

**Direction de la police
et des affaires militaires
du canton de Berne**

**Polizei- und
Militärdirektion
des Kantons Bern**

**Direction de la santé
publique et de la pré-
voyance sociale
du canton de Berne**

**Gesundheits- und
Fürsorgedirektion
des Kantons Bern**

Kramgasse 20
3011 Berne
Tél. 031 633 47 23
Fax 031 633 54 60
www.pom.be.ch
info.pom@pom.be.ch

Rathausgasse 1
3011 Berne
Tél. 031 633 79 20/21
Fax 031 633 79 09
www.gef.be.ch
info.gef@pom.be.ch



Stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne

Stratégie fondée sur le modèle « Intégration dès le début et conduite rapide et efficace des procédures » défini dans l'ACE 1100/2015 du 9 septembre 2015

Stratégie du Conseil-exécutif
17 août 2016

Impressum

Mode de citation recommandé

Auteurs: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) et Direction de la police et des affaires militaires (POM)
Titre: Stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne
Sous-titre: Stratégie fondée sur le modèle « Intégration dès le début et conduite rapide et efficace des procédures » défini dans l'ACE 1100/2015 du 9 septembre 2015
Lieu: Berne
Date: 5 août 2016

Groupe de projet NA-BE

Markus Aeschlimann, chef de l'Office de la population et des migrations
Urs Arn, Service des migrations, Office de la population et des migrations
Andrea Blaser, secrétaire générale suppléante, Direction de la police et des affaires militaires
Martina Blaser, secrétariat du projet NA-BE, Office des affaires sociales
Pascal Coullery (jusqu'en janvier 2016), secrétaire général, Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Rudolf Gerber (de janvier à mai 2016), secrétaire général suppléant ad interim, Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Manuel Haas, délégué cantonal à l'intégration, responsable de la Division Intégration, Office des affaires sociales
Iris Rivas (jusqu'en février 2016), responsable du Service des migrations, Office de la population et des migrations
Patricia Stadler, Office juridique, Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Regula Unteregger, cheffe de l'Office des affaires sociales
Andrea Zbinden, secrétariat du projet NA-BE, Service des migrations, Office de la population et des migrations

Bureau de gestion du projet Ecoplan

Heini Sommer (direction générale du projet NA-BE)
Christof Rissi
Elvira Hänni

Table des matières

Table des matières	2
Liste des abréviations.....	4
1 Introduction.....	6
1.1 Mandat du Conseil-exécutif	6
1.2 Démarche d'élaboration de la stratégie	6
1.3 Structure de la stratégie	7
2 Place de la stratégie dans le contexte général	8
2.1 État des lieux dans le canton de Berne.....	8
2.1.1 Répartition des tâches au sein de l'administration cantonale	8
2.1.2 Prestataires externes	8
2.1.3 Évolution du nombre de requérants d'asile, de réfugiés et de personnes admises provisoirement	10
2.1.4 Coût du domaine de l'asile et des réfugiés pour 2014.....	12
2.2 Restructuration et accélération des procédures à l'échelon fédéral	13
2.3 Évolution du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne	16
3 Stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne.....	17
3.1 Objectifs supérieurs	17
3.2 Vue d'ensemble du modèle de compétences après la restructuration	18
3.3 Personnes en procédure d'asile	21
3.3.1 Premier accueil et répartition.....	21
3.3.2 Planification et recherche de centres d'hébergement collectif	21
3.3.3 Gestion des centres d'hébergement collectif et prise en charge.....	23
3.3.4 Première intégration dans les centres d'hébergement collectif.....	24
3.3.5 Aide sociale	24
3.4 Réfugiés et personnes admises provisoirement.....	24
3.4.1 Hébergement	25
3.4.2 Intégration.....	27
3.4.3 Aide sociale	28
3.5 Mineurs non accompagnés	29
3.6 Personnes tenues de quitter le territoire	30
3.6.1 Exécution des décisions de renvoi.....	30
3.6.2 Planification et recherche de centres de départ	30
3.6.3 Gestion des centres de départ et hébergement	32
3.6.4 Octroi de l'aide d'urgence.....	33
3.7 Stratégies fonctionnelles	33
3.7.1 Bases légales.....	33
3.7.2 Financement	33

3.7.3	Collaboration entre les principaux acteurs	36
3.7.4	Organisation et ressources humaines.....	36
3.7.5	Informatique.....	37
4	Mise en œuvre de la stratégie.....	38
4.1	Calendrier	38
4.2	Éléments à développer durant la phase des travaux de conception jusqu'au milieu de 2017	38
4.3	Mise en œuvre à partir du milieu de 2017	40
4.4	Feuille de route	41
5	Répercussions financières.....	43
5.1	Nouveau modèle de coûts.....	43
5.2	Répercussions de la restructuration sur les coûts à charge du canton	43
5.3	Répercussions à long terme sur les communes, économies résultant d'une meilleure intégration.....	46
5.4	Répercussions d'une nouvelle répartition des coûts entre le canton et les communes	48

Liste des abréviations

ACB	Association des communes bernoises
ACE	Arrêté du Conseil-exécutif
AP	Personnes admises provisoirement (permis F)
APEA	Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte
APF	Attestation professionnelle fédérale
APSI	Année scolaire de préparation professionnelle, section Intégration
ORCD	Organismes régionaux Centre de retour
CE	Conseil-exécutif
CHC	Centres d'hébergement collectif
CI FLS	Cours intensif en français langue seconde
CII	Collaboration interinstitutionnelle
CRS	Croix-Rouge suisse
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
ECO	Direction de l'économie publique
EPER	Entraide Protestante Suisse
ERP	Enterprise Ressource Management
GT(NA)	Groupe de travail (restructuration du domaine de l'asile)
GTI	Groupe de travail interdirectionnel
IK DaZ	Intensivkurs Deutsch als FremdZweitsprache (cours intensif en allemand langue seconde)
INS	Direction de l'instruction publique
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
LASoc	Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (RSB 860.1)
LiLFAE	Loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (RSB 122.20)
LPFC	Loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RSB 631.1)
N	Requérant d'asile en cours de procédure (permis N)
NA-BE	Projet de restructuration du domaine de l'asile dans le canton de Berne
OAS	Office des affaires sociales
OCCant	Organe de conduite cantonal
OEEO	Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation
OEJ	Office de l'exécution judiciaire
OPLE	Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement
OFoy	Ordonnance du 18 septembre 1996 sur les foyers et les ménages privés prenant en charge des personnes tributaires de soins (Ordonnance sur les foyers; RSB 862.51)
OPASI	Organisations partenaires en matière d'asile
OPM	Office de la population et des migrations
ORP	Office régional de placement
OSP	Office de l'enseignement secondaire du 2 ^e degré et de la formation professionnelle
PCirc	Prestations circonstanciées
PIC	Programme d'intégration cantonal
PIE	Processus d'intégration par étapes pour les personnes admises provisoirement et réfugiées dans le canton de Berne

POCA	Police cantonale bernoise
POIAS	Programmes d'occupation et d'insertion
POM	Direction de la police et des affaires militaires
CDPR	Centres de départ Partenaire régional
PREF	Préfectures
R	Réfugiés
RMNA/ MNAAP	Requérants d'asile mineurs non accompagnés / Mineurs non accompagnés admis provisoirement
RR	Réfugiés reconnus (permis B)
RSB	Recueil systématique des lois bernoises
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
SASA	Services d'aide sociale en matière d'asile
SCAR	Services centraux du domaine de l'asile et des réfugiés
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SEMI	Service des migrations, rattaché à l'Office de la population et des migrations
SHAS	Service d'hébergement de l'Armée du Salut
SLog	Service du logement de Caritas
SSR	Service social pour réfugiés
SWOT	Strengths (forces), weaknesses (faiblesses), opportunities (opportunités), threats (menaces)
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
ZB	Centre Bäregg Sàrl
ZSD	Zihler Social Development

1 Introduction

1.1 Mandat du Conseil-exécutif

Dans le sillage de la révision en cours de la loi fédérale sur l'asile, le Conseil-exécutif a décidé d'accélérer les procédures d'asile en restructurant le domaine de l'asile et des réfugiés à l'échelon cantonal. À cet effet, il a défini un modèle intitulé « Intégration dès le début et conduite rapide et efficace des procédures par la POM »: l'intégration de personnes probablement appelées à séjourner longtemps en Suisse doit être rapide et durable, ce qui implique que la prise en charge et l'hébergement des requérants d'asile attribués par le canton soient assurés par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP).¹ En outre, les prestations d'assistance destinées aux personnes admises provisoirement seront également gérées par la SAP. À l'avenir, la Direction de la police et des affaires militaires (POM) se concentrera sur l'exécution systématique des décisions de renvoi des personnes sans droit de séjour ainsi que sur l'octroi de l'aide d'urgence. Le Conseil-exécutif a lancé le projet de conception de la restructuration du domaine de l'asile (projet NA-BE) par ACE du 9 septembre 2015.

Dans une première phase, une stratégie globale de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne sera définie sous l'égide des deux Directions principalement concernées (POM et SAP). Elle sera soumise au Grand Conseil en novembre 2016 et servira ensuite de base à l'élaboration de plans de mise en œuvre spécifiques. S'appuyant sur les réactions du Grand Conseil et sur ces plans, le Conseil-exécutif décidera, probablement au milieu de l'année 2017, de la réalisation du projet NA-BE.

Simultanément, plusieurs autres instances et projets se consacrent au développement du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne. Ces travaux seront dûment pris en compte dans la stratégie.

1.2 Démarche d'élaboration de la stratégie

Pour commencer, la POM et la SAP ont défini les principes de leur stratégie dans le cadre de plusieurs ateliers. Ces travaux ont ensuite été consolidés lors de deux ateliers en collaboration avec la Direction de l'instruction publique (INS) qui, avec la SAP, joue un rôle essentiel dans le pilotage des offres d'intégration. Étant donné que la mission des communes est déterminante à plusieurs titres dans le domaine de l'asile et des réfugiés, les résultats intermédiaires ont été discutés à l'occasion de deux réunions avec une délégation de l'Association des communes bernoises (ACB).

À l'issue de la votation sur la révision de la loi fédérale sur l'asile, le 5 juin 2016, la stratégie a été soumise aux acteurs concernés dans le cadre de la procédure de corapport ainsi qu'à un organe de réflexion extracantonal, ce qui lui permet de bénéficier d'un soutien encore plus large.

¹ Une autre modification majeure apportée au système fédéral parle en faveur du transfert de la responsabilité de l'aide sociale allouée aux personnes relevant du domaine de l'asile; il s'agit de l'introduction en 2008 du principe de la primauté de l'intégration des personnes admises provisoirement.

1.3 Structure de la stratégie

La stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne comprend trois parties:

- La première (chapitre 2) la place dans le contexte général. Elle dresse un bref état des lieux et expose la répartition des tâches, l'évolution du nombre de requérants d'asile et de réfugiés durant ces dernières années ainsi que les coûts engendrés. Elle aborde ensuite la restructuration du domaine de l'asile à l'échelon fédéral ainsi que les différents développements au niveau cantonal.
- La deuxième partie (chapitre 3) est consacrée à la stratégie proprement dite. Elle livre tout d'abord un aperçu du futur modèle de répartition des compétences en fonction des objectifs généraux. Elle formule ensuite les buts de la stratégie et en décrit sommairement la démarche de réalisation en les répartissant entre les différentes catégories de personnes concernées : personnes en cours de procédure, réfugiés et personnes admises provisoirement, mineurs non accompagnés et personnes tenues de quitter le territoire. Les stratégies fonctionnelles relatives à des domaines importants doivent soutenir la mise en œuvre de la stratégie de base.
- La troisième partie (chapitre 4) porte sur la mise en œuvre prévue de la stratégie. Elle contient un calendrier sommaire s'étendant jusqu'à l'entrée en vigueur de la restructuration dans le canton de Berne, indique les niveaux de détail à atteindre dans la phase des travaux de conception et esquisse la mise en œuvre à partir de la moitié de 2017. Enfin, une feuille de route résume l'ensemble de la planification sous forme graphique.
- La dernière partie (chapitre 5) met en lumière les répercussions financières de la restructuration. À cet effet, un modèle de coûts a été élaboré dans le cadre de NA-BE. Celui-ci tient compte de l'ensemble des coûts occasionnés au niveau cantonal dans le domaine de l'asile et des réfugiés et montre notamment les changements induits par la nouvelle structure par rapport au système actuel. Il repose sur trois scénarios : le premier table sur 24 000 demandes d'asile (conformément à la planification fédérale) et le second, sur 40 000 (par analogie avec les chiffres de 2015) ; quant au troisième, il prévoit également 40 000 demandes, mais avec l'hypothèse que des mesures d'intégration complémentaires n'augmenteraient pas le taux d'activité des réfugiés et des personnes admises provisoirement.

2 Place de la stratégie dans le contexte général

2.1 État des lieux dans le canton de Berne

2.1.1 Répartition des tâches au sein de l'administration cantonale

À l'heure actuelle, les tâches s'inscrivant dans le domaine de l'asile et des réfugiés sont effectuées sous l'égide de la **Direction de la police et des affaires militaires** (POM) et de la **Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale** (SAP):

- La POM est compétente pour l'aide sociale en matière d'asile réglementée dans la loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers, autrement dit pour l'assistance apportée aux requérants d'asile dans des procédures en cours et aux personnes admises provisoirement, ainsi que pour l'octroi de l'aide d'urgence et l'exécution du renvoi des personnes tenues de quitter le territoire. L'aide sociale en matière d'asile et l'aide d'urgence sont fournies par des services externes d'aide sociale en matière d'asile mandatés par le canton. L'Office de la population et des migrations (OPM) est chargé de l'exécution des renvois et collabore étroitement avec la Police cantonale (POCA), le Tribunal des mesures de contrainte et l'Office de l'exécution judiciaire.
- La SAP est responsable de l'aide sociale aux réfugiés et du pilotage d'offres d'intégration spécifiques destinées aux réfugiés et aux personnes admises provisoirement. L'aide sociale aux réfugiés est octroyée par les services sociaux externes pour réfugiés mandatés par le canton conformément à la loi sur l'aide sociale. En ce qui concerne les mesures d'intégration spécifiques, l'Office des affaires sociales travaille avec plusieurs prestataires.

Le domaine de l'asile et des réfugiés constitue une tâche à caractère interdirectionnel marqué, qui concerne un grand nombre d'**autres services cantonaux**:

- L'Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation ainsi que l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle sont impliqués dans le domaine de l'école obligatoire, de la formation générale et de la formation professionnelle.
- Le beco Economie bernoise exerce une fonction de surveillance en matière de permis de travail et de programmes d'occupation ; il propose par l'intermédiaire des offices régionaux de placement (ORP) des programmes d'occupation également accessibles à certaines conditions aux réfugiés et aux personnes admises provisoirement.
- Actuellement, les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte ainsi que l'Office cantonal des mineurs sont eux aussi fortement sollicités en raison du grand nombre de mineurs non accompagnés.
- L'Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires apporte son soutien dans la recherche d'hébergements dans des installations de la protection civile en cas de situation tendue ou de situation d'urgence en fournissant des listes.
- La POCA participe à la résolution de questions touchant à la sécurité.

Les **communes** ont un rôle central. D'une part, elles assurent l'hébergement comme l'intégration. De l'autre, la compétence est transférée à leurs services sociaux après cinq ans pour les réfugiés au bénéfice de l'aide sociale et sept ans pour les personnes admises provisoirement.

2.1.2 Prestataires externes

Dans le domaine de l'asile et des réfugiés, le canton confie la plupart des tâches par voie de contrats de prestations à des services d'aide sociale en matière d'asile (SASA), à des ser-

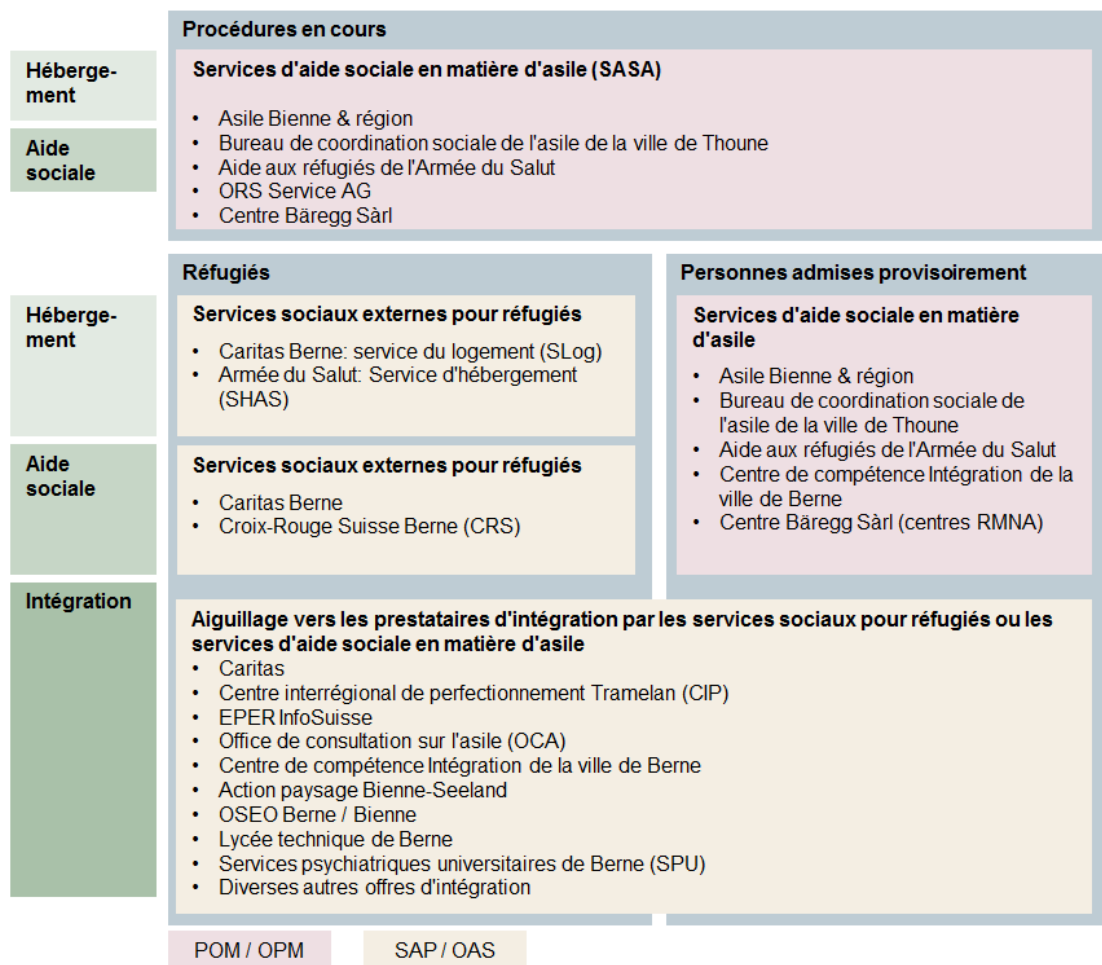
vices sociaux pour réfugiés (SSR) et à des prestataires en matière d'intégration (PI). Ces organismes sont au bénéfice de plusieurs années d'expérience dans leur domaine d'activité et disposent d'un grand savoir-faire. L'**illustration 2-1** indique les contrats de prestations conclus dans les divers domaines entre le canton et les SASA, les SSR et les PI :

- Dans le système actuel, le canton (POM) confie l'hébergement des personnes dans des procédures en cours (phase 1) et l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile à cinq SASA, à savoir Asile Bienne & région (ABR), le Bureau de coordination sociale de l'asile de la ville de Thoun, l'Aide aux réfugiés de l'Armée du Salut, ORS Service AG et le Centre Bärregg Sàrl (centres pour RMNA²), avec lesquels il a conclu des contrats de prestations.
- Les SASA sont aussi responsables pour les personnes admises provisoirement en phase 2 (résidence autonome)³, phase durant laquelle elles bénéficient également d'offres d'intégration. Depuis le 1^{er} janvier 2008, le principe d'intégration s'applique à l'échelon national aux personnes admises provisoirement. Les offres d'intégration à leur disposition sont à peu de chose près les mêmes que celles proposées aux réfugiés.
- Sur mandat du canton, les Services du logement de Caritas (SLog) et le Service d'hébergement de l'Armée du Salut (SHAS) aident les réfugiés à la recherche d'un logement. Les services d'aide sociale aux réfugiés de Caritas et la Croix-Rouge Suisse Berne (CRS Berne) assument l'octroi de l'aide sociale aux réfugiés reconnus. Ils gèrent également les cas dans le cadre de l'intégration et aiguillent les réfugiés vers les offres d'intégration des différents prestataires.

² Requérants d'asile mineurs non accompagnés, voir également section 2.5.

³ À l'exception d'ORS AG, qui ne gère que l'hébergement dans la première phase.

Illustration 2-1: Les prestataires externes dans le système actuel



2.1.3 Évolution du nombre de requérants d'asile, de réfugiés et de personnes admises provisoirement

Le tableau ci-dessous montre la dynamique de l'évolution du nombre de requérants d'asile et de réfugiés, notamment en 2015. Elle est engendrée, d'une part, par le nombre nettement plus élevé de personnes attribuées au canton de Berne suite à la hausse générale des demandes d'asile et, de l'autre, par la forte progression du taux de protection. Par conséquent, le nombre de personnes dans des procédures en cours, de personnes admises provisoirement et de réfugiés reconnus a considérablement augmenté par rapport à 2013 (état: 1^{er} avril 2016). Cette situation met au défi les divers acteurs assumant des tâches dans le domaine de l'asile et des réfugiés, notamment dans les secteurs de l'hébergement, de l'école obligatoire et de la formation.

Illustration 2-2: Évolution des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne, 2013-2016

	Canton de Berne			
	2013	2014	2015	2016*
Nouvelles attributions au canton de Berne	2'977	3'245	5'428	
Cas réglés, dont:	3'381	3'517	4'146	
Reconnaissances en tant que réfugié (permis B)	420	688	853	
Admissions provisoires (permis F)	451	1'108	1'292	
Refus / non-entrées en matière	2'070	1'379	1'643	
Taux de protection (%)	29.6%	56.6%	56.6%	
Effectifs	(au 1er avril de chaque année, sauf mention contraire)			
Personnes relevant du canton				
Personnes en cours de procédure (permis N)	2'744	2'469	2'586	4'651
Personnes admises provisoirement jusqu'à 7 ans (permis F)	1'251	1'514	2'020	2'384
Réfugiés admis jusqu'à 5 ans (permis B)	1'418	1'233	1'609	2'134
Réfugiés admis provisoirement jusqu'à 7 ans (permis F)	525	595	784	1'104
Mineurs non accompagnés (permis N, F)**	69	129	458	
Bénéficiaires de l'aide d'urgence ***	526	433	n.a.	
Personnes relevant des communes				
Personnes admises provisoirement pour plus de 7 ans (permis F)	1'244	1'216	1'261	1'411
Réfugiés admis pour plus de 5 ans (permis B)	30	54	245	542
Réfugiés admis provisoirement pour plus de 7 ans (permis F)	137	188	221	312
Taux d'activité	(au 1er avril de chaque année)			
Personnes admises provisoirement jusqu'à 7 ans (permis F)	36.3%	31.5%	28.6%	24.3%
Personnes admises provisoirement pour plus de 7 ans (permis F)	35.1%	37.2%	36.8%	40.6%
Réfugiés admis jusqu'à 5 ans (permis B)	17.5%	14.4%	14.5%	16.0%
Réfugiés admis pour plus de 5 ans (permis B)	50.0%	38.1%	32.1%	31.6%
Réfugiés admis provisoirement jusqu'à 7 ans (permis F)	30.1%	31.4%	22.0%	19.5%
Réfugiés admis provisoirement pour plus de 7 ans (permis F)	52.0%	49.6%	51.8%	44.1%
Départs, dont:	2'347	1'926	1'774	
Départs volontaires contrôlés	560	274	324	
Renvois	764	502	406	
Départs non contrôlés	756	703	563	
Autres départs	267	447	481	

* État au 1er avril 2016

** Date de référence: 1er décembre 201X. Les réfugiés mineurs non accompagnés ne sont pas inclus.

*** Moyenne annuelle reposant sur le monitoring de l'exclusion de l'aide sociale dans le domaine de l'asile

Calcul: nombre total de bénéficiaires de l'aide sociale X durée des prestations / 365

Sources

Cas réglés, départs : Statistiques en matière d'asile du SEM ; bénéficiaires de l'aide d'urgence : calculs reposant sur le monitoring de l'exclusion de l'aide sociale dans le domaine de l'asile établi par le SEM ; effectif des personnes et taux d'activité : analyses Finasi.

2.1.4 Coût du domaine de l'asile et des réfugiés pour 2014

Pour 2014, les charges totales de la POM dans les domaines de l'aide sociale en matière d'asile, de l'aide d'urgence et de l'exécution des renvois s'élèvent à quelque 92 millions de francs⁴, dont environ 83 millions sont couverts par diverses indemnisations forfaitaires versées par la Confédération⁵.

En 2014, la SAP a consacré 40,7 millions de francs à l'aide sociale aux réfugiés⁶, dont environ 32,4 millions de francs sont couverts par des indemnisations de la Confédération dans le cadre des forfaits globaux⁷. Le canton et les communes ont pris en charge à parts égales le solde de 8,3 millions de francs par l'intermédiaire de la compensation des charges sociales.

Le montant affecté aux mesures d'intégration spécifiques destinées aux réfugiés et aux personnes admises provisoirement s'élève à quelque 9,9 millions de francs, dont environ 5,5 millions de francs ont été financés par la Confédération par le biais du Programme d'intégration cantonal (PIC). Le canton et les communes ont assumé à parts égales le solde de 4,4 millions de francs par l'intermédiaire de la compensation des charges sociales.

Le canton de Berne consacre également des sommes importantes aux cours intensifs en allemand langue seconde dispensés aux enfants requérants d'asile soumis à la scolarité obligatoire, aux solutions transitoires et à d'autres formations destinées aux réfugiés et aux personnes admises provisoirement, aux curatelles de mineurs non accompagnés ou encore à l'hébergement particulier de requérants d'asile souffrant d'affections psychiques ou physiques. En outre, les services sociaux communaux assument la responsabilité des personnes admises provisoirement après sept ans et celle des réfugiés après cinq ans et octroient l'aide sociale. Les charges qui en découlent sont comptabilisées dans la compensation des charges sociales et financées conjointement par le canton et les communes.

Le canton de Berne ne dispose actuellement pas d'un compte global « Domaine de l'asile et des réfugiés » dépassant le cadre de la POM et de la SAP. Un modèle de coûts interdirectionnel a été élaboré dans le cadre du projet NA-BE (cf. chapitre 5). La question de la délimitation fait également l'objet d'un examen, dans l'hypothèse où un compte interdirectionnel serait introduit pour l'asile et les réfugiés.

⁴ Charges de 91,8 mio de CHF : rémunération des prestataires d'hébergement et de prise en charge, conseil en vue du retour, etc. : 81,1 mio CHF, frais administratifs : 5,8 mio CHF, renvois : 3,3 mio CHF, charges de sécurité : 1,6 mio CHF.

⁵ En 2014, les indemnisations versées par la Confédération au canton de Berne au titre de ses prestations dans les domaines de l'aide sociale en faveur des personnes relevant du domaine de l'asile, de l'aide d'urgence et de l'exécution des renvois ont totalisé 83,1 mio CHF (forfait global 1, contribution de base comprise: 69,6 mio CHF, forfait d'aide d'urgence: 7,1 mio CHF, conseil en vue du retour : 0,4 mio CHF, forfait pour charges administratives : 3,5 mio CHF, renvois : 2,5 mio CHF).

Compte tenu de la réserve de l'asile utilisée, soit 8,2 mio CHF, les tâches du domaine de l'asile de la POM en 2014 se soldent pour le canton de Berne par un déficit de 0,5 mio CHF. Depuis lors, la réserve de l'asile a été dissoute (voir section 2.3).

Il est également utile de souligner qu'en vertu de la révision de la loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, le canton prend en charge l'intégralité du coût de l'aide d'urgence (prestation anticipée du canton selon la PFCC). En contrepartie, le canton perçoit chaque année 4 mio CHF dans le cadre de la compensation des charges « Nouvelle répartition des tâches ».

⁶ Cette somme englobe le coût total de l'aide sociale économique aux réfugiés, celui de l'hébergement (y c. pour les réfugiés qui, dans une phase transitoire, sont encore hébergés par les SASA financés par la POM).

⁷ Ce montant comprend le forfait global 2 ainsi que les versements supplémentaires du SEM au titre des regroupements familiaux et des naissances reçus par l'OPM dans le cadre du forfait global 1 (2014 : 2,5 mio CHF).

2.2 Restructuration et accélération des procédures à l'échelon fédéral

La planification générale de la restructuration du domaine de l'asile à l'échelon national et de l'accélération des procédures a été adoptée⁸ à l'unanimité par la Confédération, les cantons, les villes et les communes⁹ lors de la 2^e conférence nationale sur l'asile, qui s'est tenue le 28 mars 2014. Cette « stratégie nationale » poursuit essentiellement les **objectifs** suivants:

- Les procédures d'asile doivent être exécutées rapidement et dans le respect des principes de l'État de droit.
- Les personnes à protéger doivent continuer de disposer de la protection nécessaire et doivent être intégrées aussi rapidement que possible.
- Les incitations à déposer des demandes d'asile à l'évidence injustifiées doivent être réduites.
- La crédibilité du domaine de l'asile doit être durablement renforcée.
- Les décisions de renvoi doivent être systématiquement exécutées.
- Les structures d'hébergement doivent être organisées à grande échelle et de manière efficace.

Voici les **mesures** qui garantiront la réalisation de ces objectifs:

- Accélération et structuration des procédures : une distinction sera opérée entre procédure Dublin, procédure accélérée et procédure étendue ; chacune de ces procédures sera assortie d'objectifs précis concernant la durée des étapes (voir encadré ci-après).
- Étoffement des hébergements de la Confédération et restructuration des centres d'hébergement : pour parvenir à accélérer les procédures comme on l'ambitionne, une grande partie des requérants d'asile seront hébergés dans des centres fédéraux durant toute la procédure, dont tous les acteurs seront présents sur place. La capacité des centres dits de procédure et de départ sera augmentée à 5000 places.
- Attribution des personnes en procédure étendue aux cantons : pour les personnes dont la demande d'asile est traitée dans le cadre d'une procédure étendue, les chances d'obtenir un droit de séjour sont relativement élevées. Ces personnes resteront attribuées aux cantons, qui en assureront l'hébergement et la prise en charge pendant la procédure d'asile et s'occuperont de leur renvoi ou, en cas d'asile ou d'admission provisoire, de leur intégration.
- Renvoi des personnes qui ont reçu une décision négative suite à une procédure accélérée ou à une procédure Dublin, si possible directement depuis le centre de la Confédération.
- Création de places supplémentaires de détention administrative : pour faciliter l'exécution des décisions de renvoi, les capacités de détention administrative seront augmentées d'environ 500 à 700 places à l'échelon national¹⁰.

Les mesures de réorganisation et d'accélération des procédures ont été testées à Zurich. Les résultats de ce test ont été évalués et jugés positifs¹¹. Lors de la votation fédérale du 5 juin 2016, le peuple a accepté le projet de révision de la loi sur l'asile à 66,8 pour cent.

⁸ Les villes et les communes étaient représentées par l'Union des villes suisses et par l'Association des communes suisses.

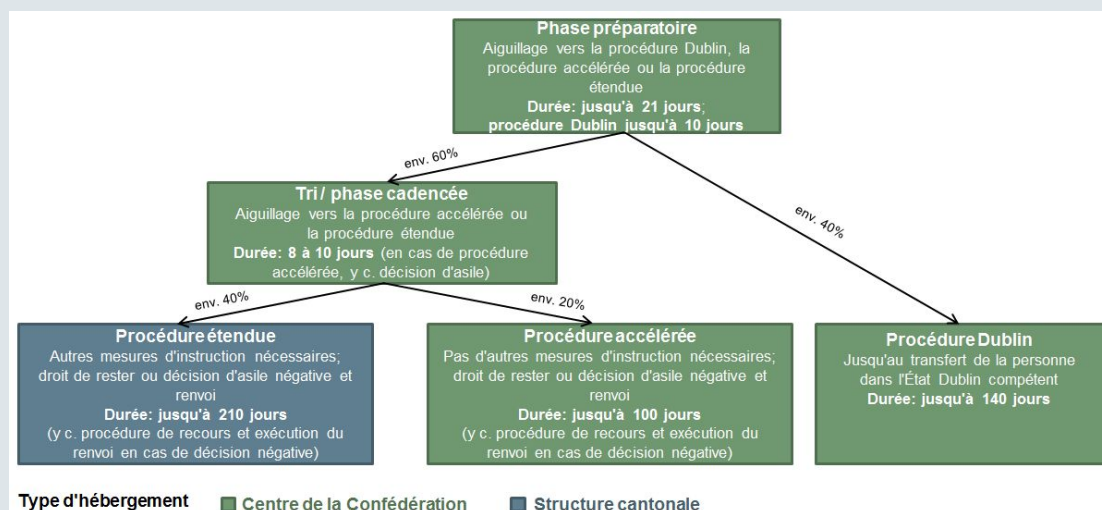
⁹ Les principales décisions sont consignées dans la Déclaration commune de la Conférence sur l'asile du 28 mars 2014. On en trouvera le détail dans Groupe de travail Restructuration (2014), Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile.

¹⁰ En outre, dans le cadre d'un nouveau modèle de compensation, les cantons abritant des centres fédéraux et ceux qui exécutent des départs contrôlés via un aéroport verront ces prestations particulières compensées par une plus faible attribution de personnes en procédure élargie.

Déroulement et durée des procédures après la révision de la loi sur l'asile

Pour parvenir à accélérer les procédures dans le sens désiré, on distingue désormais les procédures d'asile représentées ci-après. Les pourcentages de cas indiqués sont des valeurs indicatives susceptibles de varier fortement d'une année à l'autre.

Illustration 2-3: Vue d'ensemble des procédures d'asile après la restructuration



Source

Groupe de travail Restructuration (2014), Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile, p. 20.

¹¹ Rapports de l'évaluation de la phase de test: <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/aktuell/news/2016/2016-03-14.html>

- **Procédure Dublin** : les requérants d'asile qui relèvent de la procédure Dublin (env. 40 % des demandes)¹² demeurent en règle générale sous la responsabilité de la Confédération jusqu'à leur départ.
- **Procédure accélérée** : les demandes d'asile qui ne requièrent aucune investigation supplémentaire au terme de l'audition doivent être traitées dans une procédure accélérée selon un calendrier préétabli (au moins 20 % des demandes). Ces demandes peuvent se solder par des décisions d'asile négatives (décisions de non-entrée en matière, décisions d'asile négatives assorties d'une décision de renvoi ou d'une décision d'admission provisoire) ou positives (octroi de l'asile). Les requérants d'asile dont la demande fait l'objet d'une procédure accélérée ne sont en principe pas attribués à un canton.
- **Procédure étendue** : la procédure d'asile étendue (environ 40 % des demandes) est appliquée notamment aux les demandes pour lesquelles une décision ne peut pas être prise directement après l'audition ou dans le cadre de la procédure de recours, parce que des clarifications supplémentaires sont nécessaires. Les requérants en procédure étendue sont assignés aux cantons pour la durée de la procédure. Une fois cette dernière arrivée à terme, les cantons restent responsables d'exécuter les décisions de renvoi ou d'intégrer les réfugiés reconnus et les personnes admises provisoirement.

Comme on le voit, 60 pour cent des demandes d'asile seront réglées par une procédure rapide dans les centres de la Confédération (c.-à-d. environ 20 % des demandes au moyen d'une procédure accélérée et environ 40 % selon la procédure Dublin). En cas de décision négative, les personnes concernées seront en règle générale renvoyées directement à partir des centres de la Confédération. Seules quelque 40 % des personnes en procédure étendue seront attribuées aux cantons en vue de leur hébergement.

¹² La répartition des demandes d'asile entre les trois types de procédure correspond aux hypothèses du modèle développé dans le rapport du GT Restructuration. Ces hypothèses ont été vérifiées à la lumière des cas réglés effectivement observés entre 2009 et 2012. La situation actuelle permet de supposer qu'elle sera différente.

2.3 Évolution du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne

La modification de la situation générale se traduit par une évolution constante du domaine de l'asile et des réfugiés. La présente section présente certaines mesures d'optimisation réalisées durant les dernières années ou qui le seront dans un proche avenir:

- **Optimisation de la collaboration avec les services d'aide sociale en matière d'asile :** pour les années 2015-2017, l'OPM a conclu avec les services d'aide sociale en matière d'asile des contrats unifiés introduisant de nouvelles règles relatives au financement (financement par sujet) et au contrôle de gestion. Lors de sa session de juin 2015, le Grand Conseil a voté un crédit d'engagement assurant le financement par objet des hébergements d'urgence pour la période 2015-2017.
- **Prise en charge des mineurs non accompagnés :** l'affluence sans précédent de requérants d'asile et réfugiés mineurs non accompagnés a confronté le canton de Berne à un défi majeur. Ce dernier a donc constitué un groupe de travail interdirectionnel sur l'hébergement spécial, qui a élaboré une proposition acceptée par le Grand Conseil pour la période 2017-2019 dans le cadre du crédit précité¹³.
- **Mesures d'amélioration de l'intégration :** le groupe de pilotage CII Migration, composé de représentants de quatre Directions, a défini onze mesures prioritaires d'amélioration de l'intégration. Celles-ci vont de l'optimisation de la coordination des offres d'intégration à des filières de formation professionnelle spécialisées en passant par des procédures d'autorisation simplifiées¹⁴.
- **Cellule de réflexion « Hébergement et prise en charge des requérants d'asile » :** cette cellule de réflexion, qui réunit des représentants des offices et services cantonaux concernés, des préfectures et de l'Association des communes bernoises, a été mise en place à l'automne 2015 pour travailler sur des questions stratégiques et opérationnelles urgentes et observer l'évolution dans le domaine de l'asile¹⁵.

¹³ Voir ACE 732/2015 du 10 juin 2015, 2015.POM.56. Lors de la délibération du crédit d'objet pour l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile (ACE 721/2016, 2016.POM.138 du 15.06.2016) lors de la session de septembre 2016, le Grand Conseil se penchera une nouvelle fois sur le financement de l'hébergement et la prise en charge de requérants mineurs non accompagnés (RMNA). S'il accepte ce crédit d'objet, l'ACE 732/2015 sera abrogé.

¹⁴ Voir ACE 1081/2015 du 9 septembre 2015, 2014.GEF.153.

¹⁵ La cellule de réflexion Asile a été instituée par l'ACE 1303 du 4 novembre 2015, 2015.POM.336.

3 Stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne

La stratégie de l'asile et des réfugiés est structurée comme suit:

- La section 3.1 définit les objectifs supérieurs de la stratégie, son modèle, sa vision et sa mission.
- La section 3.2 offre une vue d'ensemble du modèle de compétences concrétisant la stratégie.
- Elle est suivie des objectifs et constatations stratégiques relatifs à l'organisation du futur domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne (stratégie de base), présentés selon les catégories de personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés :
 - Personnes en cours de procédure (permis N, voir section 3.3)
 - Réfugiés, réfugiés admis provisoirement et personnes admises provisoirement (permis B ou F, voir section 3.4)
 - Mineurs non accompagnés (permis N, F ou B, voir section 3.5)
 - Personnes tenues de quitter le territoire (décision de renvoi, voir section 3.6)
- Les stratégies fonctionnelles relatives à des domaines importants soutenant la mise en œuvre de la stratégie de base sont exposées à la section 3.7.

3.1 Objectifs supérieurs

La forte progression des demandes d'asile et le nombre comparativement élevé de réfugiés, de personnes admises provisoirement et de mineurs non accompagnés ont confronté le domaine de l'asile et des réfugiés du canton de Berne à un défi considérable, notamment en 2015, et révélé certaines lacunes (complexité de la coordination en raison de la multiplicité d'acteurs, difficulté à trouver les capacités d'hébergement nécessaires, répartition inégale des requérants d'asile entre les régions). En raison du taux de protection élevé en 2015, les demandes d'asile se sont multipliées, ce qui sollicitera considérablement le domaine de l'asile et des réfugiés du canton ainsi que les structures ordinaires dans les années à venir. Ce défi ne pourra être relevé à travers les seules mesures prises pour développer le domaine. Des actions décisives sont donc nécessaires, ce qui sera fait dans le cadre du projet NA-BE commandé par le Conseil-exécutif et de la mise en œuvre de la présente stratégie.

Les objectifs supérieurs de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés sont les suivants :

- Axer systématiquement sur une intégration rapide et durable le contenu et l'organisation des incitations et offres d'intégration destinées aux personnes au bénéfice d'un droit de séjour afin de limiter autant que possible les coûts ultérieurs à long terme dans le domaine social.
- Modifier la nature et l'organisation du traitement des requérants d'asile tenus de quitter le territoire de manière à ce qu'une exécution rapide et systématique des renvois soit garantie en collaboration avec les centres fédéraux.

La mise en œuvre de ces décisions stratégiques requiert un remodelage des compétences. Il convient également d'assurer le financement des mesures nécessaires. En effet, ce n'est qu'à condition d'être bien organisé et efficace que le domaine de l'asile et des réfugiés pourra jouir d'un large appui politique.

La présente stratégie se fonde sur un modèle, une vision, une mission et des objectifs généraux.

Modèle

La stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne repose sur le modèle « Intégration dès le début par la SAP et exécution rapide et efficace des procédures des décisions de renvoi par la POM ».

Vision

Le canton de Berne veille à l'intégration linguistique, sociale et professionnelle durable des personnes admises provisoirement et des réfugiés reconnus ainsi qu'à l'exécution systématique des renvois des personnes déboutées.

Mission

Le canton de Berne met en place les conditions nécessaires à l'intégration rapide et durable des personnes admises provisoirement et des réfugiés reconnus sur les plans linguistique, social et professionnel. Combinée à des incitations à l'intégration en matière d'aide sociale, cette démarche évite les coûts ultérieurs à long terme. Les autorités cantonales compétentes veillent à ce que les décisions de renvoi des requérants d'asile déboutés soient exécutées rapidement et systématiquement.

Objectifs généraux

- **Redistribuer les compétences** : les actuelles compétences dans les domaines de l'intégration et de l'hébergement doivent être modifiées pour permettre un fonctionnement optimal du système. Il s'agit non seulement de les rationaliser à l'intérieur de l'administration cantonale, mais aussi de les redistribuer entre canton et communes et de simplifier la collaboration avec les organisations partenaires externes. Les structures cantonales sont calquées sur la réorganisation à l'échelon fédéral, ce qui nécessite de transférer les compétences pour les requérants d'asile en cours de procédure et pour les personnes admises provisoirement de la POM à la SAP.
- **Garantir une réaction adéquate de l'hébergement aux fluctuations** : l'hébergement des personnes relevant du domaine de l'asile doit être réorganisé pour mieux absorber les fluctuations du nombre de demandes.
- **Améliorer l'intégration** : les mesures d'intégration doivent être notablement renforcées et leurs résultats améliorés. Cette démarche est payante à long terme tant sur le plan de la politique sociale que sur celui de l'économie. Les prestations d'intégration reposent sur le principe « Encourager et exiger ». Par analogie avec la planification d'ensemble établie par la Confédération, on s'efforcera d'augmenter le taux d'activité de cinq points de pourcentage parmi les personnes en âge de travailler.
- **Optimiser l'aide sociale** : l'aide sociale incitative destinée aux personnes admises provisoirement et aux réfugiés doit être optimisée pour favoriser leur intégration durable.
- **Optimiser l'exécution des renvois** : l'organisation de l'exécution dans le canton de Berne, y compris l'aide d'urgence, doit être adaptée au système restructuré et en particulier à l'exécution des décisions de renvoi directement à partir des centres fédéraux.

3.2 Vue d'ensemble du modèle de compétences après la restructuration

L'illustration ci-dessous fournit une vue d'ensemble du modèle de compétences sur lequel reposent les objectifs supérieurs de la stratégie. Décrit plus en détail dans les paragraphes suivants et s'appuyant sur celui de la stratégie, ce modèle est axé sur le déroulement des procédures d'asile et du processus d'intégration ou de l'exécution des décisions de renvoi.

Intégration dès le début par la SAP (éléments en vert) : à l'avenir, seules les personnes en procédure d'asile étendue dont les chances d'obtenir un droit de séjour à long terme sont élevées seront attribuées au canton¹⁶. Pour accélérer et pérenniser leur intégration après la procédure d'asile, la compétence relative à ces personnes est attribuée à la SAP. Cette dernière est responsable du premier accueil des requérants d'asile et de leur répartition entre les centres d'hébergement collectif des arrondissements administratifs. Un modèle de répartition dynamique lui permet d'assurer une répartition équilibrée entre les régions. La SAP assure en outre la planification et la recherche de centres d'hébergement collectif cantonaux et confie à des partenaires régionaux (PR) la gestion des hébergements, la première intégration et l'octroi de l'aide sociale aux requérants d'asile tant que la procédure est en cours.

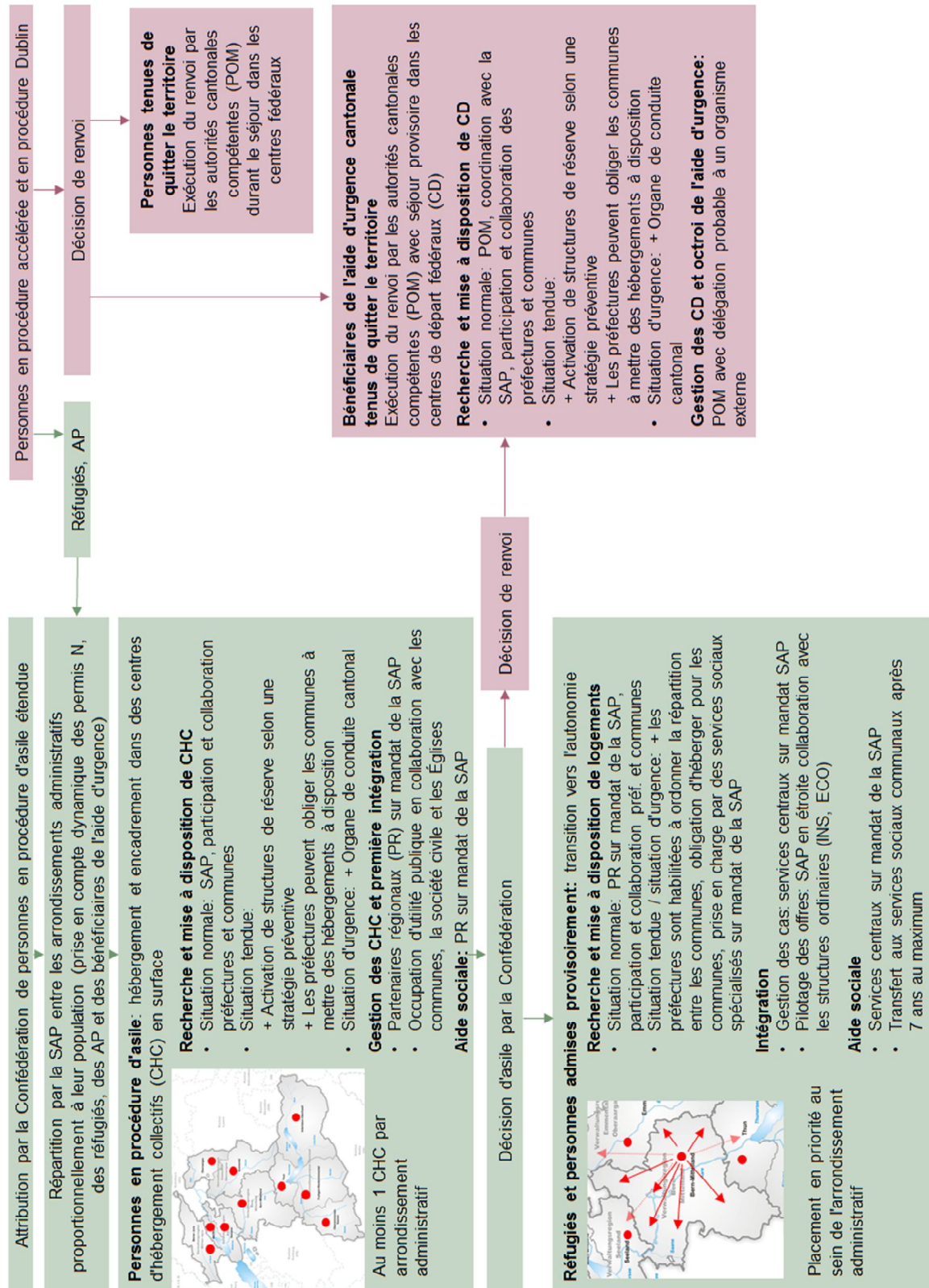
Après la décision concernant la demande d'asile, les PR veillent à ce que les réfugiés reconnus et les personnes admises provisoirement soient transférés dans des habitations autonomes. Une fois la décision rendue, le processus d'intégration individuelle démarre. Lors de ce processus, les réfugiés et les personnes admises provisoirement sont accompagnés par les services centraux du domaine de l'asile et des réfugiés jusqu'à ce qu'ils parviennent à l'autonomie personnelle et financière ou qu'ils passent dans la compétence des communes. La SAP pilote les offres d'intégration spécifiques en étroite collaboration avec les structures ordinaires, qui jouent un rôle-clé dans le processus d'intégration.

La SAP reste en principe responsable de l'hébergement dans des structures collectives (phase 1) et des logements individuels (phase 2). Cela étant, les communes et les préfectures seront plus étroitement impliquées et les obligations de participation en situation tendue et d'urgence seront définies précisément.

- **Exécution rapide et systématique par la POM** (éléments en rouge) : à l'avenir, une grande partie des demandes d'asile infondées feront l'objet de décisions rapides et les personnes devant quitter le territoire seront renvoyées directement à partir du centre fédéral. La POM conserve la compétence de l'exécution des renvois et octroie l'aide d'urgence. Sont concernées, outre les personnes qui ne peuvent être renvoyées avant l'échéance de la durée maximale de séjour dans un centre fédéral, celles qui ont déjà été attribuées au canton dans le cadre de la procédure d'asile. En cas de décision négative, la compétence relative à ces personnes est transférée à la POM. Cette dernière a mis sur pied un dispositif d'exécution éprouvé, qui devra toutefois être adapté au nouveau système, notamment par la séparation de l'hébergement des bénéficiaires de l'aide d'urgence et de celui des requérants d'asile.

¹⁶ Viennent s'ajouter les personnes déjà reconnues en tant que réfugiées dans un centre fédéral ou qui ont déjà fait l'objet d'une décision d'admission provisoire.

Illustration 3-1 : Vue d'ensemble du modèle des compétences selon la stratégie



3.3 Personnes en procédure d'asile

À l'avenir, la Confédération n'attribuera plus au canton de Berne que des personnes en procédure d'asile (permis N) pour lesquelles des clarifications supplémentaires sont nécessaires dans le cadre d'une procédure étendue. En règle générale, la Confédération héberge les requérants d'asile en procédure étendue durant environ 30 jours dans un centre fédéral et les répartit ensuite entre les cantons. Les cantons assurent leur hébergement et leur prise en charge jusqu'à l'aboutissement de la procédure.

Aux termes de la nouvelle législation, la procédure étendue durera au maximum 150 jours ou 240 en cas de recours contre une décision négative. Ainsi, après la restructuration à l'échelon fédéral, le canton de Berne hébergera la majorité des personnes en procédure d'asile quatre à sept mois au maximum avant qu'une décision d'asile exécutoire soit prise.

Étant donné la grande probabilité que les procédures étendues aboutissent à l'octroi du statut de réfugié reconnu ou à l'admission provisoire, les personnes concernées seront désormais du ressort de la SAP.

3.3.1 Premier accueil et répartition

Objectif : les requérants d'asile attribués au canton sont répartis de manière équilibrée entre les régions.

Le premier accueil des personnes en procédure étendue attribuées au canton par la Confédération est assuré par la SAP. Cette dernière répartit ces personnes entre les dix arrondissements administratifs proportionnellement à leur population. Le canton recense le nombre de personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés¹⁷ habitant déjà chaque arrondissement administratif et en tient compte dans le calcul de la clé servant à la répartition concrète. Le taux d'hébergement des communes et des arrondissements administratifs est vérifié deux fois par an et la clé de répartition est adaptée. De cette manière, la répartition des requérants d'asile nouvellement attribués au canton prend en compte les personnes vivant déjà dans un centre d'hébergement collectif (phase 1) ou dans un logement (phase 2) et la répartition entre les arrondissements administratifs proportionnellement à leur population fait l'objet d'une correction différée.

3.3.2 Planification et recherche de centres d'hébergement collectif

Objectifs :

- Toutes les personnes en procédure étendue sont hébergées dans des structures collectives adaptées.
- La collaboration entre canton et communes dans le cadre de la planification et de la recherche de centres d'hébergement collectif permet d'absorber les fluctuations du nombre de personnes du domaine de l'asile et des réfugiés.

Lors de la première phase de la procédure, les requérants d'asile sont logés dans des centres d'hébergement collectif (CHC). Chaque arrondissement administratif dispose d'au moins un CHC remplissant notamment certains critères prédéfinis de taille et d'emplacement.

¹⁷ Toutes les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés, y compris celles hébergées dans des centres fédéraux, les mineurs non accompagnés et les bénéficiaires d'aide d'urgence des centres de départ du canton. Lors du transfert de la compétence aux communes, ces personnes sont considérées comme faisant partie de la population résidente permanente de la Suisse et ne sont plus prises en compte dans le calcul et la répartition des personnes nouvellement attribuées au canton.

Situation normale : la SAP adapte le nombre de places des centres d'hébergement collectif constamment et en fonction des prévisions relatives à l'évolution du nombre de personnes à accueillir dans ces structures. La planification des emplacements se fonde sur les hébergements déjà disponibles. La SAP est responsable de la recherche et de la mise à disposition d'hébergements supplémentaires et gère une réserve appropriée ; les préfectures et les communes sont associées dès le début à la planification et la recherche de CHC et collaborent activement. La POCA doit être associée à la recherche et la mise en exploitation de centres d'hébergement collectif.

Situation tendue : si certaines conditions définies d'avance¹⁸ changent par rapport à la situation actuelle, le niveau préventif (niveau 2a) est atteint. Les réserves disponibles sont mobilisées et les préfectures et les communes accélèrent la planification et la recherche des hébergements supplémentaires nécessaires. Si les conditions nouvelles perdurent ou que la situation s'aggrave¹⁹, la situation passe au statut « tendue » (niveau 2b). Les préfectures²⁰ donnent l'ordre aux communes de l'arrondissement administratif d'accueillir et d'héberger les personnes nouvellement attribuées. Les communes ont l'obligation de mettre des hébergements à disposition, c'est-à-dire d'accueillir les personnes nouvellement attribuées. En situation tendue, des réunions de coordination sont organisées régulièrement entre les communes, la préfecture compétente et la SAP pour définir des emplacements et planifier des hébergements. La POCA est constamment informée des activités et des problèmes éventuels.

Situation d'urgence : dès que le Conseil-exécutif proclame une situation d'urgence et confie le mandat à l'organe de conduite cantonal (OCCant), ce dernier, en collaboration avec les spécialistes de la SAP, de la POM et d'autres Directions et avec les préfectures compétentes, assure la recherche et la mise à disposition des places nécessaires pour l'hébergement rapide de requérants d'asile et donc pour la maîtrise de la situation d'urgence. La SAP et les préfectures continuent de redoubler d'efforts pour rechercher des places de CHC. Les mandats de l'OCCant relatifs à l'hébergement rapide de toutes les personnes en quête de protection et destinés à éviter que certaines se retrouvent sans abri sont toutefois prioritaires.

¹⁸ Ces conditions seront définies ultérieurement.

¹⁹ Selon des critères et conditions spécifiques qui seront définis ultérieurement.

²⁰ Dans le cadre de la révision partielle de la LiLFAE, le Grand Conseil décidera si la compétence décisionnelle doit être donnée aux préfectures ou au Conseil-exécutif à partir de 2018 (entrée en vigueur de la révision). La conception détaillée de la stratégie, qui reste à établir, tiendra compte des résultats du projet pilote actuellement mené (implication des préfectures dans la recherche de structures d'hébergement). La décision quant à la compétence décisionnelle, qui sera prise entretemps, devra éventuellement être revue.

Illustration 3-2 : Compétences relatives à la planification et à la recherche de centres d'hébergement collectif: modèle à 3 niveaux

	SAP	PREF et communes	OCCant
Situation normale	Planification des emplacements et recherche de CHC (responsabilité)	Implication et participation active	Néant
Situation tendue			
– Niveau 2a: hausse temporaire des demandes	Activation des structures de réserve selon stratégie préventive (responsabilité)	Planification et recherche d'hébergements supplémentaires	Néant
– Niveau 2b: nombre durablement élevé de demandes d'asile	Réunions de coordination régulières avec les préfetures et les communes	Les préfetures décident de l'ouverture de nouveaux CHC dans les communes (responsabilité)	Néant
Situation d'urgence	Intensification supplémentaire des efforts Exécution prioritaire des mandats de l'OCCant visant à héberger toutes les personnes en quête de protection indépendamment du type d'hébergement	Intensification supplémentaire des efforts Exécution prioritaire des mandats de l'OCCant visant à héberger toutes les personnes en quête de protection indépendamment du type d'hébergement	Coordination de la maîtrise de la situation d'urgence (responsabilité) sur mandat du Conseil-exécutif

3.3.3 Gestion des centres d'hébergement collectif et prise en charge

Objectifs:

- La gestion des centres d'hébergement collectif est professionnalisée et garantit une prise en charge adaptée et conforme aux besoins des personnes concernées.
- La sécurité est assurée au sein et dans les alentours des centres d'hébergement collectif.
- Les besoins particuliers des personnes à protéger²¹ et vulnérables²² sont pris en compte.

Les CHC sont gérés par un ou plusieurs partenaires régionaux (PR) privés ou publics avec lesquels le canton a conclu un mandat de prestations. La SAP conservera en tous les cas sa fonction de surveillance. En règle générale, le canton choisit un PR dans chaque arrondissement administratif. Les mandats des PR peuvent s'étendre à un ou plusieurs arrondissements administratifs.

Les PR sont responsables de la gestion et de la direction des centres. Ils assurent une prise en charge adaptée des personnes hébergées. La sécurité dans les hébergements collectifs est assurée par les PR.

²¹ En plus des personnes en procédure d'asile étendue, le canton de Berne se verra attribuer à l'avenir des réfugiés reconnus ou des personnes admises provisoirement provenant directement du centre fédéral ainsi que des réfugiés dits « en cours de réinstallation ». C'est la raison pour laquelle la notion de « personnes à protéger » est utilisée ici. Les réfugiés en cours de réinstallation ont d'ores et déjà été reconnus comme réfugiés par le HCR, arrivent en groupes en Suisse et sont attribués directement à un canton.

²² Les personnes vulnérables sont p. ex. des personnes malades, traumatisées, handicapées, âgées.

Les requérants d'asile participent dans la mesure du possible au bon fonctionnement des centres d'hébergement collectif.

3.3.4 Première intégration dans les centres d'hébergement collectif

Objectifs :

- Les mesures de première intégration créent les conditions nécessaires à l'intégration linguistique, sociale et professionnelle durable ainsi qu'à l'acquisition de l'autonomie personnelle.
- Chaque requérant d'asile bénéficie d'une occupation adaptée.

Les PR mettent en œuvre les mesures de première intégration dans le cadre du fonctionnement quotidien des centres d'hébergement collectif. Ces mesures visent l'intégration linguistique, sociale et professionnelle durable ainsi que l'acquisition de l'autonomie personnelle, notamment par l'encouragement à l'apprentissage rapide de la langue et par la transmission de nos normes et valeurs.

Les enfants et adolescents en âge scolaire ont le droit et l'obligation de suivre l'enseignement obligatoire, qui est essentiel pour leur intégration linguistique, culturelle et sociale.

Des occupations d'intérêt général sont proposées en collaboration avec les communes de l'arrondissement administratif, les Églises nationales et des acteurs de la société civile. Les PR aiguillent les requérants d'asile intéressés vers ces offres et leur octroient une indemnité. La SAP peut soutenir financièrement des offres d'occupation d'intérêt général destinées aux requérants d'asile.

3.3.5 Aide sociale

Objectif : la continuité de la gestion des cas et des mesures de première intégration est assurée.

Les prestations d'aide sociale octroyées dans le domaine de l'asile sont définies par le canton. Leur calcul repose sur les indemnités forfaitaires de la Confédération (forfait global 1). La majorité d'entre elles sont inférieures aux montants définis dans les normes CSIAS. Elles englobent l'hébergement et la subsistance dans les centres d'hébergement collectif des cantons, le soutien financier et les soins médicaux de base²³. Les prestations circonstanciées sont octroyées individuellement en fonction des conditions de vie des bénéficiaires.

Les PR assurent l'octroi de l'aide sociale ainsi que la gestion intégrale des cas (y c. les premières mesures d'intégration dans les CHC) dans chaque arrondissement administratif.

3.4 Réfugiés²⁴ et personnes admises provisoirement

Une fois que la Confédération a statué sur la demande d'asile, la situation en matière de droit de séjour à long terme est claire. La SAP reste responsable des réfugiés reconnus et des

²³ L'administration de l'assurance-maladie de toutes les personnes en phase 1 de la procédure est centralisée et assurée par le canton ou par un prestataire mandaté par lui. Le canton ou ledit prestataire assume également cette tâche pour les personnes admises provisoirement dans la phase 2 de la procédure.

²⁴ Dans la présente section, la notion de réfugié inclut les réfugiés admis provisoirement.

personnes admises provisoirement pendant sept ans au maximum après leur attribution au canton. Cette compétence est ensuite transférée aux services sociaux des communes si les personnes concernées ne sont pas devenues indépendantes financièrement.

Les personnes dont la demande d'asile a été refusée et qui ne bénéficient pas d'un droit de séjour provisoire doivent quitter le territoire suisse. La compétence relative à l'exécution de la décision de renvoi et l'octroi d'une éventuelle aide d'urgence appartient alors à la POM. La stratégie qui sera appliquée aux personnes tenues de quitter le territoire est exposée à la section 3.6.

3.4.1 Hébergement

Objectifs :

- Les réfugiés et les personnes admises provisoirement sont transférés des centres d'hébergement collectif (phase 1) dans des logements (phase 2) en principe après la décision concernant la demande d'asile.
- Une fois la décision rendue, les réfugiés et les personnes admises provisoirement résident le plus rapidement possible dans des logements indépendants et participent activement à leur recherche.
- Pour absorber les fluctuations, le canton, les préfectures et les communes participent à la recherche d'hébergements.

Une fois la décision prise en ce qui concerne leur demande d'asile, les réfugiés et les personnes admises provisoirement quittent les centres d'hébergement collectif et emménagent pour la plupart dans des logements situés dans le même arrondissement administratif. Les personnes vivant dans les centres d'hébergement collectif (voir section 3.3.4) acquièrent les compétences de base nécessaires pour habiter dans un logement de manière autonome. Les PR leur prêtent assistance dans la recherche d'un logement et les accompagnent par la suite si nécessaire. Les réfugiés et les personnes admises provisoirement ont l'obligation de participer à la recherche d'un logement.

Les PR aident les personnes relevant du domaine de l'asile et les réfugiés qui trouvent un travail en dehors de l'arrondissement administratif où ils vivent ou qui changent d'arrondissement administratif en vue d'un regroupement familial à trouver un logement. Grâce à la répartition dynamique des requérants d'asile nouvellement attribués (voir section 3.3.1), les changements de lieu de séjour sont pris en compte dans la répartition de nouveaux arrivants dans la phase 1. Les réfugiés reconnus et les personnes admises provisoirement qui sont parvenues à l'autonomie financière ont le droit de choisir librement leur domicile.

Les PR qui, dans la phase 1, gèrent les centres d'hébergement collectif sont mandatés par le canton pour rechercher des logements et les mettre à disposition, ce qui garantit la perméabilité nécessaire lors du passage des centres d'hébergement collectif aux logements indépendants. Dans ce contexte, les PR collaborent étroitement avec les préfectures et les communes (notamment pour la planification et la recherche de logements pour l'arrondissement administratif). Les communes ont l'obligation de coopérer. En situation tendue et en situation d'urgence, les préfectures (ou l'OCCant) peuvent ordonner directement à des communes d'héberger des réfugiés et des personnes admises provisoirement. La prise en charge par les PR reste assurée dans ce cas également.

Illustration 3-3 : Compétences relatives à l'hébergement dans des logements

	Partenaires régionaux	Préfectures et communes	Réfugiés / personnes admises provisoirement
Situation normale	Recherche et mise à disposition de logements Prise en charge des réfugiés et des personnes admises provisoirement (responsabilité)	Participation à la planification et à la recherche	Obligation de collaborer
Situation tendue et situation d'urgence	Prise en charge même si la répartition est décidée par la préfecture	Les préfectures peuvent décider de la répartition entre les communes et obliger ces dernières à trouver et mettre à disposition des hébergements (responsabilité)	Obligation de collaborer

3.4.2 Intégration

Objectifs :

- Les réfugiés et les personnes admises provisoirement sont encouragés à acquérir leur autonomie par une intégration linguistique, sociale et professionnelle aussi rapide que possible et durable.
- L'intégration est dans la mesure du possible assurée par les structures ordinaires²⁵ et des mesures d'intégration spécifiques²⁶.
- Les efforts d'intégration sont soutenus par des incitations²⁷.
- La continuité du processus d'intégration est assurée, notamment lors du passage de la phase 1 à la phase 2 et du transfert dans le domaine de compétences des communes.

Les mesures d'intégration sont adaptées aux ressources de chaque personne (connaissance de la langue et potentiel), qui sont systématiquement vérifiées. Le processus d'intégration est individuel, conforme aux besoins et axé sur des objectifs. Lorsque cela s'avère possible et judicieux, l'intégration se fait par l'intermédiaire des structures ordinaires. Des offres complémentaires (mesures d'intégration en amont ou parallèles) permettent aux réfugiés et aux personnes admises provisoirement de passer ou d'être aptes à passer dans les structures ordinaires.

Dans ce processus, les réfugiés et les personnes admises provisoirement bénéficient d'un accompagnement adapté et collaborent activement dans la mesure de leurs possibilités. Des conventions d'objectifs assurent l'efficacité du processus d'intégration.

Les enfants et les adolescents en âge scolaire sont intégrés le plus rapidement possible dans les structures ordinaires de l'école obligatoire²⁸. On applique le principe selon lequel il faut favoriser en premier lieu la formation, puis le travail, et n'envisager l'aide sociale qu'en dernier recours. De même, les adultes présentant les compétences nécessaires sont intégrés dans le marché du travail au moyen de mesures d'intégration spécifiques, directement ou via des solutions transitoires ou des formations initiales et continues professionnelles ou scolaires. Les démarches administratives dont doivent s'acquitter les employeurs souhaitant engager des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés doivent rester simples. La planification, la coordination et la mise en œuvre des prestations supplémentaires de formation et d'intégration professionnelle proposées par les structures ordinaires deviendront plus efficaces grâce à la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés.

Le processus d'intégration est piloté par la SAP. En tant qu'autorité responsable des offres d'intégration spécifiques, cette dernière collabore étroitement avec l'INS, qui chapeaute pour sa part des offres de formation soutenant l'intégration proposées par les structures ordinaires. La coordination des contenus et de l'organisation entre les deux Directions garantit le bon fonctionnement du système que composent les structures ordinaires (p. ex. écoles, fi-

²⁵ Structures existantes des domaines déterminants pour l'intégration telles que les écoles, les établissements de formation professionnelle, le marché du travail, etc.

²⁶ Mesures complémentaires spécifiques: encouragement à l'apprentissage de la langue, intégration professionnelle, conseil, information, etc.

²⁷ Les incitations peuvent être financières ou non (p. ex. pour les personnes admises provisoirement: libre choix du lieu de domicile; pour les réfugiés: autonomie financière en vue du regroupement familial).

²⁸ Les enfants et les adolescents en âge scolaire sont intégrés le plus rapidement possible dans les structures ordinaires de l'école obligatoire, en règle générale par des cours intensifs de « français langue seconde (FLS) » ou de « Deutsch als Zweitsprache (DaZ) » ou encore par l'intégration dans une classe régulière complétée par un soutien par un cours FLS (ou DaZ). Les enfants en âge de fréquenter l'école enfantine sont généralement soutenus par des cours FLS (ou DaZ) et intégrés directement dans les classes enfantines.

lières de formation professionnelle) et les offres spécifiques d'intégration (p. ex. cours spécialisés) ainsi que l'adaptation des offres aux besoins individuels des personnes concernées. Cette collaboration étroite est essentielle, notamment dans le domaine de la formation professionnelle initiale et complémentaire, car elle permet aux personnes admises provisoirement et aux réfugiés d'acquérir des qualifications.

L'intégration sociale est importante elle aussi. Elle est encouragée par les offres spécifiques pilotées par le canton et par les possibilités d'occupation et de prise en charge proposées dans les communes (p. ex. par les Églises nationales et des acteurs de la société civile).

Dans le processus d'intégration, la gestion des cas est assurée par les services centraux pour le domaine de l'asile et des réfugiés, qui sont mandatés contractuellement par la SAP. Ces services disposent du savoir-faire et des relations nécessaires avec les divers fournisseurs de prestations d'intégration linguistique, sociale et professionnelle. Lors du transfert de compétence du canton aux communes après sept ans au plus, les services centraux et les services sociaux des communes assurent ensemble la continuité des mesures d'intégration.

La gestion des cas pendant le processus d'intégration des réfugiés et des personnes admises provisoirement nécessite des connaissances spécifiques. Afin que cette gestion puisse rester professionnelle et efficace même en cas de variation des effectifs et de facteurs relatifs aux personnes concernées (p. ex. évolution de la constellation des États de provenance), un nombre limité de prestataires spécialisés, appelés services centraux pour le domaine de l'asile et des réfugiés, sont mandatés par la SAP. Ces services interviennent en général dans plusieurs arrondissements administratifs mais devront être suffisamment proches des régions, grâce à des prescriptions appropriées. La coordination verticale et horizontale devra être agencée de manière centralisée afin qu'ils puissent travailler les uns avec les autres et avec les partenaires régionaux en matière d'hébergement en phases 1 et 2, les services sociaux communaux et régionaux, les prestataires de mesures d'intégration et d'autres acteurs importants en matière d'intégration.

3.4.3 Aide sociale

Objectif : l'aide sociale s'accompagne d'incitations à l'intégration professionnelle durable.

Les normes d'aide sociale applicables diffèrent entre réfugiés et personnes admises provisoirement. L'aide sociale aux réfugiés est octroyée selon les normes CSIAS. Les personnes admises provisoirement bénéficient de l'aide sociale en matière d'asile Plus (aide sociale en matière d'asile plus incitations, prestations circonstancielles définies, remboursement des frais de déplacement et indemnisation des frais professionnels). Des incitations à l'intégration durable sur le plan linguistique, social et professionnel existent pour les deux catégories de personnes²⁹.

L'aide sociale est octroyée aux personnes admises provisoirement comme aux réfugiés par les services centraux, de sorte que les prestations versées sont calquées tant que faire se peut sur les efforts d'intégration. Le canton reste compétent en matière d'octroi d'aide sociale et de gestion intégrale des cas pendant sept ans au maximum. Ensuite, les deux catégories de personnes passent sous la responsabilité des services sociaux communaux.

²⁹ Il est tenu compte des travaux en cours relatifs à la révision de la loi sur l'aide sociale.

3.5 Mineurs non accompagnés³⁰

Objectifs :

- Conformément à la Convention sur les droits de l'enfant, toutes les mesures accordent la priorité à son bien-être quel que soit son statut.
- Les besoins particuliers de l'enfant sont toujours pris en compte par un hébergement, une prise en charge et une formation adéquats.
- Les mineurs non accompagnés sont préparés de façon optimale à l'autonomie et à l'intégration dans la société.
- Les mineurs non accompagnés bénéficient d'une intégration linguistique, sociale et professionnelle aussi rapide que possible, durable et qui se poursuit sans discontinuer lorsqu'ils atteignent la majorité.

En raison de la vulnérabilité des mineurs non accompagnés, leur suivi durant la procédure d'asile, leur hébergement, leur prise en charge et leur intégration doivent répondre à des exigences particulières.

Une stratégie nommée « Option spécialisée » prend en compte ces exigences particulières et sert d'ores et déjà de base à l'hébergement et à la prise en charge des mineurs non accompagnés. L'option spécialisée prévoit que les enfants et les adolescents non accompagnés soient préparés en vue de leur majorité par des mesures leur permettant de développer leurs propres perspectives et de s'intégrer dans la société indépendamment du fait qu'ils restent en Suisse, retournent dans leurs pays d'origine ou poursuivent leur voyage vers un État tiers. Toutes les prestations du domaine des mineurs non accompagnés sont axées sur l'autonomie et l'intégration sociale.

Les enfants et adolescents non accompagnés sont hébergés et pris en charge conformément à leurs besoins. Différentes formes d'hébergement et de prise en charge sont disponibles à cet effet.

Les enfants et adolescents non accompagnés en âge scolaire sont scolarisés dans l'enseignement obligatoire soit dans un CI FLS (ou IK DaZ), soit dans une classe régulière où ils bénéficient d'un soutien additionnel pour l'acquisition de la langue d'enseignement. Ceux qui sont hébergés dans des foyers sont intégrés dans l'école obligatoire, si nécessaire après une brève période d'enseignement « interne » dispensé par l'organisation partenaire. C'est l'école de la commune de séjour qui est en tout cas responsable de la scolarisation. L'organisation partenaire fournit un enseignement « interne » aux mineurs non accompagnés plus âgés³¹. Leur hébergement, leur prise en charge et leur intégration sont du ressort du canton (SAP) et nécessitent une collaboration interdirectionnelle bien coordonnée. Le canton désigne une organisation partenaire avec laquelle il conclut un contrat de prestations portant sur l'hébergement et la prise en charge de tous les mineurs non accompagnés attribués au canton. L'organisation partenaire assure la gestion des cas (dossier d'intégration compris) des mineurs non accompagnés.

L'organisation partenaire collabore étroitement avec les autorités cantonales et avec les services externes concernés (consultations juridiques pour mineurs non accompagnés, autorité cantonale de protection de l'enfant et de l'adulte, services psychologiques, écoles obligatoires, établissements de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de formation professionnelle, PR, services centraux et services sociaux communaux et régionaux). Cette collabora-

³⁰ Mineurs non accompagnés indépendamment du statut de séjour. Cette section concerne donc les mineurs non accompagnés requérants d'asile, (N), admis provisoirement (F), réfugiés (B) et tenus de quitter le territoire.

³¹ Les critères de scolarisation interne seront définis concrètement dans les stratégies de mise en œuvre.

tion est importante notamment lors du passage dans les structures destinées aux adultes. Le processus d'intégration des jeunes adultes est continu doit être adapté à leurs besoins.

3.6 Personnes tenues de quitter le territoire

Les requérants d'asile qui n'obtiennent ni le statut de réfugié reconnu ni une admission provisoire doivent quitter la Suisse. Une partie d'entre eux bénéficie d'une aide d'urgence avant leur départ. Suite à la restructuration à l'échelon fédéral et à la réorganisation du domaine de l'asile et des réfugiés, l'organisation de l'exécution et le régime de l'aide d'urgence doivent être réexaminés au niveau du canton et axés sur une exécution rapide des décisions de renvoi.

3.6.1 Exécution des décisions de renvoi

Objectif : les départs sont rapides, volontaires et contrôlés.

L'organisation de l'exécution des renvois de la POM (OPM, POCA, OPLE) a fait ses preuves et sera adaptée à la nouvelle donne après la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés. L'objectif prioritaire est le départ rapide, volontaire et contrôlé des personnes tenues de quitter le territoire.

Comme par le passé, les mesures de contrainte visant à appliquer les décisions de renvoi ne sont prises que si les circonstances l'exigent et qu'elles sont pertinentes. Elles interviennent systématiquement lorsqu'une personne tenue de quitter le territoire refuse de coopérer à la préparation de son départ ou de quitter le territoire et qu'un retour forcé est effectivement possible. Les places de détention administrative nécessaires existent en suffisance.

Selon la nouvelle organisation de l'exécution à l'échelon fédéral, il faut faire en sorte que le départ s'effectue directement à partir des centres de départ de la Confédération dans le plus grand nombre possible de cas.

3.6.2 Planification et recherche de centres de départ

Objectifs :

- Les personnes tenues de quitter le territoire sont hébergées dans des structures collectives conçues pour servir de centres de départ.
- La collaboration entre le canton et les communes dans le cadre de la planification et de la recherche de centres de départ permet d'absorber les fluctuations dans le domaine de l'asile et des réfugiés.

Les personnes tenues de quitter le territoire sont hébergées dans des centres de départ (CD). Pour permettre à l'organisation de l'hébergement d'absorber les fluctuations, la planification des CD (POM) doit être harmonisée au plus près avec celle des centres d'hébergement collectif (CHC, SAP). Si les besoins évoluent, les CD doivent pouvoir être convertis en CHC et inversement³².

Situation normale : la POM adapte constamment le nombre de places des CD, en fonction des prévisions relatives à l'évolution du nombre de personnes à accueillir dans ces struc-

³² Les bénéficiaires de l'aide d'urgence sont pris en compte dans la répartition régionale des requérants d'asile (voir section 3.3.1). La POCA doit être impliquée dans la planification des structures collectives au même titre que dans celle des centres de départ.

tures. La planification des emplacements se fonde sur les hébergements déjà disponibles. La POM est responsable de trouver et de mettre à disposition des locaux d'hébergement supplémentaires et de constituer une réserve appropriée. Les préfectures et les communes sont intégrées dès le début dans la planification et la recherche de CD et collaborent activement. La POCA doit être associée à la recherche et à la mise en exploitation des centres d'hébergement collectif.

Situation tendue : si certaines conditions définies d'avance³³ changent par rapport à la situation actuelle, le niveau préventif (niveau 2a) est atteint. Les réserves disponibles sont mobilisées et les préfectures et les communes accélèrent la planification et la recherche des hébergements supplémentaires nécessaires. Si les conditions nouvelles perdurent ou que la situation s'aggrave³⁴, la situation passe au statut « tendue » (niveau 2b). Les préfectures³⁵ ordonnent aux communes des arrondissements administratifs concernés d'accueillir et d'héberger les personnes nouvellement attribuées. Les communes ont l'obligation de mettre des hébergements à disposition. En d'autres termes, elles sont tenues de rechercher des places d'hébergement supplémentaires. En situation tendue, des réunions de coordination sont organisées régulièrement entre les communes, la préfecture compétente et la POM pour définir des emplacements et planifier des hébergements. La POCA est informé continuellement de ces activités et des incidents éventuels.

Situation d'urgence : dès que le Conseil-exécutif proclame une situation d'urgence et attribue le mandat à l'OCCant, ce dernier, en collaboration avec les spécialistes de la SAP, de la POM et d'autres Directions et avec les préfectures compétentes, assure la recherche et la mise à disposition des places nécessaires pour l'hébergement rapide de requérants d'asile et donc pour la maîtrise de la situation d'urgence. La SAP et les préfectures continuent de redoubler d'efforts pour rechercher des hébergements collectifs. Les mandats de l'OCCant relatifs à l'hébergement rapide de toutes les personnes en quête de protection et destinés à éviter que certaines se retrouvent sans abri sont toutefois prioritaires.

³³ Ces conditions seront définies ultérieurement.

³⁴ Selon des critères et conditions spécifiques à définir ultérieurement.

³⁵ Les considérations relatives à l'évaluation du projet pilote d'implication des préfectures dans la recherche d'hébergements sont également valables ici (cf. note 20, p. 22).

Illustration 3-4 : Compétences relatives à la planification et à la recherche de centres de départ : modèle à 3 niveaux

	POM	Préfectures et communes	OCCant
Situation normale	Planification des emplacements et recherche de CD (responsabilité)	Implication et participation active	Néant
Situation tendue			
– Niveau 2a : hausse temporaire des demandes	Activation des structures de réserve selon stratégie préventive (responsabilité)	Planification et recherche d'hébergements supplémentaires	Néant
– Niveau 2b : nombre durablement élevé de demandes d'asile	Réunions de coordination régulières avec les préfectures et les communes	Les préfectures décident de l'ouverture de nouveaux CHC dans les communes (responsabilité)	Néant
Situation d'urgence	Intensification supplémentaire des efforts Exécution prioritaire des mandats de l'OCCant visant à héberger toutes les personnes en quête de protection indépendamment du type d'hébergement	Intensification supplémentaire des efforts Exécution prioritaire des mandats de l'OCCant visant à héberger toutes les personnes en quête de protection indépendamment du type d'hébergement	Coordination de la maîtrise de la situation d'urgence (responsabilité) sur mandat du Conseil-exécutif

3.6.3 Gestion des centres de départ et hébergement

Objectif : la gestion des centres de départ est professionnalisée et soutient les départs dans la mesure du possible.

Les bénéficiaires de l'aide d'urgence sont hébergés dans des structures d'aide d'urgence distinctes. Ces structures d'hébergement sont conçues pour servir de « centres de départ » (CD), autrement dit pour soutenir les départs dans la mesure du possible. Cela implique notamment que les services participant à l'exécution des renvois soient présents sur place. Les CD sont gérés par un ou plusieurs prestataires privés ou publics avec lesquels le canton a conclu un mandat de prestations. La POM conserve sa fonction de surveillance dans tous les cas.

Le passage des personnes tenues de quitter le territoire à l'aide d'urgence cantonale a lieu, d'une part, directement à partir d'un centre de la Confédération. C'est le cas lorsque le renvoi n'a pu être exécuté pendant la durée maximale de 140 jours dans les centres fédéraux. Les personnes exclues des centres de la Confédération sont transférées dans un centre de départ cantonal.

Le passage intervient, d'autre part, lorsque des personnes en procédure étendue, généralement hébergées dans une structure collective cantonale relevant de la compétence de la SAP, se voient signifier une décision de renvoi. Lorsqu'un renvoi rapide³⁶, volontaire et contrôlé est envisageable, il a lieu directement à partir de l'hébergement collectif cantonal de la

³⁶ Cette notion reste à préciser en vue de la mise en œuvre. Une possibilité existe de coupler le passage des structures de la SAP à celles de la POM avec l'entrée en force de la décision concernant la demande d'asile.

SAP. Dans le cas contraire, les personnes sont transférées dans un centre de départ cantonal de la POM.

3.6.4 Octroi de l'aide d'urgence

Objectif : la prise en charge des bénéficiaires de l'aide d'urgence est axée sur leur volonté de coopérer à l'organisation de leur départ.

Les personnes tenues de quitter le territoire ayant besoin de soutien jusqu'à leur départ bénéficient d'une aide d'urgence. L'octroi de l'aide d'urgence cantonale incombe à la POM. Cette dernière peut confier à un ou plusieurs prestataires externes les prestations allant de pair avec l'aide d'urgence (gestion des structures d'hébergement et octroi de l'aide d'urgence).

À condition d'inciter à un comportement coopératif, les prestations d'aide d'urgence sont octroyées de manière différenciée selon les groupes cibles. La prise en charge des personnes tenues de quitter le territoire est limitée au minimum et vise notamment à éviter les dysfonctionnements dans la gestion quotidienne des centres de départ et à assurer la sécurité dans les centres et aux alentours. Les bénéficiaires de l'aide d'urgence vulnérables se voient octroyer une prise en charge et une protection adaptées. Aucune mesure d'intégration n'est prise dans les centres de départ (pas de cours de langue ni d'occupation).

Pour faciliter leur départ rapide, volontaire et contrôlé, les bénéficiaires de l'aide d'urgence disposés à quitter le territoire jouissent d'un accès aussi simple que possible au conseil et au soutien au départ ainsi qu'à son organisation. Les bénéficiaires de l'aide d'urgence sont mis en mesure d'évaluer leurs perspectives et d'agir en conséquence.

3.7 Stratégies fonctionnelles

3.7.1 Bases légales

Objectif : le Grand Conseil adopte les bases légales nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie du domaine de l'asile et des réfugiés.

La mise en œuvre de la stratégie ou, plus précisément, du modèle « Intégration dès le début par la SAP et conduite rapide et efficace des procédures par la POM » nécessite d'importantes adaptations des lois et ordonnances.

Ces adaptations seront analysées systématiquement et en détail lors des travaux de conception et feront l'objet d'une ou plusieurs révisions de la législation en vigueur selon le processus législatif ordinaire.

L'objectif consiste à introduire les bases légales nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie au même moment que la restructuration à l'échelon fédéral.

3.7.2 Financement

Objectifs :

- Les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie sont disponibles.
- Des investissements ciblés dès le début du processus d'intégration ainsi que l'optimisation de l'organisation des départs se traduisent par des économies à long terme dans l'aide sociale et l'aide d'urgence.

Les finances sont le facteur limitatif par excellence pour la mise en œuvre de la stratégie de l'asile et des réfugiés. Il est donc essentiel que le financement des mesures correspondantes soit clairement établi.

L'évolution des coûts dans le domaine de l'asile et des réfugiés doit être considérée comme un tout³⁷, l'objectif consistant à limiter autant que possible ses conséquences financières dans le domaine social. Les ressources nécessaires à financer des mesures d'intégration adaptées doivent donc être mises à disposition pour éviter ou réduire les conséquences financières pour l'aide sociale. En ce qui concerne l'aide sociale aux requérants d'asile et aux réfugiés, les indemnisations forfaitaires de la Confédération (forfaits globaux I et II, forfait pour frais d'intégration et pour frais administratifs) sont donc à considérer comme des contributions et non comme un budget³⁸.

À l'heure actuelle, le coût net³⁹ de l'aide sociale en matière d'asile est intégralement pris en charge par le canton, tandis que celui de l'aide sociale aux réfugiés fait l'objet de la compensation des charges « Aide sociale » et est par conséquent financé conjointement par le canton et les communes. À l'avenir, le coût net imputable aux deux domaines ainsi que les mesures d'intégration spécifiques du domaine de l'asile et des réfugiés seront financés de la même manière. Il faudra alors trouver une nouvelle solution pour compenser les charges. De plus, il faudra examiner la possibilité de faire coïncider le moment du transfert de la compétence du canton aux communes. Il est superflu d'opérer une distinction entre la prise en charge des coûts de l'aide sociale en matière d'asile et celle de l'aide sociale aux réfugiés, car à l'avenir, le canton de Berne se verra généralement attribuer des personnes présentant des perspectives à long terme et qui doivent être intégrées sur le plan linguistique, professionnel et social. Les problèmes de contenu et de financement sont donc sensiblement identiques dans les deux domaines. Deux options sont possibles pour le futur mode de prise en charge des frais pendant que le canton est compétent:

- **Option 1 : financement intégral par le canton**

Les coûts nets de l'aide sociale aux réfugiés (y c. ceux pour les mesures d'intégration spécifiques) seront pris en charge intégralement par le canton (sous déduction des subventions fédérales). La charge supplémentaire qui en résultera pour lui sera d'environ 17 millions de francs⁴⁰. Elle devrait être facturée aux communes par le biais d'une compensation des charges à titre de transfert de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches (art. 29 et 29b LPFC). Le solde de la compensation des charges, d'environ 188 millions de francs, augmenterait ainsi encore de 10 pour cent en faveur du canton.

- **Option 2 : financement intégral par la compensation des charges de l'aide sociale**

Les coûts nets de l'aide sociale en matière d'asile seront également portés à la compensation des charges de l'aide sociale. En conséquence, le canton et les communes supporteraient chacun 50 pour cent des coûts du domaine de l'asile et des réfugiés, mesures d'intégration spécifiques comprises. Le canton se verrait ainsi soulagé de quelque quatre millions de francs⁴¹, lesquels devraient, par analogie avec l'option 1, être portés à la compensation des charges. Ainsi, le solde en faveur du canton diminuerait quelque peu.

³⁷ Voir les explications concernant les répercussions financières de NA-BE au chapitre 5.

³⁸ En raison également du fait que les fonds de la Confédération ne couvrent pas la totalité des charges des cantons.

³⁹ Coût net : solde des charges du canton déduction faite des indemnisations fédérales.

⁴⁰ Cette charge supplémentaire se fonde sur le scénario 1, qui table sur 24 000 demandes d'asile. Dans les scénarios 2 et 3 (40 000 demandes), elle atteindrait 28 ou 30 mio CHF. À ce sujet, voir également les explications sur les répercussions financières au chapitre 5.

⁴¹ Cette diminution se fonde sur le scénario 1, qui table sur 24 000 demandes d'asile. Dans les scénarios 2 et 3 (40 000 demandes), elle atteindrait environ 6,5 mio CHF. À ce sujet, voir également les explications sur les répercussions financières au chapitre 5.

Chaque option présente des avantages et des inconvénients, comme l'ont indiqué les réactions reçues pendant la procédure de corapport et de la part de l'organe consultatif. Le tableau ci-après résume les arguments en faveur de et contre chaque option.

Illustration 3-4 : avantages et inconvénients de chaque option de financement

	Option 1 : Tous les coûts sont pris en charge par le canton	Option 2 : Tous les coûts sont financés par la compensation des charges de l'aide sociale
Avantages	– Pour le canton, les possibilités d'influer sur l'évolution des coûts sont limitées, vu que cette dernière dépend du nombre et de la composition des demandes d'asile. Elles sont toutefois nettement plus grandes que pour les communes. Dans cette mesure, il peut se justifier de mettre les coûts à la charge du canton.	– En matière sociale, la prise en charge conjointe par le canton et les communes est clairement établie. Il n'est donc pas pertinent d'en exclure le domaine de l'asile et des réfugiés. – L'évolution des coûts en matière d'asile et de réfugiés étant très peu contrôlable, le canton et les communes supportent ensemble le risque.
Inconvénients	– La compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » se trouve encore augmentée, ce qui contrevient aux buts de la LPFC. – Le canton supporte seul le risque lié à la dynamique des coûts.	– Les communes n'ont pas de possibilité d'influer sur les dépenses pilotées par le canton (p. ex. ampleur de l'encadrement et offres d'intégration).

Au final, l'option de financement sera choisie par les responsables politiques. L'important est que la solution complexe appliquée à l'heure actuelle, avec un système de financement différent pour l'aide sociale en matière d'asile et pour l'aide sociale aux réfugiés, soit remplacée par un système à la fois complet et plus simple. Les options 1 et 2 contribuent toutes deux à ce que cet objectif soit atteint. Le Conseil-exécutif est favorable à l'option 2 (tous les coûts sont financés par la compensation des charges de l'aide sociale), car elle incite aussi les communes à faire preuve d'efficacité dans la gestion des tâches liées à l'asile et aux réfugiés ; par ailleurs, l'option 1 augmenterait nettement la compensation des charges « répartition des tâches », ce que les communes ont jusqu'à présent toujours voulu éviter.

Les frais encourus par les communes en dehors de l'aide sociale aux requérants d'asile et aux réfugiés (au titre p. ex. de programmes d'occupation d'intérêt public dans la première phase) sont indemnisés par le canton. Ce dernier aura par ailleurs la possibilité de soutenir les communes financièrement dans le cadre du travail volontaire coordonné.

Comme le domaine de l'aide sociale aux requérants d'asile et aux réfugiés, celui des exécutions doit bénéficier des moyens financiers nécessaires pour axer plus fortement encore l'aide d'urgence et l'organisation des départs sur la conduite rapide et efficace des procédures de renvoi. Les forfaits versés par la Confédération au titre de l'aide d'urgence sont donc à considérer comme des contributions et non comme un budget.

Enfin, les règles de financement de la SAP, de la POM et des autres autorités concernées doivent ménager une marge de manœuvre permettant une adaptation à l'évolution, rapide elle aussi, de la situation en matière d'asile (« modèle de potentiel stratégique »).

Dans le domaine de l'asile et des réfugiés du canton de Berne, la plupart des prestations sont fournies par des organismes externes mandatés par le canton. Il est donc primordial que le pilotage par ce dernier puisse garantir l'efficacité et l'efficience de ces prestations.

3.7.3 Collaboration entre les principaux acteurs

Objectif : la collaboration entre les principaux acteurs dans le domaine de l'asile et des réfugiés est organisée de façon à permettre d'identifier les défis rapidement et de trouver des solutions dans les meilleurs délais. Ainsi, la bonne qualité de la collaboration contribue à ce que le domaine de l'asile et des réfugiés soit mieux accepté dans les milieux politiques et parmi la population.

Pour réagir rapidement aux défis, les autorités concernées et les prestataires externes communiquent régulièrement et prennent les mesures qui s'imposent. Cette communication passe par les canaux existant à l'échelon du canton.

À l'échelon régional, l'accomplissement de diverses tâches à l'échelle des arrondissements administratifs contribuera à ce que des défis spécifiquement régionaux puissent être maîtrisés par les acteurs concernés (communes, prestataires, autorités cantonales) de manière décentralisée et coordonnée par les préfectures. Un modèle pertinent d'échanges régionaux réguliers sera mis au point sur la base des expériences acquises durant le projet pilote de la cellule de réflexion régionale « Hébergement et prise en charge des requérants d'asile » réalisé dans l'arrondissement administratif de Frutigen – Bas Simmental. D'autres acteurs importants, tels que les Églises nationales, seront également impliqués.

3.7.4 Organisation et ressources humaines

Objectifs :

- La répartition des compétences définie dans la stratégie est mise en œuvre en temps utile.
- Les autorités concernées sont dotées des ressources permettant une mise en œuvre optimale de la stratégie.

La mise en œuvre du modèle « Intégration dès le début et conduite rapide et efficace des procédures par la POM » implique un transfert de la POM à la SAP des compétences relatives aux personnes dans des procédures en cours (statut N) et aux personnes admises provisoirement.

Par ailleurs, de nombreuses adaptations sont à l'étude dans le cadre de la réorganisation du domaine de l'asile et des réfugiés du canton de Berne. L'organisation et les ressources (humaines) nécessaires dans les principales unités administratives de la POM (OPM, POCA, OPLE) et de la SAP (SOA) devront être réorientées pour permettre une mise en œuvre optimale de la stratégie⁴². Cela concerne également les structures ordinaires de l'INS (OEKO, OSP) et de l'ECO (beco et ORP), qui jouent un rôle important dans l'intégration de réfugiés et de personnes admises provisoirement.

⁴² Parallèlement, il convient de prendre en compte d'autres développements dans la répartition des compétences dans le canton de Berne. Voir p .ex. la motion Luginbühl, qui propose un examen de la répartition des tâches entre les Directions. <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/ geschaefte.gid-a0f2c225768c478a87ee0d6315e97d94.html>

3.7.5 Informatique

Objectif : la solution informatique utilisée pour le domaine de l'asile et des réfugiés soutient la POM, la SAP et les prestataires externes mandatés dans l'accomplissement de leurs tâches.

L'appui informatique conditionne largement l'efficacité de l'accomplissement des tâches dans le domaine de l'asile. Les solutions actuelles (Asydata, ELAR) doivent être remplacées, car elles ne remplissent plus les exigences en matière de pilotage et de contrôle de gestion dans le domaine de l'asile et des réfugiés. En outre, il faut tenir compte de l'introduction éventuelle d'un progiciel de gestion intégré (Enterprise Ressource Management, ERP) dans l'ensemble de l'administration cantonale.

Ainsi, la future solution informatique devra répondre aux critères suivants⁴³ :

- La solution informatique fournit les informations nécessaires pour le pilotage de l'aide sociale aux requérants d'asile et aux réfugiés ainsi que de l'exécution des renvois.
- L'échange de données entre les services concernés par le domaine de l'asile et des réfugiés est automatisé par le biais d'interfaces normées et respecte les dispositions en vigueur en matière de protection des données.
- La solution informatique fournit au contrôle de gestion des indicateurs centraux d'efficacité, d'efficacité et d'économie. Elle garantit un calcul rapide des ratios nécessaires dans les domaines suivants : effectifs, répartition entre les organismes régionaux et hébergement, flux financiers, situation en matière d'intégration et d'activité rémunérée, heures de participation aux offres d'intégration, etc.

⁴³ Les travaux préliminaires en vue de l'acquisition d'une nouvelle solution informatique pour le domaine de l'asile et des réfugiés sont réalisés en dehors des structures formelles de NA-BE, pour assurer les connaissances techniques nécessaires, tout en étant précisément coordonnés avec l'élaboration de la stratégie NA-BE.

4 Mise en œuvre de la stratégie

4.1 Calendrier

L'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne se déroule selon le calendrier ci-dessous:

Illustration 4-1 : Calendrier de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés du canton de Berne (processus législatif)

Jalon	Date
Procédure de corapport sur le projet de stratégie	Juin 2016
1 ^{ère} réunion de l'organe de réflexion	Juin 2016
Information préliminaire CSéc et CSoc	Juin 2016
Adoption de la stratégie par le Conseil-exécutif	Août 2016
Délibération parlementaire de la stratégie	Novembre 2016
2 ^e réunion de l'organe de réflexion	1 ^{er} trimestre 2017
Fin de la phase des travaux de conception	1 ^{er} trimestre 2017
Déclenchement de la phase de mise en œuvre par le Conseil-exécutif	2 ^e trimestre 2017
Projet législatif prêt – début de la 1 ^{ère} procédure de corapport	3 ^e trimestre 2017
Fin de la phase préparatoire – Adoption du projet vert par le Conseil-exécutif	1 ^{er} trimestre 2018
Fin de la phase parlementaire – 2 ^e lecture au parlement	3 ^e trimestre 2018
Entrée en vigueur	1 ^{er} juillet 2019
<i>Parallèlement au processus législatif : préparatifs de la mise en œuvre du transfert des compétences et des acquisitions nécessaires</i>	

4.2 Éléments à développer durant la phase des travaux de conception jusqu'au milieu de 2017

Les objectifs stratégiques et le futur modèle de compétences définis pour le domaine de l'asile et des réfugiés dans la présente stratégie doivent être détaillés de manière à ce que le Conseil-exécutif puisse adopter au milieu de 2017 un projet complet accompagné d'une estimation fondée des conséquences financières et d'un projet de loi.

a) Contenu

Durant la phase des travaux de conception, les aspects suivants doivent être développés et concrétisés sur la base des objectifs et des conclusions de la stratégie :

- Définition, dans le cadre d'une étude, du processus d'intégration, y compris compétences, modes de collaboration et coûts :
 - Définition des contenus concrets du modèle d'intégration par le biais de la formation et de l'activité professionnelle pour différentes catégories d'âge et divers groupes cibles parmi les personnes admises provisoirement et les réfugiés. Une attention particulière

sera accordée à la mise en place de démarches simples pour les employeurs souhaitant engager des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés.

- Définition de la répartition des compétences entre les Directions concernées (notamment la SAP et l'INS) et d'autres acteurs, principalement économiques, dans le domaine de l'école obligatoire, de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle. Il convient notamment d'examiner la complémentarité et la perméabilité entre les offres des structures ordinaires et les offres spécifiques d'intégration qui les complètent (p. ex. Info Suisse⁴⁴, divers cours spécialisés).
- Stratégie de participation des communes et des acteurs de la société civile à la promotion de l'intégration des requérants d'asile, des réfugiés et des personnes admises provisoirement.
- Élaboration du système de répartition prévu pour l'attribution des requérants d'asile aux arrondissements administratifs
- Élaboration du modèle à trois niveaux pour les compétences relatives à l'hébergement de requérants d'asile, de réfugiés et de personnes admises provisoirement dans des structures collectives (1^{ère} phase) et des logements (2^e phase), ainsi qu'à l'hébergement des personnes tenues de quitter le territoire dans des centres de départ. Cette élaboration comporte notamment⁴⁵ :
 - la définition des critères d'évaluation de la situation (situation normale, situation tendue, situation d'urgence),
 - la mise sur pied de la stratégie préventive avec planification de la réserve,
 - la coordination avec les préfectures et les communes dans chaque arrondissement administratif.
- Planification des emplacements, coordination des centres d'hébergement collectif entre la SAP et la POM
- Organisation du transfert de la SAP à la POM après décision négative dans la procédure d'asile
- Poursuite du développement de la stratégie des partenaires régionaux et des services centraux pour le domaine de l'asile et des réfugiés. Il s'agit notamment de regrouper les systèmes différents des services d'aide sociale en matière d'asile et des services sociaux pour réfugiés et de les relier avec les autres éléments de la fourniture décentralisée de prestations. À cet effet, des cahiers des charges seront établis pour les prestataires et la procédure d'adjudication sera définie⁴⁶.
- Examen de diverses stratégies existantes ou à créer dans le domaine des requérants et réfugiés mineurs non accompagnés (curatelles sous la houlette de l'Office des mineurs, scolarisation interne, etc.)
- Organisation des centres de départ de la POM et aménagement de l'aide d'urgence après la restructuration
- Organisation de l'exécution des renvois par la POM en coordination avec les centres fédéraux du canton de Berne
- Système de financement de l'aide sociale en matière d'asile, de l'aide sociale aux réfugiés ainsi que de l'aide d'urgence après la restructuration

⁴⁴ Cours pour réfugiés et personnes admises provisoirement proposés par l'EPER

⁴⁵ Dans ce domaine, il convient de viser une harmonisation étroite avec la révision partielle en cours de la LiLFAE.

⁴⁶ L'élaboration des cahiers des charges peut reposer sur les contrats de prestations actuel ainsi que sur la directive sur l'aide sociale, l'aide d'urgence et les soins médicaux pour les personnes relevant du domaine de l'asile dans le canton de Berne.

b) Principes de la marche à suivre

Les Directions responsables (SAP pour l'intégration et POM pour l'exécution des renvois et l'aide d'urgence) font avancer les travaux de conception. Ces travaux sont dans la mesure du possible coordonnés avec d'autres projets en cours et instances existantes, notamment:

- le groupe de pilotage CII Migration,
- le groupe de réflexion « Hébergement et prise en charge dans le domaine de l'asile »,
- la révision de la LiLFAE,
- la planification préventive cantonale 2016,
- la réorganisation des Directions à partir de la législature 2018-2022.

Parallèlement à la procédure de corapport et aux réunions prévues de l'organe de réflexion, d'autres autorités cantonales, les communes et les organisations partenaires externes seront dûment impliquées dans les travaux de conception.

La restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne bénéficiant d'une haute priorité, les travaux de conception progressent parallèlement à l'élaboration de la stratégie et aux débats politiques et seront terminés au milieu de 2017. Étant donné la durée des travaux préliminaires, les travaux de conception comprendront également de premières analyses en vue de l'acquisition des solutions informatiques.

4.3 Mise en œuvre à partir du milieu de 2017

La mise en œuvre, qui débutera une fois l'ensemble du projet adopté par le Conseil-exécutif, aura lieu parallèlement au processus législatif. Les aspects suivants y seront pris en compte:

- Planification des marchés publics : suite au transfert de compétences et à la restructuration prévue, les actuels contrats de prestations subiront d'importantes adaptations. Il est donc probable que le canton lancera plusieurs appels d'offres publics, qui doivent être dûment planifiés. Par ailleurs, l'actuelle solution informatique du domaine de l'asile (Asy-data) devra être remplacée.
- Transfert de l'aide sociale en matière d'asile de la POM à la SAP : indépendamment de la manière dont la SAP souhaitera organiser ces tâches, la POM dispose d'un important savoir-faire qu'il s'agit d'exploiter et de conserver, peut-être par un transfert de personnel entre ces deux Directions. De même, le besoin de locaux découlant du renforcement des effectifs de la SAP devra être cerné à temps.
- Engagements financiers : au moment du transfert de compétences, les engagements financiers en cours relatifs au domaine de l'asile passeront de la POM à la SAP. Il s'agit, outre des subventions fédérales versées par la Confédération au titre de l'aide sociale, des crédits cantonaux concernant l'aide sociale en matière d'asile ainsi que des engagements en cours dans le domaine de l'asile. Cette modification des flux financiers entre la Confédération et le canton et le transfert des comptes de la SAP à la POM doivent être planifiés et organisés avec le plus grand soin pour avoir lieu à un moment optimal et être conformes à la législation. Dans le cadre du processus de planification, les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie doivent être intégrées dans le budget 2018 ainsi que dans le plan intégré mission-financement 2019-2021. À l'heure actuelle, la planification n'englobe que les coûts relatifs à la direction et au bureau de gestion du projet.
- Interfaces : le système actuel comme le système futur comprennent un grand nombre d'interfaces qui, en raison de la restructuration aux échelons fédéral et cantonal, doivent être systématiquement analysées et optimisées. Il s'agit notamment des suivantes :

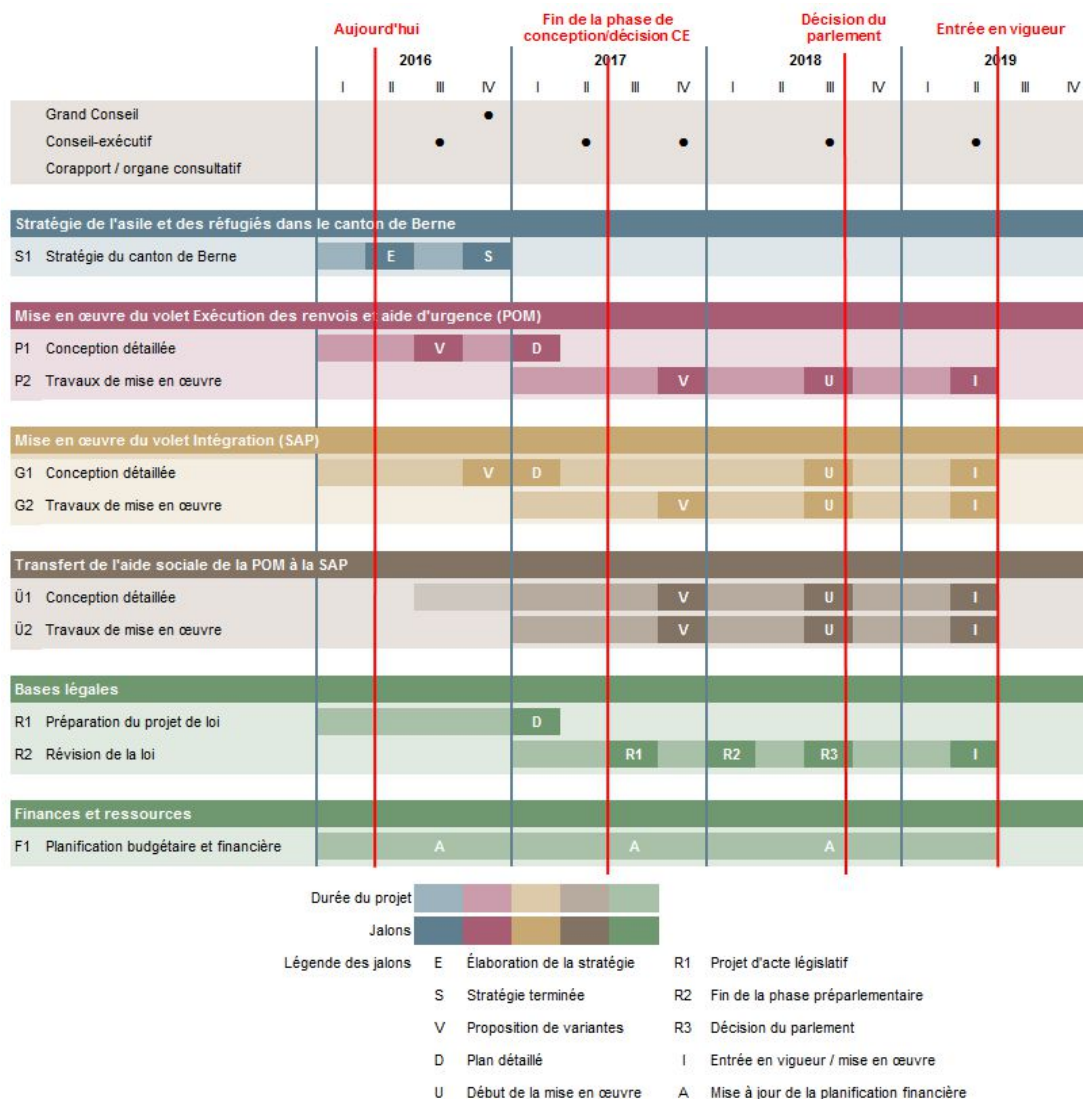
- Analyse des interfaces entre Confédération et canton tant dans le cadre de l'attribution de requérants d'asile en procédure étendue (guichet) que de l'exécution (notamment prononcé de mesures de contrainte dans les centres fédéraux)
- Analyse des interfaces entre la POM et la SAP
 - Passage au régime de l'aide d'urgence pour les cas de décision négative après une procédure étendue (transmission des dossiers entre la SAP et la POM)
 - Passage au régime de l'aide sociale lorsqu'un droit de séjour est accordé à un bénéficiaire de l'aide d'urgence (transmission des dossiers entre la POM et la SAP)
- Optimisation de nombreuses autres interfaces (INS, JCE, ECO, TTE, communes)
- Transmission des dossiers : il convient de régler la transmission effective des dossiers et le transfert éventuel de personnes dans d'autres structures d'hébergement au moment du transfert de compétences.

4.4 Feuille de route

La feuille de route ci-dessous illustre la planification de la mise en œuvre de la stratégie. Les principaux jalons sont les suivants :

- La stratégie sera débattue au Grand Conseil en novembre 2016.
- Parallèlement à l'achèvement des travaux relatifs à la stratégie, les travaux conceptuels seront poursuivis par la POM et la SAP. Les études détaillées seront disponibles au printemps 2017 et seront discutées en procédure de corapport et avec l'organe de réflexion.
- Le Conseil-exécutif se prononcera au milieu de 2017 (et non pas au début de 2017 comme cela était prévu) sur la mise en œuvre de l'ensemble du projet de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés. Cette décision marquera le début des travaux législatifs.
- Les travaux législatifs entamés au milieu de 2017 seront terminés durant le troisième trimestre 2018.
- Parallèlement au processus législatif, la mise en œuvre se poursuivra. En raison de leur durée, les préparatifs relatifs aux acquisitions pourront commencer sous réserve de la décision du Grand Conseil. Le transfert de compétences proprement dit, à savoir celui de l'aide sociale en matière d'asile de la POM à la SAP, pourra être préparé en détail simultanément.
- La planification actuelle prévoit une entrée en vigueur de la restructuration au milieu de 2019. Cette mise en œuvre sera coordonnée, dans la mesure du possible, avec l'accélération des procédures d'asile de la Confédération.

Figure 4-2 : Feuille de route de la restructuration du domaine de l'asile dans le canton de Berne



5 Répercussions financières

5.1 Nouveau modèle de coûts

Un modèle de coûts a été développé afin de déterminer les répercussions financières de NA-BE. Ce modèle tient compte de l'ensemble des dépenses **cantonales** dans le domaine de l'asile et des réfugiés et des subventions versées par la Confédération. À cet effet, les tâches cantonales ont été répertoriées en détail, tant du point de vue des prestations qu'au niveau des coûts qu'elles engendrent. Les coûts comprennent, outre les frais directs pour le personnel et le matériel, les frais administratifs du canton, les dépenses pour les mesures d'intégration spécifiques et celles pour des prestataires externes que le canton mandate pour assumer des tâches relevant du domaine de l'asile et des réfugiés (p. ex. services d'aide sociale en matière d'asile, services sociaux pour réfugiés).

5.2 Répercussions de la restructuration sur les coûts à charge du canton

Le modèle de coûts permet de quantifier **sommairement** les effets de la révision de la loi fédérale sur l'asile adoptée par le peuple en juin 2016 et ceux de la restructuration évoquée dans la présente stratégie.

Afin de permettre une comparaison équitable entre les coûts du système actuel et ceux qui prévaudront après la restructuration, les principaux inducteurs de coût ont été gelés au moment de la comparaison. Puis, trois scénarios ont été esquissés sur une base de 24 000 (scénario 1)⁴⁷ ou de 40 000 demandes d'asiles (scénarios 2 et 3)⁴⁸. La différence entre les scénarios 2 et 3 réside dans les effets induits par les investissements supplémentaires pour des mesures d'intégration : dans le scénario 3, ceux-ci n'ont pas de répercussions sur le taux d'activité des réfugiés et des personnes admises provisoirement. Le scénario 3 vise à mettre en évidence le fait que l'intégration des réfugiés et des personnes admises provisoirement dans le marché du travail constitue un défi de taille : elle dépend, outre des mesures d'intégration, des capacités du marché du travail bernois et des ressources qui sont celles des réfugiés et des personnes admises provisoirement.

Ces valeurs clés aboutissent aux résultats présentés dans l'illustration 5-1. Ceux-ci sont les suivants :

- Dans le **système actuel**, le nombre de 24 000 demandes d'asile génère des coûts nets d'environ 66 millions de francs par an (scénario 1). Dans les scénarios 2 et 3, ils atteignent 109 millions de francs par an. Les coûts nets correspondent à la part des coûts imputée au budget cantonal dans le domaine de l'asile et des réfugiés. En d'autres termes, ils correspondent aux coûts bruts⁴⁹, moins les subventions fédérales.
- En **appliquant directement** la révision de la loi sur l'asile décidée par le peuple, on aboutit à une diminution des coûts pour le canton de Berne d'environ deux millions de francs par an, soit 64 millions de francs pour le scénario 1 (24 000 demandes). Pour les scénarios 2 et 3 (40 000 demandes), les économies atteignent cinq millions de francs. L'accélération des procédures et l'exécution de nombreux renvois à partir des centres de

⁴⁷ Ce chiffre a également été utilisé dans la planification d'ensemble de la réorganisation du domaine de l'asile au niveau fédéral, en 2013.

⁴⁸ Ce chiffre correspond à peu près au nombre effectif de demandes reçues en 2015. Pour 2016, on s'attend à un ordre de grandeur comparable.

⁴⁹ Y compris la part cantonale à la compensation des charges de l'aide sociale et des traitements du corps enseignant à l'école enfantine et à l'école obligatoire.

la Confédération soulagent le canton en matière d'hébergement de requérants d'asile. Cependant, à l'avenir, les subventions forfaitaires seront appelées à diminuer, notamment pour l'aide d'urgence. Le nouveau modèle de compensation a des effets positifs pour le canton de Berne: le nombre de cas que ce dernier aura à traiter, en tant que canton accueillant des centres fédéraux, sera proportionnellement moins élevé que pour d'autres cantons similaires dépourvus de centres.

- En l'état actuel des planifications, le renforcement des efforts d'intégration escompté grâce à la restructuration engendrera chaque année des coûts supplémentaires pour le canton. Ceux-ci atteindront environ cinq (scénario 1) à huit millions de francs (scénarios 2 et 3).
- Si, grâce aux mesures d'intégration supplémentaires, le taux d'activité des personnes admises provisoirement et des réfugiés augmente de cinq points de pourcentage, le canton économisera, tant qu'il est compétent (pendant 7 ans pour les personnes admises provisoirement et 5 ans pour les réfugiés titulaires d'un permis B) environ deux (scénario 1) ou trois millions de francs (scénario 2). Le scénario 3 se fonde sur l'hypothèse que les mesures d'intégration échouent à faire augmenter le taux d'activité. Les économies d'aide sociale que les communes pourront réaliser à long terme sont présentées à la section suivante.
- Si ledit taux augmente également de cinq points de pourcentage dans toute la Suisse, les subventions fédérales diminueront d'environ deux (scénario 1) ou trois millions de francs (scénarios 2 et 3).
- La mise en œuvre de la révision de la loi fédérale sur l'asile générera un effet dissuasif, principalement pour les demandes faiblement motivées. Cet effet permettra au canton de Berne d'économiser environ six (scénario 1) à 10,5 millions de francs (scénarios 2 et 3).

Dans l'ensemble, après la révision de la loi sur l'asile et une fois achevée la restructuration prévue, les coûts nets passeront de 66 à un peu moins de 63 millions de francs pour 24 000 demandes (scénario 1). Dans ce scénario, les finances cantonales seront donc soulagées de quelque trois millions de francs chaque année. Dans le scénario 2 (40 000 demandes), les économies se monteront à environ sept millions de francs: après la restructuration, les coûts nets passeront d'environ 109 à 102 millions de francs. Quant au scénario 3 (éventualité selon laquelle les mesures d'intégration renforcées restent sans effet sur le taux d'activité), les économies se chiffrent à un peu moins de quatre millions de francs. Même dans ce dernier scénario, le nouveau modèle de compensation permet de générer des économies par rapport au système actuel grâce à l'effet dissuasif; viendront s'y ajouter les sommes que le canton de Berne percevra à titre de dédommagement pour abriter des centres de la Confédération. Cependant, les investissements pour l'intégration ne sont plus rentables.

Illustration 5-1 : Répercussions financières de la révision de la loi fédérale sur l'asile et de la restructuration dans le canton de Berne

Répercussions de la restructuration	Total des coûts nets*		
	Scénario 1: 24 000 demandes	Scénario 2: 40 000 demandes	Scénario 3: 40 000 demandes sans augmentation du taux d'activité
Système actuel	66,3 mio CHF	108,7 mio CHF	108,7 mio CHF
Application directe de la loi sur l'asile révisée (ligne directrice)	63,9 mio CHF (-2,3 mio CHF)	103,3 mio CHF (-5,3 mio CHF)	103,3 mio CHF (-5,3 mio CHF)
– Confédération: accélération des procédures et des renvois à partir de centres fédéraux, adaptation des indemnités forfaitaires (aide d'urgence)			
– Effet du nouveau modèle de compensation sur la part de procédures étendues: diminution de 13,9 à 12,8 %			
+ Investissement dans l'intégration: première intégration dans les CHC, service de tri, harmonisation des efforts d'intégration AP/R, intensification de l'exécution des renvois	68,8 mio CHF (+4,9 mio CHF)	111,5 mio CHF (+8,1 mio CHF)	111,5 mio CHF (+8,1 mio CHF)
Effet de l'augmentation du taux d'activité pendant que le canton est compétent			
– Augmentation du taux de 5 points de pourcentage pendant les premières 5 ou 7 années dans le canton de Berne	67,1 mio CHF (-1,8 mio CHF)	108,5 mio CHF (-2,9 mio CHF)	Pas d'augmentation du taux d'activité
– Augmentation du taux de 5 points de pourcentage dans toute la Suisse pendant les premières 5 ou 7 années	69,2 mio CHF (+2,1 mio CHF)	112,1 mio CHF (+3,5 mio CHF)	115,0 mio CHF (+3,5 mio CHF)
Effet dissuasif sur les demandes d'asile faiblement motivées	62,9 mio CHF (-6,3 mio CHF)	101,7 mio CHF (-10,4 mio CHF)	104,4 mio CHF (-10,7 mio CHF)
– Diminution du nombre de demandes en Suisse de 24 000 à 20 000			
Prise en compte de tous les effets de la restructuration pendant 5 ou 7 ans (NOUVEAU)	62,9 mio CHF	101,7 mio CHF	104,4 mio CHF
Variation totale	-3,3 mio CHF	-7 mio CHF	-4,3 mio CHF

* Les coûts nets correspondent aux coûts nets à charge du canton après la compensation des charges de l'aide sociale, conformément au financement actuel. De ce fait, les changements dans les coûts nets pour l'aide sociale aux réfugiés et pour l'intégration spécifique des personnes admises provisoirement et des réfugiés induisent aussi des changements dans les dépenses des communes. Ceux-ci ne sont pas pris en compte ici.

L'interprétation des résultats doit **impérativement tenir compte** des points suivants :

- Les estimations grossières reposent sur l'**état des planifications et des connaissances à fin juillet 2016**. À l'issue de la conception détaillée (été 2017), les calculs devront être actualisés et adaptés à la nouvelle planification. Il est également prévu d'inclure d'éventuels autres domaines de coûts dans le modèle qui n'ont pas encore été pris en

compte⁵⁰. Au vu des prévisions actuelles, ces domaines ne sont pas pertinents pour l'établissement d'un ordre de grandeur quant aux économies réalisables, mais leur prise en compte augmentera légèrement le niveau de la représentativité des coûts.

- Comme mentionné précédemment, la présentation des résultats se fonde, **à l'échelon national, sur 24 000 (scénario 1) ou 40 000 demandes (scénarios 2 et 3)**. Si les chiffres relatifs à l'asile sont plus élevés ou plus bas, tant les coûts nets du système dans son ensemble que les économies permises par la restructuration augmenteront ou diminueront en conséquence.

5.3 Répercussions à long terme sur les communes, économies résultant d'une meilleure intégration

Dans le canton de Berne, l'un des objectifs essentiels de la restructuration réside dans l'intégration des réfugiés et des personnes admises provisoirement : celle-ci doit être encore renforcée dès le début, de manière à permettre des économies d'aide sociale sur le long terme.

Sans renforcement du taux d'activité, les communes doivent s'attendre à une augmentation des coûts d'aide sociale à partir du moment où les réfugiés et les personnes admises provisoirement passent de la compétence du canton à celle des communes. Selon une estimation, si le taux d'activité reste inchangé (réfugiés : 41 % ; personnes admises provisoirement : 40 %)⁵¹, la compensation des charges de l'aide sociale augmentera chaque année de 17 millions de francs (pour 24 000 demandes) ou de 28 millions de francs (pour 40 000). Cette augmentation devra être prise en charge pour moitié par les communes, soit 8,5 millions de francs dans le premier cas et 14 dans le second. L'évolution montrée souligne de manière éloquente que même après la révision de la loi fédérale sur l'asile, les efforts cantonaux en matière d'intégration garderont une importance capitale. Cette évolution ne pourra être freinée sans une nette augmentation du taux d'activité des réfugiés et des personnes admises provisoirement ou un recul du nombre de demandes d'asile et du taux de protection.

L'illustration 5-2 ci-après montre une analyse sommaire de la rentabilité des mesures prévues pour le scénario 1 (24 000 demandes d'asile dans toute la Suisse). À ce sujet, il faut distinguer la phase pendant laquelle le canton est responsable et celle pendant laquelle la compétence appartient aux communes.

- **Compétence cantonale** : en l'état actuel des planifications, la stratégie prévoit des investissements (nets) de 6,9 millions de francs⁵² par année d'attribution⁵³ au cours des cinq ou sept années pendant lesquelles le canton est compétent. L'augmentation escomptée du

⁵⁰ Cela concerne les dépenses des ORP pour les personnes issues du domaine de l'asile et des réfugiés, les coûts résiduels à charge de l'Office des personnes âgées et handicapées pour les hébergements particuliers et, dans la mesure du possible, une estimation des coûts pour les mesures prises par les APEA pour des personnes du domaine de l'asile et des réfugiés.

⁵¹ Les indications relatives au taux d'activité se réfèrent à celui des réfugiés et des personnes admises provisoirement au-delà de 5 ou 7 ans (après l'expiration de la période de compétence du canton), selon les données du service social.

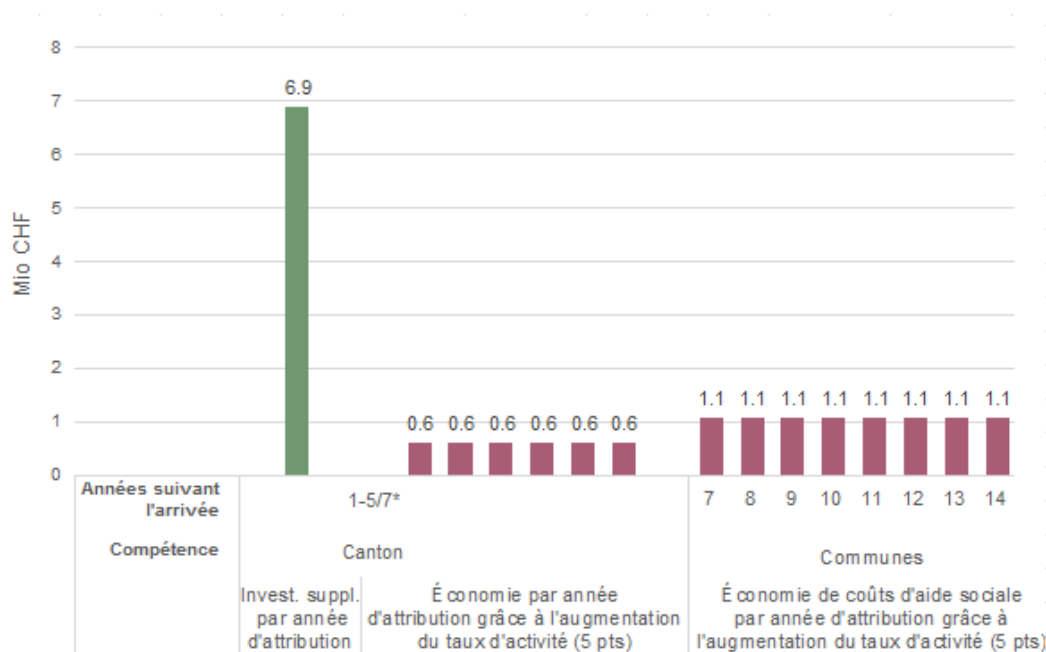
⁵² Outre les 4,5 mio CHF à charge du canton évoqués dans la section précédente, ce chiffre tient compte des coûts supplémentaires à charge des communes. Dans le système actuel, ces dernières les financent déjà par l'intermédiaire de la compensation des charges d'aide sociale.

⁵³ Le terme « année d'attribution », comprend tous les requérants d'asile attribués au cours d'une année donnée (p. ex. 2015).

taux d'activité de cinq points de pourcentage⁵⁴ permettra au canton et aux communes d'économiser quelque 3,8 millions de francs (soit env. 0,6 mio par an) dans la période pendant laquelle le canton est compétent.

- **Compétence communale** : l'augmentation du taux d'activité fera baisser le nombre de réfugiés et de personnes admises provisoirement devant faire appel à l'aide sociale. Pour chaque personne qui travaille, environ 35 000 francs sont économisés chaque année. Concrètement, les quelque 30 personnes supplémentaires qui prendront une activité dans le canton de Berne permettront d'économiser ou de ne pas dépenser 1,1 million de francs.

Illustration 5-2 : Économies à long terme grâce à une meilleure intégration



* La compétence du canton s'étend sur sept ans pour les personnes admises provisoirement et les réfugiés admis provisoirement et sur cinq ans pour les réfugiés. En moyenne, toutes ces personnes relèvent de la compétence du canton pendant 5,8 ans.

En résumé, les constatations pour le **scénario 1** sont les suivantes : si les mesures prévues suffisent à augmenter le taux d'activité de cinq points de pourcentage, les investissements seront rentabilisés après environ neuf ans d'activité grâce aux coûts d'aide sociale économisés. Si les réfugiés et les personnes admises provisoirement (dont la plupart sont jeunes) exercent une activité pendant 15, 20 ou 30 ans au lieu de rester au chômage, les efforts d'intégration seront rentables. Le canton et les communes en profiteront également, car les dépenses d'aide sociale – toutes autres choses égales par ailleurs – baisseront d'environ 1,1 million de francs par an. Le modèle indique cependant que l'évolution des coûts ne pourra être endiguée que si le taux d'activité augmente encore.

Le nombre de demandes d'asile retenu pour le **scénario 2** (40 000) est plus élevé que pour le scénario 1. Cependant, on s'attend à ce que le nombre de participants à des programmes

⁵⁴ La planification fédérale en vue d'accélérer les procédures d'asile admet une telle augmentation de cinq points de pourcentage.

d'intégration et celui de personnes actives professionnellement augmentent également en proportion. Ainsi, les investissements sont aussi rentables dans ce scénario et permettent une économie d'aide sociale après neuf ans.

Dans le **scénario 3**, on émet l'hypothèse que les efforts d'intégration échouent à faire augmenter le taux d'activité dans le canton de Berne. Dans ce cas, aucune économie ne sera réalisée au niveau de l'aide sociale, raison pour laquelle des investissements dans l'intégration ne sont a priori pas pertinents d'un point de vue financier.

5.4 Répercussions d'une nouvelle répartition des coûts entre le canton et les communes

Les coûts à charge du canton présentés dans l'illustration 5-1 se fondent sur la répartition actuelle des coûts (compensation des charges d'aide sociale). En l'état actuel des choses (21 juillet 2016), deux options de financement sont possibles pour la restructuration (cf. section 3.7.2).

- Dans l'option 1 (financement intégral par le canton), le canton prend en charge l'entier des coûts liés à l'aide sociale en matière d'asile et à l'aide sociale aux réfugiés, ce qui soulage d'autant les communes dans le cadre de la compensation des charges de l'aide sociale. Cette option générerait une augmentation des coûts nets pour le canton à hauteur de 17 millions de francs dans le scénario 1, de 28 millions dans le scénario 2 et de 30 millions dans le scénario 3.
- Dans l'option 2 (financement intégral par la compensation des charges de l'aide sociale), la compensation des charges de l'aide sociale est élargie au domaine de l'aide sociale en matière d'asile. Ce domaine étant déjà intégralement financé par le canton (coûts nets d'env. 8 mio CHF dans le scénario 1), ce dernier se verrait soulager de la moitié des coûts grâce à la participation des communes dans le cadre de la compensation des charges. Dans cette seconde option, les coûts nets à charge du canton diminuent d'environ quatre millions de francs (scénario 1) ou d'environ 6,5 millions de francs (scénarios 2 et 3).