



Rapport

Date de la séance du CE : 13 août 2025
Direction : Direction de la sécurité
N° d'affaire : 2025.SIDABEV.3
Classification : Non classifié

Office de la population (OPOP) : conseils relatifs aux perspectives et au retour fournis par la Croix-Rouge suisse ; autorisation de dépenses, crédit d'engagement 2026 à 2028, crédit d'objet

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Contexte	2
3.2	Qualification juridique de la dépense et compétence en matière d'autorisation de dépenses	4
3.3	Situation dans le domaine du droit des marchés publics en cas d'adjudication à des œuvres de bienfaisance.....	4
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législation et dans d'autres planifications importantes	5
5.	Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.....	5
6.	Répercussions sur les communes	6
7.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	6
8.	Conséquences en cas de rejet.....	6
9.	Proposition	6

1. Synthèse

Le contrat de prestations limité à trois ans avec la Croix-Rouge suisse (CRS) canton de Berne concernant les conseils relatifs aux perspectives et au retour arrive à échéance fin 2025. La présente demande de crédit, d'un montant annuel de 460 000 francs pour les années 2026 à 2028, doit garantir le maintien de l'offre de la CRS, qui existe depuis 2008. Cette dernière encourage le départ dans les délais des personnes en détention tenues de quitter la Suisse. L'offre de soutien de la CRS permet de gagner en efficacité dans les domaines de l'aide d'urgence, de la détention administrative et des renvois et, par ailleurs, d'asseoir l'objectif d'une exécution systématique des renvois. Sans les conseils relatifs au retour de la CRS, les personnes en exécution de peine tenues de quitter la Suisse seraient moins nombreuses à partir une fois leur détention terminée, alors qu'elles présentent parfois des risques de récidive

et – dans la mesure où leur rapatriement sous contrainte n'est pas possible – entraînent des coûts importants dans le domaine de l'aide d'urgence.

2. Bases légales

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), article 76, lettre e
- Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31), articles 46 et 80a
- Ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (Ordonnance 2 sur l'asile, OA 2 ; RS 142.312), articles 59a et 59a^{bis}
- Ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE ; RS 142.281), article 2b
- Loi du 9 décembre 2019 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE ; RSB 122.20), articles 3, 4, 8 et 28
- Ordonnance du 20 mai 2020 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Oi LFAE ; RS B 122.201), article 6
- Décret du 11 septembre 2019 sur les tâches des Directions et de la Chancellerie d'État et sur la désignation des Directions (DTDD ; RSB 152.010), article 5
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la sécurité (Ordonnance d'organisation DSE, OO DSE ; RSB 152.221.141), articles 1 et 11
- Loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0), articles 28, 30 et 32
- Ordonnance du 16 novembre 2022 sur les finances (OFin ; RSB 621.1), articles 25, 27, 30, 32 et 36, alinéa 4
- Règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 (RGC ; RSB 151.211), article 118, alinéa 1, lettre b
- Accord intercantonal du 15 novembre 2019 sur les marchés publics (AIMP 2019 ; RSB 713.2-1), article 10

3. Description de l'affaire

3.1 Contexte

La collaboration entre l'Office de la population (OPOP) et la Croix-Rouge suisse (CRS) pour dispenser des conseils relatifs aux perspectives et au retour existe depuis 2008. Fondée sur l'article 28 de la loi du 9 décembre 2019 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE ; RSB 122.20), cette offre, destinée aux personnes détenues obligées de quitter la Suisse, a pour but d'encourager ces dernières à planifier et à concrétiser un retour contrôlé dans leur pays d'origine avec le soutien de la CRS.

L'objectif supérieur des conseils est d'augmenter durablement le nombre de départs des personnes se trouvant en détention administrative ou en exécution de peine. Le programme de la CRS s'adresse tant aux requérantes et requérants d'asile déboutés qu'aux personnes qui sont renvoyées de Suisse au terme d'une procédure administrative cantonale en vertu du droit des étrangers. Les retours volontaires s'inscrivant dans le cadre de cette offre permettent d'éviter les vols de retour et les vols spéciaux accompagnés – qui sont fort coûteux –, et de réduire les frais liés à l'exécution de peines, à la détention administrative et au rapatriement. Ces conseils visent par ailleurs à diminuer les frais du canton en matière d'aide d'urgence en faveur des requérantes et requérants d'asile déboutés et de soulager le personnel du Service des migrations, de l'Office de l'exécution judiciaire et de la Police cantonale. Au vu des effets positifs décrits, le programme doit être prolongé jusqu'à la fin de l'année 2028.

Les indicateurs les plus importants des années précédentes sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Indicateur de résultat	2022	2023	2024
Clients (h/f)	259 (251/8)	281 (276/5)	349 (336/13)
Séances de conseil	582	584	684
Retours non accompagnés	119	130	172

Au cours de la période contractuelle actuelle (2023 à 2025), l'OPOP indemnise la CRS à hauteur de 350 000 francs par an pour couvrir les dépenses résultant du mandat. Étant donné que le nombre de conseils a sans cesse augmenté ces dernières années et que la charge administrative varie considérablement, le montant total doit être majoré à 410 000 francs et inclure une réserve de planification de 50 000 francs à titre de plafond des coûts pour les années 2026 à 2028. Cette réserve tient compte de l'évolution constatée ces dernières années et de la volatilité, afin de garantir les liquidités et la marge de manœuvre de la CRS. Partant, le montant annuel à autoriser s'élève à 460 000 francs. Le contrat conclu avec la CRS prévoit un plafond de 410 000 francs. Si la CRS s'attend à ce que celui-ci soit dépassé, elle en informe l'OPOP. D'éventuels excédents résultant d'une année contractuelle sont déduits du troisième acompte de l'année suivante.

Le montant de 410 000 francs résulte du calcul suivant.

Année	Coûts en CHF	Nbre clients	Montant en CHF par client	Nbre entretiens	Nbre entretiens par client	Nbre retours	Montant en CHF par retour	Nbre retours en %
2020	277 611	197	1409	464	2.4	100	2776	50.8
2021	293 971	251	1171	586	2.3	130	2261	51.8
2022	335 199	259	1294	582	2.2	119	2817	45.9
2023	345 222	281	1229	584	2.1	130	2656	46.3
2024	360 889	349	1034	684	2.0	172	2098	49.3
Total	1 612 892	1337	6137	2900	11	651	12 608	
Moyenne	322 578	267	1206	580	2.2	130	2478	48.7

La DSE continue de tabler sur une clientèle nombreuse et sur un besoin en matière d'entretiens de départ ; pour les années 2026 à 2028, elle s'attend à environ 340 clientes et clients par an avec des dépenses moyennes de 1206 francs¹ par personne. Étant donné que tant le nombre de clientes et clients que les coûts moyens peuvent fortement varier en fonction du nombre d'entretiens requis, le présent crédit comprend pour la première fois une réserve.

Conformément aux articles 59a et 59a^{bis} de l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (ordonnance 2 sur l'asile, OA 2 ; RS 142.312), à l'article 2b de l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE ; RS 142.281) et au point 2.8 de la directive III du 1^{er} janvier 2008 du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), la Confédération peut contribuer aux frais engendrés par les entretiens de conseil sur le retour et les perspectives. La participation aux frais est limitée à un tiers des coûts pour les entretiens avec des requérantes et requérants d'asile déboutés se trouvant en détention administrative. Aucuns frais ne sont remboursés pour les personnes relevant du droit des étrangers. En plus

¹ Estimation : conseils dispensés à 340 clientes et clients par an, dépenses par client 1206 francs = 410 000 francs

d'un rapport annuel sur chacun des cas, la CRS adresse une facture trimestrielle à l'OPOP afin que celui-ci procède au versement d'une avance. Sur la base du rapport annuel, le Secrétariat d'État aux migrations calcule la participation aux frais de la Confédération.

Poste	2023 en CHF	2024 en CHF	2025 en CHF
Acompte trimestre 1	87 500	87 500	87 500
Acompte trimestre 2	87 500	87 500	87 500
Acompte trimestre 3	87 500	87 500	87 500
Acompte trimestre 4	87 500	87 500	87 500
Total versé à la CRS	350 000	350 000	350 000
Dépenses totales CRS (brut)	345 222	360 889**	375 000*
Participation aux frais de la Conf.	42 999	52 048	45 000*
Dépenses totales CRS (net)	302 223	308 841	330 000

* Estimation

** Total des dépenses brutes selon le rapport annuel 2024 de la CRS. Le rapport indique qu'un dépassement du plafond peut être couvert avec les réserves constituées l'année précédente.

3.2 Qualification juridique de la dépense et compétence en matière d'autorisation de dépenses

Il s'agit en l'espèce d'une dépense nouvelle périodique au sens des articles 28 et 30 LFin présentée sous forme d'un crédit d'engagement (crédit d'objet) au sens des articles 32 et 33 LFin. C'est le montant des dépenses annuelles qui est décisif pour les dépenses périodiques. Le présent crédit d'engagement s'élève à 460 000 francs par année (montant plafonné), réserve comprise. La compétence en matière d'autorisation de dépenses revient au Grand Conseil, sous réserve d'une votation populaire facultative.

La participation aux frais de la Confédération dépend du nombre d'entretiens de retour menés avec les requérantes et requérants d'asile déboutés en détention administrative. Comme cette valeur est soumise à des fluctuations annuelles, les contributions fédérales varient elles aussi. De plus, la Confédération peut adapter sa participation d'année en année, en faveur ou en défaveur des cantons. En raison de ces incertitudes, la demande de crédit indique les coûts bruts, bien que l'expérience montre que dépenses effectives seront moindres.

3.3 Situation dans le domaine du droit des marchés publics en cas d'adjudication à des œuvres de bienfaisance

Les dispositions relatives aux marchés publics devraient en principe s'appliquer, autant en raison du statut de l'OPOP, qui est un office de l'administration publique, que de la valeur d'acquisition de la présente demande de crédit. Cependant, elles ne s'appliquent pas pour les adjudications de marchés publics visées par l'article 10 AIMP 2019. En effet, les mandats attribués à des œuvres de bienfaisance ne sont pas soumis aux dispositions relatives aux

marchés publics, conformément à l'article 10, alinéa 1, lettre e AIMP 2019. La notion d'œuvres de bienfaisance comprend tous les mandataires qui poursuivent des buts idéaux, dans la mesure où ils fournissent des prestations qui servent l'intérêt commun et non des intérêts commerciaux. Au sens de l'AIMP 2019, les œuvres de bienfaisance sont généralement des associations ou des fondations qui, puisqu'elles poursuivent des buts idéaux et n'utilisent pas de moyens commerciaux, ne pratiquent pas la concurrence économique. Étant donné que la CRS est un œuvre de bienfaisance au sens de l'article 10, alinéa 1, lettre e AIMP 2019, les dispositions du droit des marchés publics ne s'appliquent pas en l'espèce.

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

La présente demande de crédit est conforme au programme gouvernemental de législature 2023 à 2026. Grâce aux prestations de la CRS, qui permettent d'éviter aux personnes concernées de se faire des illusions sur leurs perspectives de séjour en Suisse et les aident à respecter leur obligation de quitter le pays, le canton garantit la sécurité, conformément à l'objectif n° 3.

5. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Il s'agit en l'espèce d'un crédit d'engagement sous forme d'une dépense nouvelle périodique qui relève de la compétence du Grand Conseil.

Un rejet donnerait lieu à une augmentation des dépenses dans le domaine de l'aide d'urgence et du soutien à l'exécution des renvois, ce qui impacterait négativement le bilan global déficitaire dans ce domaine. Sans l'offre de la CRS, les personnes en exécution de peine tenues de quitter la Suisse seraient moins nombreuses à partir une fois leur détention terminée et elles généreraient des coûts, dans les cas où un rapatriement sous contrainte n'est pas possible. En effet, une personne déboutée qui est placée en détention en vue du renvoi ou de l'expulsion après avoir exécuté sa peine coûte 700 francs, dont 500 à la charge du canton² par jour. En outre, les conseils relatifs au retour et les départs autonomes qui y sont liés permettent d'éviter des renvois sous escorte policière et des vols spéciaux, dont les frais d'accompagnement, de voyage et d'hébergement s'élèvent à plusieurs milliers de francs.

² 200 francs par jour de détention et par personne relevant du domaine de l'asile sont pris en charge par la Confédération.

La comptabilisation des charges sera faite comme indiqué dans le tableau ci-après.

Centre de coûts	Nature comptable	Exercice comptable	Montant en CHF
464100010007 Projets LAsi	313000002 Conseils, supervision, coaching	2023	350 000
464100010007 Projets LAsi	313000002 Conseils, supervision, coaching	2024	350 000
464100010007 Projets LAsi	313000002 Conseils, supervision, coaching	2025	350 000

Les moyens requis, excepté la réserve annuelle de 50 000 francs, figurent au budget 2026 et au plan intégré mission-financement 2027 à 2028 dans le groupe de produits Population.

6. Répercussions sur les communes

La présente demande de crédit n'a pas de répercussion directe sur les communes.

7. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

La présente demande de crédit n'a pas de répercussion directe sur l'économie, l'environnement et la société.

8. Conséquences en cas de rejet

En cas de rejet, le contrat de prestations avec la CRS, qui vise à encourager le retour des personnes détenues tenues au départ, ne pourra pas être renouvelé. Comme décrit précédemment, cela pourrait avoir des répercussions négatives dans plusieurs domaines : augmentation des coûts de l'aide d'urgence et de la détention administrative, renvois sous contrainte particulièrement onéreux, risque de récidive plus important chez les personnes détenues remises en liberté dont le renvoi n'est pas possible. Ces conséquences limiteraient inutilement le canton dans son objectif d'assurer une exécution efficiente des renvois.

9. Proposition

Le présent crédit d'engagement doit permettre de garantir la poursuite sans restriction du contrat de prestations avec la CRS. Pour les raisons qui précèdent, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le présent crédit d'engagement (crédit d'objet) d'un montant annuel de 460 000 francs pour les années 2026 à 2028.

Pièce jointe

– Projet d'arrêté