



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 288-2025
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2025.GRPARL.1447

Déposée le : 20.11.2025

Motion de groupe : Oui
Intervention de l'organe du GC : Non
Déposée par : UDC (Josi, Wimmis) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Oui 27.11.2025

N° d'ACE : 129/2026 du 11 février 2026
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification : Non classifié

Retoquage des réglementations bernoises comme la nouvelle loi sur l'aide sociale à cause des nouveaux traités de l'UE ?

Du fait des nouveaux traités avec l'UE, la Suisse serait entre autres contrainte d'appliquer le principe de la libre circulation des personnes et de reprendre en grande partie la directive relative au droit des citoyens de l'Union européenne. Cela signifierait que les citoyennes et citoyens de l'UE bénéficieraient d'un nouveau droit de séjour permanent, plus facile à obtenir que l'actuel permis d'établissement. La note pour les cantons serait probablement extrêmement élevée à cause des montants d'aide sociale et de prestations complémentaires alloués aux personnes issues de l'UE venues s'installer en Suisse.

Selon les expertes et experts de la Confédération, 690 000 personnes seraient ainsi autorisées à demander un droit de séjour permanent en Suisse cinq ans après l'adoption des nouvelles règles de libre circulation des personnes. Au cours des années suivantes, quelque 70 000 personnes supplémentaires viendraient s'ajouter chaque année. Leur droit de séjour resterait valable même si ces personnes perçoivent l'aide sociale, et la conjointe ou le conjoint n'aurait a fortiori pas besoin d'exercer une activité professionnelle pour obtenir un droit de séjour permanent. D'après les projections de la Confédération, le nombre de cas bénéficiaires de l'aide sociale supplémentaires par an se situerait dans une fourchette allant de 3000 à 4000, ce qui entraînerait un surcoût susceptible d'atteindre 74 millions de francs pour l'aide sociale, des coûts supplémentaires annuels de 7 millions au titre des prestations complémentaires et d'environ 22 millions pour la caisse de chômage.

Ces chiffres ont de quoi alarmer et soulèvent également des questions quant à l'efficacité de la loi sur l'aide sociale et d'autres réglementations examinées cette année par le Grand Conseil. Des questions se posent également sur les effets qu'aurait l'extension de la libre circulation des personnes sur le plan du vivre ensemble dans le canton de Berne.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. La nouvelle loi bernoise sur l'aide sociale (LASoc) est censée inciter les bénéficiaires de l'aide sociale à améliorer leurs connaissances linguistiques afin de pouvoir intégrer le marché du travail. Quelle serait l'ampleur des dégâts causés à cette disposition du fait des nouveaux traités avec l'UE, et en viendrait-on de fait à invalider cette disposition ?
2. Depuis le 1^{er} janvier 2015, la loi sur l'intégration de la population étrangère (LInt) est mise en œuvre dans le canton de Berne. Elle s'articule autour d'un modèle de promotion de l'intégration à trois degrés (modèle bernois) et s'adresse aux personnes arrivant de l'étranger. L'objectif de ce modèle est de fournir un appui à ces personnes de manière aussi ciblée que possible dès leur entrée en Suisse. La première étape du processus est constituée par un premier entretien avec les communes, obligatoire pour la plupart des personnes étrangères nouvellement arrivées, et qui a entre autres pour but de déterminer les éventuels besoins en matière d'apprentissage de la langue. Quelle est, d'après le Conseil-exécutif, l'évaluation du risque de voir ce modèle bernois de facto invalidé par les nouveaux traités européens ?
3. Quel regard le Conseil-exécutif porte-t-il sur les conséquences qu'auraient les traités avec l'UE en ce qui concerne l'application des principes liés à l'intégration et à l'aide sociale aux personnes originaires de pays tiers ?
4. Quelle est l'analyse que fait le Conseil-exécutif des coûts qu'entraîneraient pour le canton l'extension de la libre circulation des personnes et l'afflux de personnes supplémentaires bénéficiaires du système social dont s'accompagnerait cette extension ? Quelles sont les projections chiffrées eu égard aux coûts supplémentaires qui en résulteront dans le domaine social pour les contribuables du canton de Berne ?
5. Quelle est l'appréciation du Conseil-exécutif en ce qui concerne le conflit potentiel que les nouvelles réglementations généreront ? L'inégalité de traitement en matière de regroupement familial suscite d'ores et déjà le mécontentement, car les citoyennes et citoyens de l'UE peuvent faire venir leurs grands-parents et leurs petits-enfants originaires de pays tiers, par exemple de Syrie ou de Turquie, alors que les Suissesses et Suisses ainsi que les étrangers de pays tiers n'ont pas cette possibilité, pas même avec un permis C. Si on en vient de surcroît à assouplir les modalités inhérentes à la résidence permanente, le fossé en matière de droits entre d'une part les ressortissantes et ressortissants de l'UE et d'autre part les autres personnes risque de s'accroître encore davantage, et d'exacerber le mécontentement.

Motivation de l'urgence : il faudrait que les services compétents soient rapidement mis au courant des effets concrets que les nouveaux traités avec l'UE charrieront derrière eux.

Réponse du Conseil-exécutif

Le 13 juin 2025, le Conseil fédéral a approuvé les textes des accords avec l'Union européenne (UE) et ouvert la procédure de consultation sur le paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) ». Outre les traités, le paquet comprend les lois permettant la mise en œuvre interne, mesures d'accompagnement incluses. La procédure de consultation s'est terminée le 31 octobre 2025. Le Conseil fédéral est en train d'en analyser les résultats et décidera, sur cette base, des éventuelles modifications à apporter au projet de message. Le Parlement fédéral devrait se pencher sur le projet durant sa session de printemps 2026. Il n'est donc pas encore possible de savoir quels seront les effets concrets des accords et les adaptations qui en découleront dans la législation.

Le Conseil-exécutif se fonde sur les estimations de la Confédération concernant les incidences possibles d'une reprise partielle par la Suisse de la directive relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (ci-après directive sur la citoyenneté). Pour le seul domaine de l'aide sociale, ces estimations prévoient des dépenses supplémentaires de 56 à 74 millions de francs par année à l'échelle suisse, soit quelque 2 à 2,7 % des dépenses actuelles liées à l'aide sociale.

Selon une analyse externe d'impact de la réglementation (AIR) relative à la reprise partielle de la directive sur la citoyenneté et à ses conséquences sur les institutions étatiques¹, mandatée par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), il en découlerait un surcoût considérable non seulement pour l'aide sociale, mais aussi au titre des prestations complémentaires (PC) et de l'assurance-chômage (AC). Dans les deux derniers domaines, ce surcoût serait assumé principalement par la Confédération. Mais si le nombre de personnes sans emploi augmente, les cantons doivent de leur côté affecter davantage de ressources aux prestations d'insertion professionnelle et de soutien.

Afin de chiffrer l'impact cantonal au moins approximativement, les évaluations à l'échelle suisse peuvent être transposées au canton de Berne proportionnellement à sa population (11,8 %)² :

Impact (estimations)	Canton de Berne
Nombre de personnes remplissant les critères d'obtention du droit de séjour permanent cinq ans après l'introduction de la directive sur la citoyenneté	env. 67 300
Nombre annuel de personnes remplissant ces critères par la suite	5900 à 8300
Nombre de demandes de droit de séjour permanent par année ³	470 à 2400
Nombre de nouveaux cas d'aide sociale par année	350 à 470
Surcoût par année pour l'aide sociale	CHF 6,6 à 8,7 mio
Surcoût par année pour les PC	CHF 0,8 mio
Surcoût par année pour l'AC	CHF 1,1 à 2,6 mio
Surcoût total par année (aide sociale, PC et AC)	CHF 8,5 à 12,1 mio

Sur la base des estimations de la Confédération, le canton de Berne doit donc s'attendre à un surcoût annuel de 8,5 à 12,1 millions de francs au total pour les trois domaines mentionnés. Comme indiqué précédemment, les dépenses supplémentaires concernant les PC et l'AC seraient assumées en bonne partie par la Confédération. Mais il existe également des risques de surcoût qui ne sont pas évoqués dans l'AIR.

Le rapport mandaté par le SEM indique certes en substance que la majorité des études empiriques infirment l'hypothèse d'un effet d'attraction⁴. Ce constat suscite cependant quelques doutes : depuis l'introduction de la libre circulation des personnes, l'immigration est nettement plus importante que dans les prévisions initiales du Conseil fédéral. Le solde migratoire annuel s'élève en moyenne à quelque 70 000 personnes à l'échelle suisse depuis 2002, contre 26 400

¹ Ecoplan (2025) : *Verwaltungsexterne Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL). Auswirkungen auf die staatlichen Institutionen. Schlussbericht*, p. 8 (rapport final en allemand avec résumé en français)
² Population résidente permanente à fin 2024 : 9,05 millions d'habitantes et d'habitants pour la Suisse (100 %), 1,07 million pour le canton de Berne (11,8 %) Source : www.fin.be.ch > Thèmes > Statistique publique > Statistique de la population > Population - chiffres clés
³ Il est supposé que la majorité des personnes ressortissantes de l'UE ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE), en particulier celles qui sont titulaires d'un permis d'établissement C ou qui exercent une activité professionnelle, ne demanderont pas le statut de séjour permanent, car elles n'en tireraient aucun avantage pratique.
⁴ Ecoplan (2025), p. 75

seulement durant les deux décennies précédentes (1981-2001)⁵. Un lien de cause à effet peut en être déduit.

Les estimations de l'AIR ne contiennent pas non plus le surcoût à escompter pour les programmes d'occupation et d'insertion proposés dans le cadre de l'aide sociale (POIAS) ni pour les structures ordinaires, par exemple dans le secteur de la formation.

Selon les conclusions de l'AIR, la reprise partielle de la nouvelle directive présente également des avantages économiques et sociaux ; elle pourrait renforcer les relations bilatérales avec l'UE et avoir un impact positif sur la pyramide des âges, le marché du travail et le système de santé⁶. Le Conseil-exécutif soutient par ailleurs les exigences de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), qui demande un système national de suivi de l'aide sociale – ainsi que des prestations de soutien de la Confédération pour la collaboration interinstitutionnelle – afin de promouvoir l'intégration sur le marché du travail et d'éviter une perception de longue durée de l'aide sociale⁷. Par conséquent, il approuve le paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) » malgré des réserves concernant en particulier la directive sur la citoyenneté et les coûts supplémentaires prévisibles dans le secteur social⁸.

1. *La nouvelle loi bernoise sur l'aide sociale (LASoc) est censée inciter les bénéficiaires de l'aide sociale à améliorer leurs connaissances linguistiques afin de pouvoir intégrer le marché du travail. Quelle serait l'ampleur des dégâts causés à cette disposition du fait des nouveaux traités avec l'UE, et en viendrait-on de fait à invalider cette disposition ?*

Les dispositions de la LASoc révisée ne seraient pas invalidées par les nouveaux accords avec l'UE.

L'obligation d'acquérir des connaissances de base d'une langue officielle suffisantes pour communiquer dans les situations du quotidien est inscrite dans la législation fédérale. Elle s'applique aux personnes relevant tant de l'aide sociale ordinaire que de l'aide sociale en matière d'asile. La révision de la LASoc précise cette exigence, visant ainsi une harmonisation avec la loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR). Dès lors que l'obligation, tout comme les éventuelles sanctions en cas de non-respect (réduction potentielle de l'aide matérielle), s'appliquent de la même manière à toutes les personnes concernées, les dispositions évoquées ne sont pas contraires à l'interdiction de discrimination inscrite à l'article 2 de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP).

Il se peut que les adaptations de l'ALCP en discussion fassent augmenter le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et, partant, de personnes entrant dans le champ d'application de la LASoc. Mais elles n'influent pas sur les obligations en matière de réinsertion imposées par les cantons via leurs législations sur l'aide sociale. Le canton de Berne est habilité à exiger de l'ensemble des personnes bénéficiaires qu'elles entreprennent les efforts requis pour l'acquisition de la langue et l'insertion professionnelle. Ce qui importe, c'est que les ressortissantes et ressortissants des États de l'UE et de l'AELE ne soient pas défavorisés par rapport à la population suisse, et inversement.

2. *Depuis le 1^{er} janvier 2015, la loi sur l'intégration de la population étrangère (LInt) est mise en œuvre dans le canton de Berne. Elle s'articule autour d'un modèle de promotion de*

⁵ Office fédéral de la statistique, *Migration de la population résidente permanente étrangère, de 1950 à 2023*

⁶ Ecoplan (2025), p. 15-16

⁷ *Stabilisation et développement des relations entre la Suisse et l'Union européenne : résultats des négociations et mise en œuvre nationale*, prise de position de la CdC du 24 octobre 2025

⁸ ACE 1008/2025 du 7 octobre 2025 : approbation du projet de prise de position de la CdC

l'intégration à trois degrés (modèle bernois) et s'adresse aux personnes arrivant de l'étranger. L'objectif de ce modèle est de fournir un appui à ces personnes de manière aussi ciblée que possible dès leur entrée en Suisse. La première étape du processus est constituée par un premier entretien avec les communes, obligatoire pour la plupart des personnes étrangères nouvellement arrivées, et qui a entre autres pour but de déterminer les éventuels besoins en matière d'apprentissage de la langue. Quelle est, d'après le Conseil-exécutif, l'évaluation du risque de voir ce modèle bernois de facto invalidé par les nouveaux traités européens ?

Le modèle bernois ne serait pas non plus invalidé. Les difficultés de mise en œuvre actuelles de la LInt pourraient toutefois s'accroître. Selon la législation en vigueur, des mesures d'intégration obligatoires ne peuvent déjà être ordonnées qu'à des personnes sans droit de séjour en Suisse. Or, les ressortissantes et ressortissants d'États de l'UE ou de l'AELE disposent d'un droit de séjour en vertu de l'accord sur la libre circulation, pour autant que les critères soient remplis. Pour ces personnes, les mesures ont uniquement valeur de recommandation (cf. art. 8, al. 3 LInt). Le cas échéant, le non-respect des obligations peut certes se répercuter négativement sur la prolongation des autorisations de séjour, par exemple, mais il n'est pas possible de contraindre les citoyennes et citoyens de l'UE et de l'AELE à conclure une convention d'intégration. Par conséquent, la reprise des nouvelles dispositions augmenterait le cercle des personnes qui ne sont pas soumises à des mesures obligatoires.

3. Quel regard le Conseil-exécutif porte-t-il sur les conséquences qu'auraient les traités avec l'UE en ce qui concerne l'application des principes liés à l'intégration et à l'aide sociale aux personnes originaires de pays tiers ?

Les nouvelles dispositions sur la libre circulation des personnes n'auraient aucune conséquence pour les personnes originaires de pays tiers. Ces dernières ne seraient pas directement touchées par la reprise partielle de la directive sur la citoyenneté, étant donné que celle-ci s'applique exclusivement aux ressortissantes et ressortissants d'États de l'UE ou de l'AELE.

4. Quelle est l'analyse que fait le Conseil-exécutif des coûts qu'entraîneraient pour le canton l'extension de la libre circulation des personnes et l'afflux de personnes supplémentaires bénéficiaires du système social dont s'accompagnerait cette extension ? Quelles sont les projections chiffrées eu égard aux coûts supplémentaires qui en résulteraient dans le domaine social pour les contribuables du canton de Berne ?

Comme indiqué en introduction, le surcoût est estimé à un montant de 8,5 à 12,1 millions de francs dans le domaine social (aide sociale, PC et AC confondus).

Ce chiffre peut cependant être quelque peu relativisé : en cas de reprise de la directive sur la citoyenneté, seules bénéficieront du droit de séjour permanent les personnes qui auront auparavant vécu et travaillé en Suisse pendant au moins cinq ans et qui n'auront pas été tributaires de l'aide sociale pendant plus de six mois durant cette période. Il convient toutefois de souligner qu'un taux d'occupation de 30 à 40 % est déjà considéré comme une activité lucrative à part entière⁹.

Le nouveau paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) » prévoit certes – comme le droit actuel – l'activation d'une clause de sauvegarde en cas de difficultés sérieuses d'ordre économique ou social, laquelle permettrait une dérogation aux

⁹ Ecoplan (2025), p. 42

dispositions de la directive sur la citoyenneté. Jusqu'ici, il n'a cependant été recouru à cette clause qu'avec la plus grande réserve, et ce uniquement en lien avec certains États de l'UE. D'une part, les barrières mises en place sont élevées, et la demande peut être rejetée par un tribunal arbitral. D'autre part, l'UE engagerait certainement des mesures de rééquilibrage. Le Conseil-exécutif part ainsi du principe que la clause de sauvegarde ne jouera pas non plus un rôle déterminant à l'avenir.

5. *Quelle est l'appréciation du Conseil-exécutif en ce qui concerne le conflit potentiel que les nouvelles réglementations généreront ? L'inégalité de traitement en matière de regroupement familial suscite d'ores et déjà le mécontentement, car les citoyennes et citoyens de l'UE peuvent faire venir leurs grands-parents et leurs petits-enfants originaires de pays tiers, par exemple de Syrie ou de Turquie, alors que les Suissesses et Suisses ainsi que les étrangers de pays tiers n'ont pas cette possibilité, pas même avec un permis C. Si on en vient de surcroît à assouplir les modalités inhérentes à la résidence permanente, le fossé en matière de droits entre d'une part les ressortissantes et ressortissants de l'UE et d'autre part les autres personnes risque de s'accroître encore davantage, et d'exacerber le mécontentement.*

Le Conseil-exécutif considère les craintes exprimées comme réalistes.

Destinataire
– Grand Conseil