11
4.2.4	Nouvelle application NFAM	12
5.	Modèles de calcul	13
5.1	Effectifs actuels	13
5.2	Effectifs et coûts pris en compte dans le modèle de calcul	14
5.2.1	Effectifs	14
5.2.2	Coûts	15
5.3	Modèle de calcul	17
6.	Marge de manœuvre et pilotage	19
7.	Perspectives	20
8.	Proposition	20
9.	Documents complémentaires et annexes	21
9.1	Documents complémentaires	21
9.2	Annexes	21
9.2.1	Bases légales	21
9.2.2	Système de financement et pilotage du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne	22
9.2.3	Système de financement et pilotage du domaine de l'asile et des réfugiés selon la fiche d'information thématique 8 Indemnités fédérales du SEM	23

1. Synthèse

La stratégie exposée dans le présent rapport porte sur les coûts d'aide sociale et d'encouragement de l'intégration que le projet NA-BE¹ devrait générer pour le canton de Berne. Elle découle d'une nouvelle base légale entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2020, la loi du 3 décembre 2019 sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR)², qui prévoit pour les dépenses encourues une disposition de délégation particulière au gouvernement, essentiellement parce que celles-ci sont sujettes à de fortes fluctuations. Si le Grand Conseil approuve la présente stratégie des coûts, il délèguera ainsi au Conseil-exécutif, en vertu de l'article 42 LAAR, la compétence annuelle en matière d'autorisation de dépenses jusqu'en 2023.

La stratégie des coûts comporte trois étapes. La première (jusqu'en 2023), exposée ici, s'attache aux modalités de mise en œuvre, conformément à la LAAR, de la stratégie globale définie par le Grand Conseil et de la planification détaillée NA-BE³ approuvée par le Conseil-exécutif. Aucune adaptation n'est possible dans l'immédiat, les contrats de prestations avec les partenaires régionaux ayant été conclus pour une période de huit ans et demi (jusqu'en 2028). Seules la deuxième étape (jusqu'en 2027) et plus particulièrement la troisième (jusqu'en 2031) pourront si nécessaire faire l'objet de propositions de modifications auprès du Grand Conseil.

Cette première stratégie des coûts n'englobe ni les frais relatifs à l'aide d'urgence ni ceux imputables à l'exécution des renvois des requérant-e-s d'asile débouté-e-s. Elle ne porte pas non plus sur les personnes relevant déjà de la compétence des services sociaux communaux.

Tout en détaillant les tâches, leur répartition et leur financement, le présent rapport est largement consacré aux estimations en termes d'effectifs des groupes cibles et au modèle de calcul des dépenses qui y sont liées. Le Grand Conseil fondera son éventuelle approbation sur les précisions qu'il contient concernant l'évolution des coûts bruts et des coûts nets à la charge du canton (déduction faite de la participation financière de la Confédération et avant compensation des charges).

Les estimations reposent sur des suppositions concernant le nombre de nouvelles demandes d'asile ainsi que le taux de protection, qui correspond au pourcentage de personnes se voyant octroyer l'asile ou une admission provisoire. Les coûts totaux ont été calculés en tenant compte, dans tous les domaines, des recettes et des dépenses escomptées sur cette base. D'après le modèle de calcul, le résultat net se chiffre à 24,6 millions de francs pour 2021, à 22,7 millions de francs pour 2022 et à 17,6 millions de francs pour 2023, toujours avant compensation des charges, mais ces montants doivent être considérés avec une certaine prudence. En effet, ils sont susceptibles de beaucoup fluctuer selon l'évolution des paramètres retenus (p. ex. nombre de personnes à prendre en charge ou taille du dossier). Il n'en reste pas moins que pour le budget 2021 et le plan intégré mission-financement 2022-2024, une diminution par rapport au budget initial – qui était alors de 36 millions de francs environ avant compensation des charges – est ici soumise au Conseil-exécutif, notamment en raison de la baisse des effectifs. Divisé par le nombre estimé de personnes entrant dans le cadre de NA-BE, le résultat net se monte à 2972 francs par an et par personne pour 2021, à 3296 francs en 2022 et à 3102 francs en 2023, avant compensation des charges. Les conséquences financières qui s'ensuivent pour le canton et dont il est fait état dans la présente stratégie ont été prises en compte dans les valeurs financières de référence définies par le Conseil-exécutif dans l'ACE 751/2020 du 1^{er} juillet 2021 pour le budget 2021 et le plan intégré mission-financement 2022-2024.

¹ Projet de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne

² RSB 861.1

³ Restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne : planification détaillée du 5 juillet 2017

2. Contexte

Le Grand Conseil a débattu du projet NA-BE à plusieurs reprises déjà, la dernière fois remontant à la session d'automne 2019, lors de l'examen et de l'adoption de la LAAR ainsi que de la révision totale 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)⁴. Il a donc étroitement participé à l'orientation de la stratégie des coûts.

NA-BE poursuit les objectifs suivants :

- simplification des structures et des compétences dans l'ensemble du domaine de l'asile et des réfugiés,
- intégration rapide des réfugié-e-s (R) et des personnes admises à titre provisoire (AP) dans le marché primaire du travail ou dans une formation professionnelle et affranchissement de l'aide sociale du plus grand nombre possible de personnes,
- intensification de la collaboration avec les milieux économiques et les bénévoles,
- hébergement des requérant-e-s d'asile ainsi que des réfugié-e-s et des personnes admises à titre provisoire en collaboration avec les préfectures et les communes,
- transparence du calcul des coûts et sensibilisation au rapport coût-efficacité.

Est déterminant pour la présente stratégie des coûts le partage du territoire cantonal en cinq périmètres confiés à des partenaires régionaux. Sur mandat de la DSSI, ceux-ci assument jusqu'à fin 2028 la responsabilité opérationnelle globale des personnes qui leur sont attribuées dans les domaines suivants : hébergement, aide sociale, encouragement de l'intégration ainsi que gestion des cas et encadrement. Ils sont tenus de respecter les objectifs d'effet et de prestation définis dans NA-BE, mais disposent pour y parvenir d'une grande liberté entrepreneuriale. Un autre partenaire s'est vu confier la charge des mineur-e-s non accompagné-e-s (MNA) pour tout le canton.

Les activités des partenaires régionaux destinées à promouvoir l'intégration se fondent sur les mesures des programmes d'intégration cantonaux (PIC)⁵ convenues avec la Confédération, mais aussi sur l'Agenda Intégration Suisse (AIS)⁶ qui, depuis 2019, mise dès le début sur ce point et renforce l'encouragement spécifique dans ce domaine au plan fédéral et cantonal, l'ambition étant de mieux mettre à profit le potentiel des AP/R et de faire en sorte que ceux-ci subviennent eux-mêmes et durablement à leurs besoins. Dans cette optique, le forfait d'intégration versé par la Confédération a d'ailleurs été augmenté de 6000 à 18 000 francs.

En vertu de l'article 42 LAAR, la répartition des tâches en termes de stratégie des coûts et d'autorisation de dépenses s'organise comme suit :

¹ Le Grand Conseil fixe périodiquement par voie d'arrêté la stratégie de calcul des coûts à prendre en charge par le canton selon la LAAR.

² Le Conseil-exécutif est seul compétent pour autoriser les dépenses annuelles conformément à la stratégie prévue selon l'alinéa 1.

Les frais encourus dans le domaine de l'asile et des réfugiés sont sujets à de fortes variations selon le nombre de personnes concernées et le degré de réalisation des objectifs par les partenaires régionaux. Pour cette raison essentiellement, la LAAR a introduit une stratégie des coûts s'accompagnant d'une disposition de délégation relative aux dépenses. Pour la même raison, cette stratégie est sous-tendue par un modèle de calcul reposant sur des estimations. Celui-ci est présenté plus loin, de même que les risques financiers et les possibilités de pilotage du canton.

⁴ RSB 122.20 ; nouvelle appellation : loi du 9 décembre 2019 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LI LFAE)

⁵ www.be.ch/dssi > Migration/Intégration

⁶ www.sem.admin.ch > Entrée et séjour > Intégration > Agenda Intégration Suisse

3. Stratégie des coûts : objectifs et étapes

3.1 Objectifs

La stratégie des coûts entend récapituler les charges découlant des activités nécessaires à la mise en œuvre de la LAAR et exposer la manière dont elles sont financées. Elle met particulièrement l'accent sur le système de financement du canton et les possibilités de pilotage de celui-ci.

Consacré à la première étape de cette stratégie, le présent rapport fournit également quelques précisions sur la deuxième et la troisième, à savoir jusqu'en 2031. Tout en détaillant les tâches, leur répartition et leur financement, le présent rapport est largement consacré aux estimations en termes d'effectifs des groupes cibles et au modèle de calcul des dépenses qui y sont liées. Le Grand Conseil fondera son éventuelle approbation sur les précisions qu'il contient concernant l'évolution des coûts bruts et des coûts nets à la charge du canton.

Les forfaits fédéraux constituent un élément essentiel du financement. Ils sont destinés aux frais de prise en charge et d'intégration ainsi qu'aux coûts administratifs, ce qui englobe les dépenses liées à l'hébergement, à la gestion des cas et à l'encadrement, à l'aide sociale et à l'encouragement de l'intégration des AP/R et des MNA. La DSSI définit les mesures et prestations non finançables ou finançables uniquement en partie par des forfaits fédéraux et justifie les frais qu'elles impliquent dans le cadre de la stratégie des coûts. Sont avant tout concernés ici les cours de langue et les projets ayant pour but de promouvoir l'intégration.

Puisqu'elle concerne uniquement le domaine de l'asile et des réfugiés au sens de la LAAR, la stratégie n'inclut aucun coût (notamment relatif à l'aide d'urgence) prévu par d'autres textes législatifs tels que la Li LFAE.

3.2 Solution transitoire jusqu'au 31 décembre 2020

Conformément au processus applicable, une stratégie des coûts aurait dû être remise par la DSSI dès juin 2020, ce qui n'était toutefois guère possible puisqu'elle se fonde sur la LAAR, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2020. De plus, ses bases reposent sur la stratégie globale approuvée par le Grand Conseil, raison de plus pour que d'éventuelles modifications n'interviennent qu'une fois tirés les premiers enseignements du nouveau système. La LAAR étant applicable depuis le 1^{er} juillet, le délai transitoire court jusqu'au 31 décembre 2020 au plus tard (voir art. 62 LAAR).

Lors de la séance du Conseil-exécutif du 22 janvier 2020, il a été décidé via une note d'information que les moyens relevant du domaine de l'asile et des réfugiés étaient à fixer selon les processus budgétaires habituels tant qu'il n'y aurait pas de stratégie des coûts actualisée. Par l'ACE 784/2020 en date du 1^{er} juillet 2020, le gouvernement a accordé l'autorisation de dépenses pour les coûts induits par l'exécution de la LAAR entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2020. Le montant déterminant du crédit, qui s'élève à 7,2 millions de francs (dépenses cantonales après compensation des charges), est inscrit au budget 2020.

3.3 Première stratégie des coûts (2021-2023)

La première stratégie des coûts présente en substance les tâches liées au domaine de l'asile et des réfugiés ainsi que la manière dont celles-ci sont financées. Dans le même temps, elle montre comment la stratégie globale arrêtée par le Grand Conseil et la planification détaillée NA-BE approuvée par le Conseil-exécutif sont mises en œuvre dans le cadre de la LAAR.

Tout en mettant l'accent sur le système de financement et les possibilités de pilotage du canton, cette première étape récapitule les différents forfaits fédéraux versés à celui-ci et les coûts découlant des prestations à fournir, principalement par les partenaires régionaux.

La première stratégie des coûts ne constitue donc pas vraiment un outil de pilotage stratégique à l'intention du Grand Conseil, qui dispose déjà d'autres instruments dans le cadre de la stratégie globale et de la LAAR. Encore une fois, le dessein de la DSSI est d'exposer au Grand Conseil comment NA-BE est mis en œuvre, quelles sont les marges de manœuvre possibles et comment fonctionnent les mécanismes de pilotage.

Cette étape couvre une période de trois ans. Par la suite, elle sera alignée sur le cycle des PIC et présentée au Grand Conseil tous les quatre ans.

3.4 Deuxième stratégie des coûts (jusqu'en 2027)

Tandis que la première stratégie des coûts 2021-2023 revêt un caractère essentiellement informatif, la deuxième présentera entre autres les résultats du contrôle de gestion et des analyses d'impact. Le Grand Conseil aura donc la possibilité d'initier des ajustements du système ou des adaptations de la troisième stratégie. Les modifications immédiates ne seront cependant possibles que sous réserve puisque les contrats de prestations avec les partenaires régionaux ont été conclus pour une période de huit ans et demi (jusqu'en 2028).

3.5 Troisième stratégie des coûts (jusqu'en 2031)

En ce qui concerne la troisième stratégie des coûts, il est pour l'instant prévu de présenter au Grand Conseil une vaste analyse d'impact du domaine de l'asile et des réfugiés. Etant donné que les contrats conclus avec les partenaires régionaux arriveront à terme, le Grand Conseil devra décider à partir de 2027 de leur éventuelle reconduction ou d'un nouvel appel d'offres. Cette troisième étape permettra par ailleurs de procéder si nécessaire à des changements de fond. Des propositions de modification de la stratégie des coûts seront quant à elles soumises si nécessaire au Grand Conseil sur la base des résultats de l'analyse d'impact.

4. Financement du domaine de l'asile et des réfugiés

L'introduction de la LAAR et la révision totale de la LiLFAE apportent depuis le 1^{er} juillet 2020 des changements fondamentaux dans le domaine de l'asile et des réfugiés. C'est ainsi que la répartition des tâches et le financement ont été entièrement repensés. Dans ce secteur désormais, l'aide sociale relève entièrement de la DSSI. Avec les forfaits globaux, les forfaits d'intégration et les forfaits spéciaux pour frais administratifs octroyés au canton par la Confédération au titre de dédommagement des tâches accomplies, la DSSI indemnise à son tour les partenaires régionaux qu'elle a mandatés. Selon les prestations fournies par ceux-ci, les montants qu'elle leur verse sont pour certains forfaitaires, tandis que d'autres sont soit liés aux objectifs atteints, soit fonction des coûts effectifs.

4.1 Financement

4.1.1 Forfaits fédéraux

La participation de la Confédération aux coûts cantonaux du domaine de l'asile et des réfugiés obéit à un système de catégorie :

- Certaines dépenses des cantons (p. ex. coûts de l'aide sociale pour les requérant-e-s d'asile (N) et les AP jusqu'à sept ans après leur entrée en Suisse) sont intégralement couvertes par la Confédération à condition que le rapport coût-efficacité cantonal se situe dans la moyenne. Dans ce cas, les forfaits fédéraux sont appelés « indemnités ».
- Pour la majorité des dépenses cantonales (p. ex. intégration, exécution des renvois, frais administratifs), les forfaits fédéraux ne représentent qu'une « contribution », la Confédération ayant prévu explicitement de ne pas les couvrir intégralement.
- La Confédération ne prévoit aucune participation aux prestations des « structures ordinaires », p. ex. dans le domaine de l'école obligatoire, de l'école secondaire et de la formation professionnelle.

Les forfaits fédéraux applicables et leur utilisation sont présentés dans le graphique ci-après. Quant au système de financement et de pilotage, il est récapitulé aux points 9.2.2 (niveau cantonal) et 9.2.3 (niveau plus global selon la fiche d'information thématique 8 Indemnités fédérales du SEM).

Forfaits fédéraux	Définition de la participation aux coûts	Montant des forfaits
Forfait global 1 pour les N et les AP et forfait global 2 pour les R (MNA compris) (art. 20 à 27 OA 2⁷)	Indemnité au titre de toutes les dépenses d'aide sociale remboursables des cantons à condition que les solutions soient avantageuses (aide sociale matérielle, prestations circonstanciées incl., frais de loyer, assurance-maladie) et contribution aux coûts d'encadrement des requérant-e-s d'asile et des AP/R jusqu'à 5 ou 7 ans après leur arrivée en Suisse.	Forfait d'environ CHF 50 par jour et par bénéficiaire de l'aide sociale ⁸
Forfait spécial pour frais administratifs (art. 31 OA 2)	La Confédération participe par une contribution forfaitaire aux frais administratifs encourus par les cantons du fait de l'application de la LAsi et dont le remboursement n'est prévu dans aucune disposition particulière.	Contribution unique d'environ CHF 1100 par demande d'asile (50% OIAS et 50% Office de la population [OPOP])
Forfaits d'intégration (art. 15 OIE⁹)	Contribution de la Confédération aux coûts cantonaux de l'intégration des AP / R. Versée dans le cadre des PIC. Il n'est pas versé de forfait d'intégration aux N.	Contribution unique de CHF 18 000 par AP/R

Pendant des années, les cantons ont déploré le fait que le forfait d'intégration, composé d'une contribution unique de 6000 francs, était largement insuffisant pour couvrir les coûts effectifs liés à l'intégration linguistique et à l'insertion professionnelle des personnes qui, après avoir fui en Suisse, sont autorisées à demeurer sur le territoire helvétique. Une enquête approfondie a donc été menée à partir de 2017 sous l'égide de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) afin de déterminer les besoins réels des cantons. Il en est ressorti un chiffre d'environ 18 000 francs, soit trois fois le montant versé. Des négociations ont alors été menées avec la Confédération, qui ont débouché sur l'AI S : la Confédération s'est dit prête à augmenter sensiblement le forfait d'intégration, exigeant cependant en contrepartie que les cantons visent des objectifs d'effet clairs et ambitieux et qu'ils instaurent un système de gestion appelé « au cas par cas sur l'ensemble du processus ».

⁷ Ordonnance fédérale 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (ordonnance 2 sur l'asile ; OA 2 ; RS 142.312)

⁸ La Confédération table sur le fait que les mesures supplémentaires de l'AI S entraîneront une baisse des forfaits globaux. Une évaluation de l'ensemble du système de financement du domaine de l'asile et des réfugiés est par ailleurs en cours à titre de mandat de suivi de l'AI S. Les répercussions financières qui s'ensuivent pour le canton de Berne ne pourront être estimées qu'à l'issue de ces travaux.

⁹ Ordonnance fédérale du 15 août 2018 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205)

Soutenant pleinement cette orientation et les objectifs d'effet, le Conseil-exécutif a décidé de les poursuivre en collaboration avec ses partenaires. Dans le même temps, il a introduit une indemnisation liée aux résultats : les partenaires qui atteignent les trois objectifs d'effet centraux pour un plus grand nombre de personnes que prévu seront davantage rétribués. Le canton estime que ces coûts supplémentaires seront largement compensés par les économies réalisées dans le domaine de l'aide sociale.

4.1.2 Ressources cantonales

Comme expliqué plus haut, certains forfaits fédéraux sont explicitement considérés comme une contribution. A cela s'ajoute par exemple le fait que l'indemnisation des coûts imputables à l'hébergement des réfugié-e-s reconnu-e-s, qui s'élève à 283,22 francs par personne et par mois, se situe bien en deçà des montants effectifs. Le canton doit donc puiser dans ses propres deniers même pour les personnes pour lesquelles la Confédération verse un forfait. La nouvelle réglementation prévoit que ces coûts soient portés à la compensation des charges de l'aide sociale. Le degré de couverture prévu est indiqué dans le tableau¹⁰ ci-après.

ANCIEN SYSTÈME				NOUVEAU SYSTÈME		
Forfaits	Charges brutes (CHF)	Total forfaits fédéraux (CHF)	Degré de couverture (CHF)	Charges brutes (CHF)	Total forfaits fédéraux (CHF)	Degré de couverture (CHF)
Forfait global 1 pour N et AP (sans les MNA)	55,6 mio	-55,0 mio	99%	55,1 mio	-55,0 mio	100%
Forfait global 2 pour N (sans les MNA)	71,7 mio	-51,8 mio	72%	69,2 mio	-51,8 mio	75%
Forfait global 1 / 2, couverture des coûts pour les MNA	18,1 mio	-4,8 mio	26%	18,1 mio	-4,8 mio	26%
Forfait spécial pour frais administratifs et contribution de base	6,1 mio	-3,7 mio	61%	6,1 mio	-3,7 mio	61%
Forfait d'intégration	15,2 mio	-6,8 mio	45%	13,4 mio	-6,8 mio	51%

La différence de couverture entre le forfait global 1 et le forfait global 2 s'explique par le fait que la contribution de la Confédération à l'hébergement des réfugié-e-s reconnu-e-s est d'un niveau aussi faible que celle prévue pour les N et les AP (soit environ 280 francs par mois pour le loyer, les charges et l'aménagement). Or, les réfugié-e-s reconnu-e-s ont droit aux mêmes prestations d'aide sociale que la

¹⁰ Tableau tiré de la planification détaillée NA-BE, p. 59 (« ancien système » : avant la restructuration ; « nouveau système » : après la restructuration). Les charges brutes et les forfaits ont été actualisés dans le cadre du calcul des coûts, mais le degré de couverture reste inchangé.

population suisse et leur statut leur autorise à choisir librement leur domicile. Ces personnes ne vivent donc en centre d'hébergement collectif que dans de rares cas et, en conséquence, leurs frais de logement sont largement supérieurs à la contribution fédérale.

4.2 Utilisation des moyens à disposition

La majeure partie des moyens est destinée aux fournisseurs de prestations de l'OIAS (partenaires régionaux et partenaire MNA), qui sont rémunérés selon un système mixte conjuguant indemnisation des coûts effectifs et montants forfaitaires.

Les dépenses imputables à l'aide sociale et à l'hébergement sont indemnisées selon les coûts effectifs. En ce qui concerne les N et les AP, l'OIAS donne des consignes aux partenaires sur les montants d'aide sociale à verser. Les prescriptions en la matière sont ancrées dans l'ordonnance du 20 mai 2020 sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (OAAR)¹¹ et l'ordonnance de Direction du 10 juin 2020 sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile (ODAA)¹². L'aide sociale allouée aux R est quant à elle alignée sur celle de la population suisse et est fixée par l'ordonnance du 24 octobre 2001 sur l'aide sociale (OASoc)¹³. Pour ce qui est du montant maximal des loyers, il est déterminé dans une directive de l'OIAS. Enfin, c'est l'OIAS qui négocie les contrats de bail des centres d'hébergement collectif.

Les charges des partenaires régionaux liées à la gestion des cas et à l'encadrement sont indemnisées selon les montants fixés (distinction faite entre phase 1, à savoir en centre d'hébergement collectif, et phase 2, à savoir en logement individuel).

Celles qui leur incombent pour l'encouragement de l'intégration sont elles aussi indemnisées selon les montants fixés, 40 pour cent de la somme étant de toute façon versée et 60 pour cent étant fonction des résultats.

Une réglementation similaire s'applique au partenaire responsable des MNA, à la différence près qu'aucune part de l'indemnisation forfaitaire n'est conditionnée à la réalisation d'objectifs. La rétribution découlant de la gestion des cas et de l'encadrement des MNA a été fixée dans le cadre de la procédure d'appel d'offres et varie selon le type d'hébergement (p. ex. foyer, famille d'accueil).

¹¹ RSB 861.111

¹² RSB 861.111.1

¹³ RSB 860.111

4.2.1 Partenaires régionaux

Ainsi que précisé dans l'appel d'offres, les prestations du ressort des partenaires régionaux et les indemnisations qui en découlent sont réparties en quatre domaines :

Prestation	Descriptif	Indemnisation
Encouragement de l'intégration	<u>Pour les AP/R</u> - toutes les mesures concernant l'encouragement spécifique de l'intégration et le placement sur le marché de l'emploi. <u>Pour les N</u> - encouragement linguistique de base	Forfait de base par AP/R selon coûts indiqués dans l'offre : 40% du forfait d'intégration proposé Dans les trois secteurs suivants, l'indemnisation est fonction des objectifs atteints : - encouragement de l'apprentissage de la langue - suivi d'une formation / exercice d'une activité lucrative - autonomie financière
Hébergement	<u>Pour les N/AP/R</u> - location des centres d'hébergement collectif, toutes charges incluses, dans les limites fixées par l'OIAS - aménagement des hébergements <u>Pour les AP/R</u> - recherche d'hébergement et placement en logement individuel (phase 2) dans les limites de loyer fixées pour le périmètre	Indemnisation des coûts effectifs
Gestion des cas et encadrement	<u>Pour les N/AP/R</u> - tâches d'encadrement en phase 1 (en centre d'hébergement collectif) - bon fonctionnement du centre d'hébergement collectif - coordination du bénévolat - programmes d'occupation d'utilité publique - exclusion du centre d'hébergement collectif des personnes tenues de quitter la Suisse - gestion des dossiers - tâches administratives (plan d'urgence, règlement du centre, contrôle des présences, etc.) - tâches liées au versement de l'aide sociale - gestion des frais généraux <u>Pour les AP/R</u> - soutien au processus d'intégration - analyse de la situation et définition des objectifs - tâches d'encadrement en phase 2 (en logement individuel) - tâches transitoires liées au transfert de la responsabilité cantonale à la responsabilité communale	Indemnisation forfaitaire pour gestion des cas par AP/R, différenciée phase 1 / phase 2, selon offre
Aide sociale	<u>Pour les N/AP/R</u> aide sociale matérielle selon prescriptions légales	Indemnisation des coûts effectifs selon prescriptions légales

4.2.2 Partenaire chargé des MNA : prestations et indemnisation

Le bien de l'enfant figure ici au centre des préoccupations. Le partenaire, qui s'acquitte de ses activités en collaboration avec les curatrices et curateurs des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), prend les mineur-e-s en charge durant une période limitée. Bien que de nature particulière, le mandat qui lui est confié a fait l'objet d'un appel d'offres public de manière à ce que la solution trouvée soit financièrement aussi efficiente que possible. Il n'en reste pas moins que contrairement à ce qui est le cas pour les partenaires régionaux, l'indemnisation des prestations n'est pas ici fonction des objectifs atteints.

Comme indiqué dans le tableau suivant, les prestations qui incombent au partenaire et l'indemnisation qui en résulte concernent là aussi quatre domaines :

Prestation	Descriptif	Indemnisation
Encouragement de l'intégration	Toutes les mesures concernant l'encouragement spécifique de l'intégration, selon le type d'hébergement	Selon l'offre pour les personnes de 16 à 17 ans et en fonction du type d'hébergement
Hébergement	- Location des centres d'hébergement collectif, toutes charges incluses, dans les limites fixées par l'OIAS - Aménagement des hébergements pour MNA - Logements individuels, aménagement compris, dans les limites de loyer fixées par l'OIAS	Indemnisation des coûts effectifs
Gestion des cas et encadrement	Les logements peuvent être de quatre ordres¹⁴: - Foyer, centre d'accueil et d'orientation, solution individualisée - Colocation encadrée, logement avec assistance, groupe externe - Famille d'accueil - Hébergement spécial	Forfait pour gestion des cas selon logement et offre du partenaire
Aide sociale	Aide sociale matérielle selon les prescriptions légales	Indemnisation des coûts effectifs selon les prescriptions légales

4.2.3 Autres offres d'encouragement de l'intégration

Comme expliqué au point 4.1.1, les forfaits fédéraux ont été revus à la hausse en 2019, ce qui permet aux cantons de disposer de moyens bien supérieurs. Les effets concrets de cette mesure ne se feront toutefois sentir que progressivement. En effet, nombreux sont les AP/R sous compétence cantonale dont la décision d'asile est antérieure à l'augmentation des montants et pour lesquels a été versée une subvention unique de 6000 francs. Selon les estimations néanmoins, le canton devrait encore disposer de ressources issues des contributions forfaitaires fédérales une fois les partenaires régionaux indemnisés, moyens qui pourront servir à d'autres mesures et projets.

¹⁴ L'affectation intervient au Centre Bäregg sàrl, en concertation avec le curateur de chaque mineur-e. Si un hébergement spécifique est requis, une garantie de participation aux frais doit au préalable être obtenue auprès de l'OIAS.

4.2.3.1 Cours de langue subventionnés

La Direction de l'instruction publique et de la culture (INC) subventionne des cours (de français, d'allemand et d'alphabetisation) destinés à développer les compétences linguistiques des migrant-e-s. L'offre qu'elle propose s'appuie sur la stratégie de promotion des langues approuvée en 2018 par le groupe de coordination interdirectionnel de promotion des langues dans le domaine de la migration. L'encouragement de l'apprentissage de la langue est de la responsabilité du partenaire régional, qui peut décider d'organiser lui-même l'enseignement ou de recourir à des solutions subventionnées. Ces derniers font l'objet d'une convention administrative entre la DSSI et l'INC. Dans ce contexte, la DSSI met à la disposition de l'INC, pour 2020 et 2021, quelque 1,3 million de francs annuels – issus du forfait d'intégration de la Confédération –, somme destinée au subventionnement des cours de langue à l'intention des AP/R. La convention administrative n'est pas limitée dans le temps, mais le montant alloué fait l'objet d'un nouvel accord pour chaque période du Programme d'intégration du canton de Berne (PIC) et n'a pas encore été défini pour celle à venir (2022-2023).

4.2.3.2 Projets pilotes d'encouragement de l'intégration

Les ressources allouées par la Confédération au titre du forfait d'intégration peuvent servir à l'élaboration d'autres actions cantonales novatrices à l'intention des AP/R. C'est ainsi qu'un certain nombre de projets pilotes et de mesures d'encouragement de l'intégration ont été détaillés dans la demande de mise en œuvre de l'AIS et sont désormais en cours de planification ou de déploiement. D'autres, qui visent à épauler les partenaires régionaux dans leur travail, seront examinés et agendés à partir de l'été 2020 dans le cadre du démarrage de NA-BE. Les projets planifiés ont été approuvés au niveau fédéral à l'occasion de la demande AIS. Pour la suite, ils seront mis en œuvre et financés par le canton via les forfaits d'intégration. Quant à la coordination, elle sera assurée par l'OIAS.

Voici un aperçu non exhaustif des projets pilotes bernois entrant dans le cadre de l'AIS :

- Développement de cours spécialisés dans différents secteurs professionnels : p. ex. cours d'auxiliaire de santé dispensé par la Croix-Rouge suisse (CRS),
- Encouragement de la formation professionnelle des personnes issues de la migration en collaboration avec la fondation Stanley Thomas Johnson,
- Soutien intensif par le canton de Berne, sur tout le territoire cantonal, de l'apprentissage linguistique précoce (fréquentation des crèches par les enfants concernés),
- Encouragement de l'engagement bénévole dans le domaine de l'asile et des réfugiés dans l'esprit de l'intervention parlementaire 262-2014 Vanoni (Zollikofen, Les Verts),
- Création d'une structure dédiée aux questions économiques dans le canton de Berne,
- Mise au point de Hallo Bern/Salut Berne, site internet du canton fournissant des informations en plusieurs langues,
- Cours de langues intensifs organisés jusqu'à fin 2021 en collaboration avec l'INC pour les N ayant des perspectives de séjourner durablement en Suisse et présentant un potentiel de qualification professionnelle ou d'exercice d'une activité lucrative,
- Elargissement de l'éventail de méthodes linguistiques (environnements spécifiques, apprentissage en ligne, hybride ou entre pairs, etc.).

4.2.4 Nouvelle application NFAM

La planification détaillée NA-BE prévoyait déjà pour le domaine de l'asile et des réfugiés une nouvelle application informatique destinée tant à remplacer les anciens systèmes ELAR et ASYDATA (archivage et gestion des documents) qu'à servir de système de gestion des cas aux partenaires régionaux.

Baptisée NFAM, elle est en cours de développement et son volet dédié aux services cantonaux (OIAS et OPOP) sera opérationnel courant 2020.

L'exploitation et les perfectionnements ultérieurs de l'application seront financés par le canton. A l'instar des charges concernant le personnel cantonal, celles relatives à l'informatique sont budgétées au niveau central à la DSSI et ne font par conséquent pas partie de la présente stratégie des coûts. Les moyens nécessaires à l'exploitation et au développement ultérieur de l'application NFAM font l'objet d'une approbation par le Grand Conseil dans le cadre de l'autorisation de dépenses pour les applications TIC spécialisées de la DSSI. La Confédération participe quant à elle au financement des coûts imputables via le forfait spécial pour frais administratifs évoqué plus haut.

4.3. Possibilités de pilotage

Les contrats de prestations des partenaires régionaux ont une durée relativement longue (huit ans et demi, de mi-2020 à fin 2028). Définie dès l'appel d'offres, cette dernière s'explique d'une part par les importants investissements initiaux nécessaires à la mise en place du projet, et d'autre part, pour ce qui est de l'encouragement de l'intégration, par l'indemnisation liée aux objectifs – le délai octroyé pour les atteindre pouvant aller jusqu'à sept ans suivant l'attribution d'une personne à un partenaire régional.

Dans ces conditions, il n'est pas possible de modifier les forfaits définis par les partenaires dans leur offre sans résiliation du contrat. En revanche, le montant des indemnisations effectives (aide sociale, limites de loyer) fixées par voie d'ordonnances et de directives peut être adapté dans une certaine mesure.

Les principales possibilités de pilotage résident donc dans le domaine de l'encouragement de l'intégration. Elles se traduisent par un accompagnement étroit et une surveillance attentive du travail et des résultats des partenaires régionaux, dont les activités doivent être axées sur la réalisation des objectifs d'effet qui leur ont été fixés. Au demeurant, ceux-ci sont en corrélation avec l'aide sociale : les atteindre signifie intégration réussie, meilleures perspectives professionnelles et revenus plus élevés, et donc baisse des coûts de l'aide sociale.

5. Modèles de calcul

5.1 Effectifs actuels

Au 31 mars 2020, le canton de Berne comptait 10 049 personnes relevant de l'OIAS, pour autant qu'elles soient encore tributaires de l'aide sociale matérielle.

Statut	Nombre de personnes	Remarque
Requérant-e-s d'asile (permis N)	1451	Procédure d'asile en cours
Personnes admises à titre provisoire (permis F)	4132	Uniquement si en Suisse depuis moins de sept ans
Réfugié-e-s admis-e-s à titre provisoire (permis F)	1077	Uniquement si en Suisse depuis moins de sept ans
Réfugié-e-s reconnu-e-s (permis B)	3389	Uniquement si en Suisse depuis moins de cinq ans
Total groupe cible (y compris MNA et personnes en réinstallation)	10 049	

A ce chiffre s'ajoutent 4851 personnes relevant du domaine de l'asile qui, pour autant qu'elles soient encore tributaires de l'aide sociale matérielle, sont sous responsabilité communale.

Statut	Nombre de personnes sous responsabilité communale	Remarques
Personnes admises à titre provisoire (permis F)	1545	Uniquement si en Suisse depuis plus de sept ans
Réfugié-e-s admis-e-s à titre provisoire (permis F)	569	Uniquement si en Suisse depuis plus de sept ans
Réfugié-e-s reconnu-e-s (permis B)	2737	Uniquement si en Suisse depuis plus de 5 ans
Total	4851	

Le nombre de demandes d'asile n'a cessé de reculer en Suisse ces dernières années. Il est actuellement peu élevé, ce dont on peut se réjouir. Cette situation, qui s'explique principalement par les mesures prises par les pays voisins (Italie, Grèce, Espagne, accord Union Européenne-Turquie), peut toutefois changer radicalement en peu de temps, comme l'ont d'ailleurs montré les événements de 2015. Notons également qu'à l'échelon fédéral, le nouveau système permet d'écourter considérablement la procédure d'asile.

Au vu de la tendance actuelle, il y a lieu de croire que le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale relevant de la compétence cantonale diminuera ces prochaines années, et ce pour deux raisons :

1. Les nouvelles attributions au canton de Berne semblent pour le moment rester à un faible niveau, à quoi s'ajoutent des objectifs d'intégration clairement définis qui se traduiront par un affranchissement plus rapide de l'aide sociale sous responsabilité cantonale et, partant, un recul supplémentaire du nombre de personnes qui en sont encore tributaires.
2. De nombreuses personnes passent sous la responsabilité des services sociaux communaux au bout de cinq ou sept ans (pour autant qu'elles soient encore tributaires de l'aide sociale).

5.2 Effectifs et coûts pris en compte dans le modèle de calcul

Dans le domaine de l'asile, les prévisions et les budgets reposent sur un grand nombre d'estimations. Les principales données sur lesquelles celles-ci reposent sont exposées ci-après.

5.2.1 Effectifs

En ce qui concerne les effectifs utilisés dans le modèle de calcul, ils reposent sur des suppositions concernant le nombre de nouvelles demandes d'asile ainsi que le taux de protection, qui correspond au pourcentage de personnes se voyant octroyer l'asile ou une admission provisoire. Il est ainsi estimé que, sur les quelque 13 000 demandes d'asile annuelles, 303 personnes sont attribuées chaque année au canton de Berne dans le cadre de la procédure étendue et 236 dans le cadre de la procédure accélérée. L'hypothèse est que celles en procédure d'asile étendue disposeront d'un permis N (permis de requérant-e d'asile) durant une certaine période, à raison de 171 par an. L'expérience montre que les personnes nouvellement attribuées se répartissent entre les R (49%), les AP (51%) et les MNA (6 nouvelles et nouveaux par an). Ces calculs reposent sur la *fiche d'information cantonale sur la région*

Berne relative à la restructuration du domaine de l'asile publiée par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM)¹⁵. Ces nouvelles arrivées s'ajoutent aux effectifs déjà présents dans le canton, tandis que les personnes se trouvant depuis plus de cinq ans (pour les R) ou plus de sept ans (pour les AP) sur le territoire suisse sont déduites du résultat. Pour la période 2014-2019, c'est en revanche le nombre effectif de personnes attribuées au canton qui a été pris en compte.

Les chiffres qui en résultent pour les années 2021 à 2023 sont les suivants :

Effectif moyen par année			
	2021	2022	2023
AP	4074	3360	2746
R	3928	3240	2648
N	171	171	171
MNA	116	110	93
Total	8288	6880	5658

5.2.2 Coûts

Les coûts exposés ci-dessous sont répartis en trois domaines : encouragement de l'intégration, aide sociale et MNA. Pour pouvoir les calculer de manière globale, il a fallu à chaque fois procéder à des estimations, tant en termes de recettes que de dépenses.

5.2.2.1. Coûts de l'encouragement de l'intégration

Sont déterminantes pour l'encouragement de l'intégration les indemnités allouées par la Confédération pour chaque nouvelle personne attribuée (forfait unique de 18 000 francs) ainsi que celles versées aux partenaires régionaux (cf. point 4.2.1). Les secondes se composent d'un forfait de base et d'un montant qui varie selon le degré de réalisation des objectifs et n'est versé qu'une fois ceux-ci atteints. Or, ils ne peuvent l'être qu'après un certain laps de temps. Dans ces conditions, les coûts peuvent fluctuer d'une année à l'autre, notamment au début de la mise en œuvre du nouveau système. C'est la raison pour laquelle les coûts exposés ci-après ne s'entendent pas par année, mais par AP/R satisfaisant un objectif d'intégration. Ces personnes n'atteindront cependant pas toutes l'ensemble des objectifs, ni au même moment, si bien que le montant maximal d'indemnisation s'étendra sur plusieurs années et ne sera pas intégralement versé pour toutes les personnes. A noter que comme les forfaits varient d'un partenaire régional à l'autre, ce sont les montants moyens qui sont présentés ici.

	Forfait (de base + lié aux objectifs) pour encouragement de l'intégration, par AP/R	Forfait de base	Indemnisation si tous les objectifs sont atteints
Indemnisation unique par AP/R	CHF 10 912	CHF 4363	CHF 20 622

¹⁵ Voir www.sem.admin.ch > Asile / Protection contre la persécution > La procédure d'asile > Structures régionales et centres fédéraux pour requérants d'asile > Fiches d'informations thématiques > Fiche d'information cantonale sur la Région Berne, <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/asyl/beschleunigung/infoveranstaltungen/kantone/14-be-f.pdf.download.pdf/14-be-f.pdf>

5.2.2.2. Coûts de l'aide sociale

Le forfait global alloué par la Confédération dépend du statut de la personne soutenue (N, AP et R, voir point 4.1.1). Ne sont toutefois pas concernés les AP/R en mesure d'exercer une activité lucrative, dont le nombre est ensuite corrigé en fonction du taux d'activité¹⁶. Les effectifs déterminants pour l'indemnisation et le calcul des coûts sont détaillés dans le tableau ci-après.

Moyenne annuelle des effectifs déterminants :

Nombre de personnes	2021	2022	2023
Phase 1	1355	1395	1470
Phase 2	6817	5375	4095
MNA	116	110	93
Bénéficiaires de l'aide sociale	6094	4805	3660
AP concerné-e-s par l'indemnisation	2858	2353	1992
R concerné-e-s par l'indemnisation	3138	2588	2115
N concerné-e-s par l'indemnisation	171	171	171
MNA concerné-e-s par l'indemnisation	116	110	93

Les coûts de l'aide sociale se composent des postes suivants : gestion des cas et encadrement, hébergement, aide matérielle et frais de santé. Détaillés ci-après, ils sont basés sur des données empiriques et les tarifs pratiqués par les partenaires régionaux. Il convient de noter ici qu'ils diffèrent selon la phase (1 ou 2) et le partenaire (pour la gestion des cas et l'encadrement ainsi que pour l'hébergement en phase 2), raison pour laquelle les valeurs présentées correspondent à la moyenne pondérée des effectifs considérés, toutes régions confondues.

Coûts (bruts, avant contribution fédérale) pour la phase 1

Poste de dépenses	Coûts moyens estimés par personne et par mois durant la phase 1	
	AP/N	R
Gestion des cas et encadrement	CHF 602	CHF 602
Hébergement	CHF 200	CHF 200
Aide matérielle	CHF 328	CHF 431
Frais de santé	CHF 367	CHF 168
Total	CHF 1497	CHF 1401

Coûts (bruts, avant contribution fédérale) pour la phase 2

Les coûts pour la phase 2 concernent uniquement les personnes bénéficiant de l'aide sociale.

¹⁶ Formule employée : effectif déterminant = effectif - AP/R en mesure d'exercer une activité lucrative * (TACH + TCECH - TCECT), TACH : taux d'activité des AP/R en Suisse, TCECH : taux de chômage des étrangères et étrangers en Suisse, TCECT : taux de chômage des étrangères et étrangers dans le canton de Berne

Poste de dépenses	Coûts moyens estimés par personne et par mois durant la phase 2		Remarque
	AP	R	
Gestion des cas et encadrement	CHF 214	CHF 214	Pour tous les AP/R en phase 2, selon partenaire régional
Hébergement	CHF 415	CHF 553	Uniquement pour bénéficiaires de l'aide sociale
Aide matérielle	CHF 505	CHF 923	Uniquement pour bénéficiaires de l'aide sociale
Revenu moyen par bénéficiaire de l'aide sociale	CHF 356	CHF 212	Déduit des coûts de l'aide sociale
Frais de santé	CHF 367	CHF 168	Uniquement pour bénéficiaires de l'aide sociale
Total par bénéficiaire de l'aide sociale	CHF 1145	CHF 1646	

5.2.2.3. Coûts (bruts, avant contribution fédérale) imputables aux MNA

Les coûts imputables aux MNA se répartissent de la même manière que pour les autres catégories de personnes : encouragement de l'intégration, gestion des cas et encadrement, hébergement, aide matérielle et frais de santé. Les montants indiqués ci-après, qui dépendent pour certains du type d'hébergement, résultent de la moyenne pondérée des différents logements utilisés. L'évolution du nombre de MNA influe considérablement sur la progression des coûts.

Poste de dépenses	Coût mensuel par personne	Remarque
Encouragement de l'intégration	CHF 874	Selon type d'hébergement
Gestion des cas et encadrement	CHF 2320	Selon type d'hébergement
Hébergement	CHF 2039	Selon type d'hébergement
Aide matérielle R	CHF 152	Selon âge
Frais de santé	CHF 293	
Total par MNA	CHF 5678	

5.3 Modèle de calcul

Un modèle de calcul destiné à la budgétisation future et à l'analyse des coûts du domaine de l'asile et des réfugiés relevant de la compétence de la DSSI / de l'OIAS a été élaboré en collaboration avec le bureau de recherche et de conseil Ecoplan sur la base des considérations ci-dessus. Une fois le présent rapport approuvé par le Grand Conseil, les dépenses calculées à l'aide de ce modèle feront chaque année l'objet d'une demande d'autorisation au Conseil-exécutif.

Récapitulatif des coûts pour l'OIAS (avant compensation des charges)				
		2021	2022	2023
Résultat net	Encouragement de l'intégration	-4,28 mio	-5,07 mio	-2,91 mio
Recettes	- forfaits d'intégration fédéraux sans MNA	9,48 mio	9,48 mio	9,48 mio
Dépenses	- forfaits de base versés aux partenaires régionaux	2,33 mio	2,33 mio	2,33 mio
	- indemnités versées aux partenaires régionaux en fonction des objectifs atteints	7,02 mio	6,22 mio	4,06 mio
	- cours de langue subventionnés	1,39 mio	2,00 mio	2,00 mio
	- projets pilotes cantonaux	1,12 mio	2,00 mio	2,00 mio
	- développement de la petite enfance	1,91 mio	2,00 mio	2,00 mio
Total dépenses		13,76 mio	14,55 mio	12,39 mio
Résultat net	Aide sociale	-16,63 mio	-13,90 mio	-11,46 mio
Recettes	- forfaits globaux pour N/AP/R sans MNA	109,10 mio	90,46 mio	74,48 mio
Dépenses	- gestion des cas et encadrement	27,30 mio	23,88 mio	21,14 mio
	- hébergement	38,58 mio	31,21 mio	24,75 mio
	- hébergement spécial	2,81 mio	2,81 mio	2,81 mio
	- aide matérielle (forfait pour l'entretien et prestations circonstanciées)	37,41 mio	30,99 mio	25,45 mio
	- frais de santé	19,63 mio	15,48 mio	11,79 moi
Total dépenses		125,72 mio	104,36 mio	85,94 mio
Résultat net	MNA	-5,37 mio	-5,05 mio	-4,29 moi
Recettes	- forfaits globaux MNA	2,12 mio	2,00 mio	1,70 mio
	- forfaits d'intégration MNA	0,11 mio	0,11 mio	0,11 mio
Total recettes		2,23 mio	2,11 mio	1,81 mio
Dépenses	Encouragement de l'intégration	1,22 mio	1,15 mio	0,98 mio
	Gestion des cas et encadrement	3,24 mio	3,05 mio	2,60 mio
	Hébergement	2,92 mio	2,76 mio	2,35 mio
	Aide sociale	0,21 mio	0,20 mio	0,17 mio
Total dépenses		7,60 mio	7,16 mio	6,10 mio
Résultat net	Frais administratifs	1,64 mio	1,35 mio	1,11 mio
Recettes	- forfait spécial fédéral pour frais administratifs	1,64 mio	1,35 mio	1,11 mio
Total		2021	2022	2023
Recettes		122,45 mio	103,40 mio	86,87 mio
Dépenses		147,08 mio	126,07 mio	104,43 mio
Résultat total net avant compensation des charges de l'aide sociale		-24,63 mio	-22,67 mio	-17,55 mio
Effectif moyen selon modèle de calcul		8288	6880	5658
Estimation du résultat net annuel par personne (avant compensation des charges)		-CHF 2972	-CHF 3296	-CHF 3102

Le modèle de calcul, qui s'appuie sur les bases légales et contractuelles en vigueur, permet de déterminer, différents indicateurs à l'appui, l'évolution future des coûts. Définie à partir de l'effectif estimé, la participation financière attendue de la Confédération est considérée comme recettes et est déduite des dépenses. Le résultat net obtenu s'entend avant la compensation des charges de l'aide sociale. Les coûts qui y sont admis sont pour 50 pour cent du ressort des communes et pour 50 pour cent de celui du canton.

Pour plusieurs paramètres, le résultat net varie fortement selon l'hypothèse (effectif ou taille du dossier p. ex.). Chiffré pour l'année 2021 à 24,6 millions de francs (avant compensation des charges) selon le modèle de calcul ci-dessus, il doit donc être considéré avec une certaine prudence. Il n'en reste pas moins que pour le budget 2021 et le plan intégré mission-financement 2022-2024, une diminution par rapport au budget initial – qui était alors de 36 millions de francs environ avant compensation des charges – est ici soumise au Conseil-exécutif, notamment en raison de la baisse des effectifs. Conjugué à la stabilisation des arrivées à un faible niveau, le transfert de nombreuses personnes à la compétence communale, entre autres sur le plan de l'aide matérielle, va permettre, dans ce domaine tout au moins, de continuer à alléger les dépenses ces prochaines années. A ce stade, il est trop tôt pour déterminer avec précision dans quelle mesure les économies potentielles de 5 millions de francs (avant compensation des charges) identifiées avant le lancement du projet NA-BE par le modèle de calcul d'Ecoplan peuvent effectivement être réalisées. Dans les années à venir cependant, ce modèle devrait fournir des données empiriques plus précises.

6. Marge de manœuvre et pilotage

Comme le montre le tableau suivant, l'évolution des coûts déterminée par le modèle de calcul est conditionné à un certain nombre d'événements.

Paramètre en lien avec...	Facteur déclenchant	Pilotage par le canton (OIAS)
les personnes à prendre en charge	• Modification des paramètres sous-tendant le budget relatif aux requérant-e-s d'asile, p. ex. au niveau de la composition des demandes ou du taux de protection, et donc évolution des besoins, notamment en termes d'hébergement et d'intégration, même si le nombre de personnes est identique. • Diminution ou forte fluctuation des demandes d'asile et donc, en règle générale, problèmes d'occupation dans les centres d'hébergement collectif. • Augmentation des demandes d'asile et donc évolution des coûts par paliers à partir d'un certain stade, notamment en ce qui concerne l'hébergement. • Hausse massive du nombre de demandes d'asile, et donc quasi-saturation du système et recherche de solutions d'hébergement.	Suivi étroit des partenaires régionaux dans le cadre d'audits, du contrôle de gestion et d'autres vérifications pour, le cas échéant, rectifier le tir. Observation constante de l'évolution et, si nécessaire, augmentation ou réduction des capacités d'accueil (selon la situation avec le concours des préfectures et des communes). D'une manière générale, veiller à ce que le système sache répondre aux fluctuations est du ressort du canton (qui doit trouver des centres d'hébergement en suffisance) et des partenaires régionaux (qui doivent disposer de suffisamment de logements individuels et de personnel).
les partenaires régionaux	• Cessation des activités d'un partenaire régional (celui-ci ne pouvant plus mener à bien son mandat de prestations ou n'étant plus autorisé à le faire). • Impossibilité pour les partenaires régionaux de trouver suffisamment de logements individuels pour les AP/R. • Mesures d'encouragement de l'intégration mises sur pied par les partenaires régionaux	Suivi étroit des partenaires régionaux dans le cadre d'audits, du contrôle de gestion et d'autres vérifications pour, le cas échéant, rectifier le tir. A noter que ce suivi est très difficile sachant que les indemnités liées aux objectifs peuvent être versées aux

	infructueuses et, par conséquent, indemnités liées aux objectifs non versées et baisse escomptée de l'aide matérielle non suivie des faits¹⁷. Objectifs d'intégration atteints dans une bien plus large mesure qu'escompté, et donc forfaits fédéraux insuffisants pour couvrir les indemnités y relatives octroyées aux partenaires régionaux. En contrepartie, coûts plus faibles en termes d'aide matérielle.	partenaires régionaux jusqu'à sept ans après l'arrivée d'une personne. En dernier ressort, le canton a toujours la possibilité de mener à bien le mandat lui-même dans un ou plusieurs périmètres.
les conditions générales	- Changements au niveau des prestations versées en amont (AVS, AI, réduction individuelle des primes, bourses d'études, etc.) et donc hausse des coûts de l'aide sociale. - Evolution de la conjoncture compliquant l'intégration sur le marché du travail et donc, généralement, hausse des coûts de l'aide sociale.	De telles évolutions auraient des répercussions sur l'aide sociale dans son ensemble et justifieraient d'autant plus les efforts visant à encourager l'insertion professionnelle.
l'actualité	- Insertion sur le premier marché du travail plus difficile en raison de la pandémie, et donc hausse des coûts de l'aide sociale. - Besoins supplémentaires en personnel et en hébergements en raison de la pandémie, et donc hausse des coûts de l'aide sociale.	1. Suivi permanent de la situation et si nécessaire adaptation du système d'indemnisation des partenaires régionaux. 2. Pilotage restreint, la hausse des coûts étant inévitable si le taux d'occupation prescrit par l'OFSP est de 50% environ.

7. Perspectives

Avec le projet NA-BE mis en œuvre depuis la mi-2020, le canton de Berne adopte une approche novatrice dont les bases légales et les dispositions contractuelles convenues avec les partenaires régionaux sont axées sur l'insertion professionnelle rapide et durable des AP/R. Le système s'articulant autour de mesures de soutien et d'incitations, mais aussi de sanctions, il est plus contraignant pour les groupes cibles concernés.

Tout en gardant à l'esprit que le succès de NA-BE dépend également de la conjoncture et de la politique migratoire, il y a lieu de penser que, toutes choses restant égales par ailleurs, les changements apportés permettront à un plus grand nombre de personnes de s'insérer dans le marché du travail, évolution qui se traduira à moyen terme par une baisse des coûts de l'aide sociale. Le cadre même de l'AIS, qui prévoit depuis mai 2019 l'octroi aux cantons de ressources beaucoup plus élevées qu'auparavant au titre de l'encouragement de l'intégration, contribuera lui aussi à la réussite du projet.

8. Proposition

Le Grand Conseil approuve la stratégie des coûts.

¹⁷ Il convient de souligner ici que la part non utilisée des forfaits d'intégration versés par la Confédération sont à restituer à celle-ci, ce qui signifie que si les économies attendues en termes d'aide sociale ne sont pas réalisées, il n'est pas forcément possible de compenser les pertes par les moyens non octroyés au titre de l'encouragement de l'intégration.

9. Documents complémentaires et annexes

9.1 Documents complémentaires

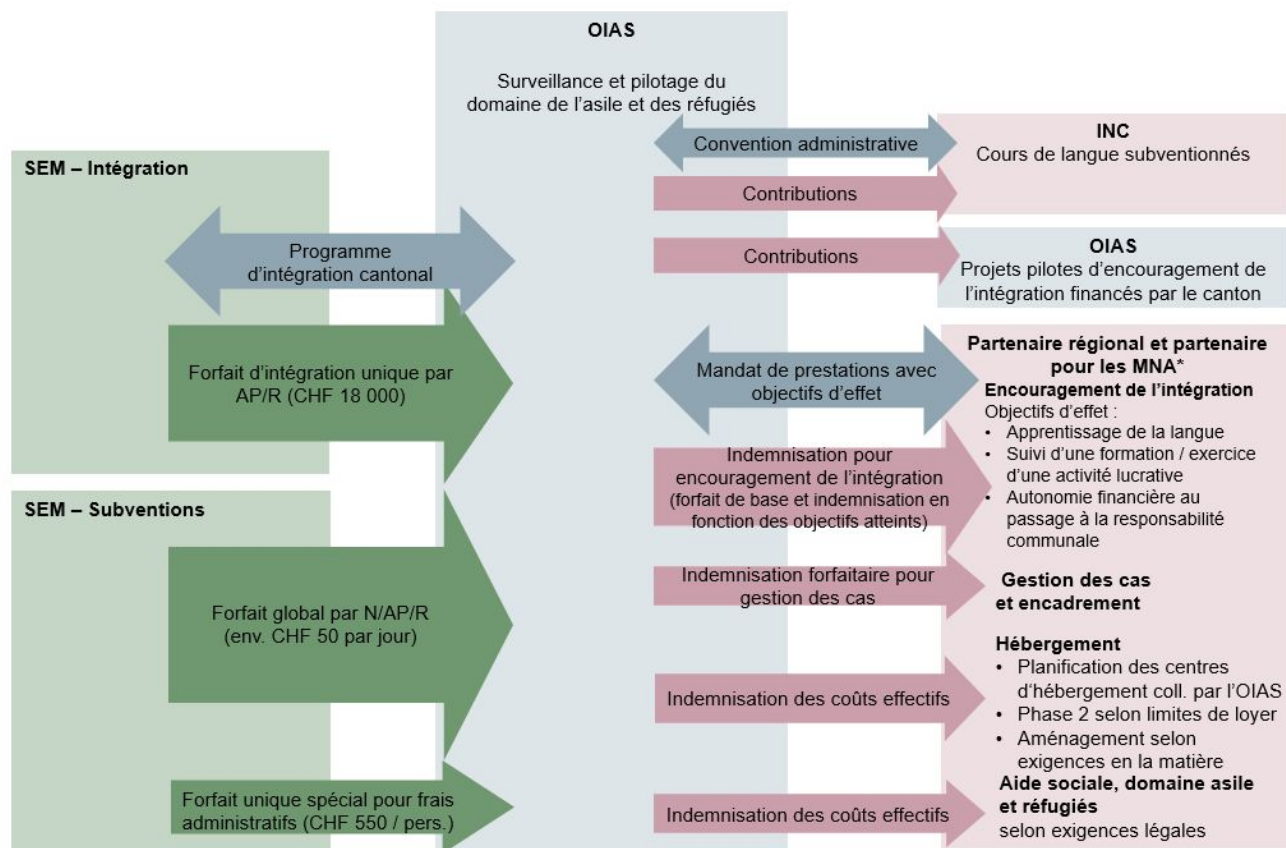
- Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR) et la révision totale de la loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE ; RSB 122.20)
- Restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne : planification détaillée du 5 juillet 2017

9.2 Annexes

9.2.1 Bases légales

LAAR	Loi du 3 décembre 2019 sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR ; RSB 861.1)
LAsi	Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31)
LASoc	Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc ; RSB 860.1)
LCSu	Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1)
LEI	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20)
Li LFAE	Loi du 9 décembre 2019 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE ; RSB 122.20)
OA 2	Ordonnance fédérale 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (ordonnance 2 sur l'asile , OA 2 ; RS 142.312)
OAAR	Ordonnance du 20 mai 2020 sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (OAAR ; RSB 861.111)
OASA	Ordonnance fédérale du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201)
OASoc	Ordonnance du 24 octobre 2001 sur l'aide sociale (OASoc ; RSB 860.111)
ODAA	Ordonnance de Direction du 10 juin 2020 sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile (ODAA ; RSB 861.111.1)
Oi LFAE	Ordonnance du 20 mai 2020 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Oi LFAE ; RSB 122.201)
OIE	Ordonnance fédérale du 15 août 2018 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205)

9.2.2 Système de financement et pilotage du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne



Légende :

en vert : forfaits fédéraux versés au canton ; en mauve : dépenses du canton, principalement sous forme d'indemnisations et de contributions ; en bleu : accords

N = requérant-e d'asile, AP = personne admise à titre provisoire, R = réfugié-e, MNA = mineur-e non accompagné-e, INC = Direction de l'instruction publique et de la culture, OIAS = Office de l'intégration et de l'action sociale, SEM = Secrétariat d'Etat aux migrations

* Des règles particulières s'appliquent au partenaire en charge des MNA.

9.2.3 Système de financement et pilotage du domaine de l'asile et des réfugiés selon la fiche d'information thématique 8 Indemnités fédérales du SEM

