

**Polizei- und
Militärdirektion
des Kantons Bern**

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

**Gesundheits- und
Fürsorgedirektion
des Kantons Bern**

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

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@gef.be.ch



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

**Planification détaillée relative à la mise en œuvre de la
stratégie globale de l'asile et des réfugiés dans le can-
ton de Berne définie dans l'ACE 907/2016 du 17 août
2016 compte tenu des déclarations de planification du
Grand Conseil datées du 18 novembre 2016
(2016.POM.255)**

Version pour la séance du Conseil-exécutif du 5 juillet 2017

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: Restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne: planification détaillée
Sous-titre: Planification détaillée relative à la mise en œuvre de la stratégie globale de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne définie dans l'ACE 907/2016 du 17 août 2016 compte tenu des déclarations de planification du Grand Conseil datées du 18 novembre 2016 (2016.POM.255)
Lieu: Berne
Date: 23 juin 2017

Comité de projet NA-BE

Hans-Jürg Käser, conseiller d'État, directeur de la police et des affaires militaires
Pierre Alain Schnegg, conseiller d'État, directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale
Markus Aeschlimann, chef de l'Office de la population et des migrations
Andrea Blaser, secrétaire générale suppléante, Direction de la police et des affaires militaires
Regula Unteregger, cheffe de l'Office des affaires sociales
Eveline Zurbriggen, secrétaire générale suppléante, Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale

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
Manuel Haas, délégué cantonal à l'intégration, responsable de la Division Intégration, Office des affaires sociales
Alexander Maurer, chef du Service des migrations, Office de la population et des migrations
Patricia Stadler, Office juridique, SAP
Regula Unteregger, cheffe de l'Office des affaires sociales
Andrea Zbinden, secrétariat du projet NA-BE, Office de la population et des migrations
Eveline Zurbriggen, secrétaire générale suppléante, Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale

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
Résumé	5
1 État des lieux	8
1.1 Mandat du Conseil-exécutif et principes de la stratégie	8
1.2 Déclarations de planification du Grand Conseil	8
1.3 Classement d'interventions parlementaires	10
1.4 Principes de la planification détaillée	14
1.5 Démarche d'élaboration de la stratégie	15
1.6 Structure du rapport de synthèse sur la planification détaillée	16
2 Intégration	17
2.1 Objectifs d'effet et de prestation	17
2.1.1 Objectifs d'effet	17
2.1.2 Objectifs de prestation	17
2.2 Le processus d'intégration et ses acteurs	20
2.2.1 Processus d'intégration individuel et axé sur le marché du travail	20
2.2.2 Rôles respectifs des acteurs du processus d'intégration	22
2.2.3 Différences par rapport au processus d'intégration actuel	28
2.2.4 Répercussions financières	29
2.3 Aide sociale	31
2.3.1 Organisation de l'aide sociale	31
2.3.2 Différences par rapport à l'actuelle aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés ...	32
2.3.3 Répercussions financières	33
2.4 Hébergement	34
2.4.1 Hébergement en situation normale	34
2.4.2 Modèle à trois niveaux garantissant la réaction adéquate de l'hébergement aux fluctuations	37
2.4.3 Différences par rapport au système d'hébergement actuel	40
2.4.4 Répercussions financières	40
2.5 Mineurs non accompagnés	41
2.5.1 Option spécialisée pendant les années 2015 à 2017	41
2.5.2 Solution transitoire pour les années 2018 et 2019 (phase 1)	41
2.5.3 Nouvelle stratégie à partir de 2020 (phase 2)	42
2.5.4 Répercussions financières	42
3 Aide d'urgence et exécution des renvois	44
3.1 Objectifs d'effet et de prestation	44
3.2 Organisation de l'aide d'urgence et de l'exécution des renvois	45

3.2.1	Séparation stricte du régime d'aide d'urgence	45
3.2.2	Régime d'aide d'urgence minimal	46
3.2.3	Exécution rapide et systématique des renvois	46
3.3	Différences par rapport au système actuel	49
3.4	Répercussions financières	49
4	Aperçu général des répercussions de la restructuration	52
4.1	Répercussions financières	52
4.1.1	Compte global relatif au domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne	52
4.1.2	Effet de l'augmentation du taux cantonal d'activité des AP / R.....	57
4.1.3	Participation de la Confédération aux coûts du domaine de l'asile et des réfugiés	58
4.1.4	Répercussions sur la compensation des charges de l'aide sociale.....	63
4.1.5	Effets de la restructuration à l'échelon fédéral	64
4.2	Administration (organisation, personnel, locaux)	66
5	Planification de la mise en œuvre	69
5.1	Bases légales	69
5.2	Organisation du projet et échéancier	71
5.3	Analyse des risques	72

Liste des abréviations

AA	Arrondissement administratif
ACE	Arrêté du Conseil-exécutif
AFP	Attestation fédérale de formation professionnelle
AP	Personnes admises provisoirement (permis F)
CD	Centres de départ
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDIP	Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CE	Conseil-exécutif
Centre OP	Centre d'orientation professionnelle
CFC	Certificat fédéral de capacité
CIR+	Cours intensif régional plus
CM FP	Case management « Formation professionnelle »
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
DNEF	Personnes frappées d'une décision négative entrée en force
EPT	Équivalents plein temps
HC	Hébergement collectif
INS	Direction de l'instruction publique
KAFOL	Koordination Asyl- und Flüchtlingswesen im Berner Oberland zur Stärkung der niederschweligen und lokalen Integration (Coordination du domaine de l'asile et des réfugiés dans l'Oberland bernois pour le renforcement de l'intégration locale facilitée)
LASoc	Loi sur l'aide sociale
LiLFAE	Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers
LInt	Loi sur l'intégration
MNA	Mineurs non accompagnés
N	Personnes ayant demandé l'asile (permis N)
NA-BE	Projet de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne
NEM	Personnes ayant fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière
OA 2	Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement
OAS	Office des affaires sociales
OCCant	Organe de conduite cantonal
OIE	Ordonnance sur l'intégration des étrangers
OPM	Office de la population et des migrations
ORP	Office régional de placement
PIC	Programme d'intégration cantonal
POCA	Police cantonale bernoise
POIAS	Programmes d'occupation et d'insertion
POM	Direction de la police et des affaires militaires
PREF	Préfectures
R	Personnes reconnues comme réfugiés
RéfMNA	Réfugiés mineurs non accompagnés
RMNA	Requérants d'asile mineurs non accompagnés
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SEMI	Service des migrations de l'Office de la population et des migrations
swissREPAT	Centre de compétence et de service du SEM pour la gestion des arrivées et des départs

Résumé

En prenant connaissance de la « Stratégie de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne », le Grand Conseil a défini plusieurs axes principaux: intégration rapide des personnes admises provisoirement (AP) et reconnues comme réfugiées (R), exécution systématique des renvois, réaction adéquate de l'hébergement aux fluctuations et répartition équilibrée entre les régions des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés.

Le présent rapport de synthèse sur la planification détaillée expose les modifications à apporter dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie globale. En résumé, les innovations et changements principaux par rapport au système actuel sont les suivants.

a) Simplification majeure de l'organisation et réduction du nombre d'interfaces

La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) est responsable de l'aide sociale en matière d'asile et de l'aide sociale aux réfugiés pendant que le canton est compétent. À l'échelon opérationnel, l'hébergement, l'aide sociale et l'intégration sont délégués à cinq partenaires régionaux qui travaillent de concert avec les préfetures. Le nombre de partenaires contractuels et d'interfaces est ainsi considérablement réduit par rapport au système actuel. Les partenaires régionaux sont tenus de remplir les objectifs opérationnels d'intégration et de s'acquitter de leurs autres tâches de manière économique. Ils disposent à cet effet d'une large marge de manœuvre dans les limites définies par la SAP. Dans le domaine de compétences qui leur est octroyé, ils prennent des décisions concernant l'internalisation ou l'externalisation des tâches, la collaboration avec des tiers ainsi que la mise en œuvre concrète de leurs missions d'information et de coordination. La SAP reste responsable du pilotage **stratégique** du domaine de l'asile et des réfugiés ainsi que du contrôle des résultats et de la fourniture des prestations par les partenaires régionaux.

La Direction de la police et des affaires militaires (POM) se concentre sur l'exécution systématique et rapide des décisions de renvoi entrées en force. Elle encourage les départs rapides et autonomes en mettant en place un conseil systématique en vue du retour, d'une part, et, de l'autre, en limitant l'aide d'urgence au minimum défini dans la Constitution et en hébergeant ses bénéficiaires dans des centres de départ dédiés. Les centres de départ sont gérés par le Service des migrations, ce qui permet à ce dernier d'intervenir directement et facilite la collaboration avec la POCA en cas de rapatriement sous contrainte.

b) Nouveau modèle d'intégration mettant l'accent sur une intégration rapide dans le marché du travail ou dans la formation professionnelle

L'intégration des AP / R obéit à un nouveau modèle dont les points-clés sont les suivants:

- Les AP / R sont tenues d'acquérir, rapidement et dans un esprit proactif, les compétences linguistiques et les compétences de base nécessaires.
- Pour les adultes, l'intégration rapide dans le marché primaire du travail est centrale. Elle s'accompagne d'un encouragement durant l'exercice de l'activité lucrative. Pour les jeunes

adultes (15-25 ans), l'acquisition des compétences de base (scolaires) et l'apprentissage des langues officielles sont érigés en priorités, afin qu'ils puissent accéder au plus vite aux structures ordinaires de la formation professionnelle ou de l'école secondaire (places d'apprentissage, école de culture générale, gymnase).

- À partir du niveau A1, l'encouragement est axé sur les besoins individuels, en fonction surtout de l'environnement professionnel et de la situation économique de la personne. Les personnes qui s'efforcent de s'intégrer dans le marché primaire du travail ou de suivre une formation professionnelle bénéficient d'un soutien financier du canton en vue de l'obtention du diplôme A2; ce soutien peut être prolongé jusqu'au diplôme B2 dans certains cas.
- La gestion des cas est assurée de manière plus soutenue selon le principe « Encourager et exiger »: les partenaires régionaux accompagnent les AP / R tout au long de leur processus d'intégration. Ils définissent avec elles des objectifs d'intégration, font régulièrement le point de la situation et les aiguillent vers des offres spécifiques si leur degré d'intégration l'exige.
- Les partenaires régionaux assument la responsabilité opérationnelle globale du processus d'intégration des AP / R.
- Les incitations à une intégration rapide sont renforcées par la subordination de l'aide sociale et du mode d'hébergement au degré d'intégration.

c) Intensification de la collaboration avec les milieux économiques et les bénévoles

Les partenaires régionaux sont tenus d'établir des relations actives avec les milieux économiques et de veiller à ce que les entreprises de la région prêtes à contribuer à l'intégration disposent d'un interlocuteur unique. Le canton crée sur son territoire des conditions favorisant une intégration rapide dans le marché du travail (p. ex. remplacement de la procédure d'autorisation par une obligation d'annonce dans le cas des AP / R, examen de modèles d'emploi à salaire partiel) et s'engage à l'échelon fédéral et intercantonal pour une amélioration des conditions contribuant à l'intégration dans le marché du travail.

Le bénévolat doit être encouragé dans tous les domaines de l'intégration (acquisition de compétences linguistiques, travail, loisirs, environnement social). Le partenaire régional coordonne le travail des bénévoles, les soutient dans leur mission et s'attache à rendre leur engagement le moins compliqué et bureaucratique possible en levant les éventuels obstacles d'ordre organisationnel.

d) Participation des communes et des préfectures, notamment dans le domaine de l'hébergement

La SAP est responsable de la planification des centres d'hébergement collectif. Dans ce domaine, les préfectures exercent une fonction importante de coordination. En situation tendue, elles sont habilitées à obliger les communes à trouver et à mettre à disposition des hébergements. L'information et la participation des communes sont donc essentielles et prévues ex-

plicitement et dès la première phase dans le modèle à trois niveaux (situation normale, situation tendue et situation d'urgence).

e) Transparence du calcul des coûts et sensibilisation au rapport coût-efficacité

Le canton regroupe dans un compte global transparent ses tâches dans le domaine de l'asile et des réfugiés, les charges qu'elles engendrent ainsi que leurs coûts nets après déduction des forfaits fédéraux. Les coûts inhérents aux multiples tâches du domaine de l'asile et des réfugiés sont définis en détail sur la base d'une modélisation. Pour permettre d'isoler les changements dus aux mesures du projet NA-BE, tant le système actuel que le nouveau système tiennent compte de la mise en œuvre de la révision de la loi fédérale sur l'asile, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Dans l'hypothèse retenue de 24 000 demandes d'asile par an et d'une composition démographique inchangée de ces demandes, le canton de Berne doit prévoir de se voir attribuer chaque année environ 1800 personnes dans des procédures en cours (N), environ 1 100 AP / R et quelque 1900 personnes frappées d'une décision négative entrée en force (DNEF).

La modélisation permet de supposer que suite à la restructuration des tâches spécifiques dans le domaine de l'asile et des réfugiés du canton de Berne, leurs coûts bruts devraient reculer d'environ 179 à quelque 172 millions de francs par an. À ce montant viennent s'ajouter les charges imputables aux structures ordinaires (notamment l'école obligatoire et l'école professionnelle), qui avoisinent les 60 millions de francs. Ces coûts bruts sont compensés en partie par des forfaits fédéraux de quelque 130 millions de francs. Ainsi, en ce qui concerne les tâches spécifiques du domaine de l'asile et des réfugiés, le canton de Berne doit prendre en charge des coûts nets résiduels d'environ 40 millions de francs ou de quelque 99 millions de francs si l'on y inclut ceux inhérents aux structures ordinaires. Au total, la restructuration devrait permettre de réaliser des économies d'environ 7 millions de francs par an.

L'objectif du projet NA-BE consiste par ailleurs, à moyen et long terme, à réduire encore les coûts nets à la charge du canton engendrés par le domaine de l'asile et des réfugiés ainsi que les coûts ultérieurs imputables à l'aide sociale. Par ces mesures et par l'encouragement à l'intégration, le canton poursuit un double but: d'abord, augmenter massivement le taux d'activité des AP / R pour réduire le coût de l'aide sociale à l'échelon cantonal et communal; ensuite, sensibiliser l'ensemble des acteurs du domaine de l'asile et des réfugiés à l'importance du rapport coût-efficacité. En matière d'intégration, le canton améliorera son contrôle de gestion pour obtenir des informations plus précises sur l'efficacité des prestataires et des différentes mesures et diminuer les coûts en permanence. Dans les cas qui le justifient, les missions d'encouragement de l'intégration et d'hébergement des partenaires régionaux sont rémunérées au forfait et des objectifs de prestation précis sont fixés. Les prestations d'aide d'urgence sont fournies par le Service des migrations, ce qui se traduira également par des économies.

1 État des lieux

1.1 Mandat du Conseil-exécutif et principes de la stratégie

Le canton de Berne a pour objectif d'adapter le domaine cantonal de l'asile et des réfugiés à la restructuration décidée à l'échelon fédéral et de saisir ainsi les opportunités offertes par la procédure accélérée qui entrera en vigueur dans toute la Suisse en 2019. Pour la première fois, une stratégie globale a été élaborée par les directions principalement concernées, à savoir la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) et la Direction de la police et des affaires militaires (POM), en collaboration avec la Direction de l'instruction publique (INS). La réorganisation, qui met l'accent sur l'intégration précoce par la SAP et la conduite rapide et efficace des procédures par la POM, implique un transfert de compétences. À l'avenir, les attributions en matière d'octroi de l'aide sociale de la SAP engloberont non seulement les R, mais aussi, ce qui est nouveau, les N en procédure d'asile étendue et les AP. La POM se concentrera sur l'exécution des renvois et l'octroi de l'aide d'urgence.

Le Conseil-exécutif a lancé le projet de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés (projet NA-BE) par ACE du 9 septembre 2015 (1100/2015). La première phase a été consacrée à l'élaboration de la stratégie globale citée. Le Conseil-exécutif entend, à travers cette stratégie, améliorer l'intégration des AP / R par des mesures à la fois précoces et ciblées. Cependant, les DNEF doivent quitter la Suisse plus rapidement. Un autre élément important consiste à garantir une réaction plus adéquate de l'hébergement aux fluctuations par une collaboration plus étroite entre canton, préfectures et communes. Enfin, les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés doivent être mieux réparties à l'échelon régional. Dans l'ACE 907/2016 du 17 août 2016, par lequel il a approuvé la stratégie, le Conseil-exécutif a chargé les Directions responsables de poursuivre les travaux de conception sur cette base et de lui soumettre les résultats au milieu de l'année 2017. Le Grand Conseil a pris connaissance de la stratégie le 23 novembre 2016 en l'assortissant de déclarations de planification (voir point ci-dessous). Le Conseil-exécutif décidera de la mise en œuvre du projet NA-BE sur la base du rapport de synthèse. Étant donné l'ampleur de l'aide extérieure nécessaire dans la phase de mise en œuvre, une demande de crédit sera soumise au Grand Conseil.

1.2 Déclarations de planification du Grand Conseil

Le 23 novembre 2016, le Grand Conseil a pris connaissance de la stratégie et adopté les déclarations de planification figurant dans le tableau ci-dessous. Chacune d'entre elles y est accompagnée du renvoi au passage du rapport de synthèse où elle est abordée en détail.

Illustration 1-1: Déclarations de planification du Grand Conseil sur la stratégie globale de l'asile et des réfugiés

Ch.	Texte	Renvoi rapport
1.	Généralités	
1.1.	Le Conseil-exécutif s'assure que les conclusions des projets pilotes en cours sont reprises dans les autres travaux.	Les éléments importants ressortant des travaux et projets pilotes en cours ont été directement intégrés dans le présent rapport de synthèse: voir p. ex. processus d'intégration (point 2.2.1), modèle à trois niveaux avec définition des situations et tâches respectives des préfectures et des communes (point 2.4.2), possibilités de sanctions dans le domaine de l'aide sociale pour les cas où les objectifs d'intégration ne sont pas atteints (point 2.3.1).
1.2.	Jusqu'à la révision de la loi et à chaque étape conceptuelle importante, le Conseil-exécutif informe les commissions compétentes des stratégies de mise en œuvre.	Les commissions compétentes du Grand Conseil resteront informées et le Grand Conseil pourra débattre à l'automne 2017 de la demande de crédit relative à la phase de mise en œuvre. D'autres projets du Grand Conseil concernant la mise en œuvre de la restructuration suivront, notamment en ce qui concerne la révision de la loi.
1.3.	La stratégie révisée présente les risques qui lui sont associés en toute transparence et propose des solutions.	Voir analyse des principaux risques et propositions de solutions (point 5.3, p. 72).
2.	Organisation, compétences	
2.1.	Dans le projet de loi, le Conseil-exécutif fixe des compétences claires, veille à limiter les interfaces entre les acteurs et élimine les doublons.	<ul style="list-style-type: none"> – Transfert à la SAP des compétences relatives aux N / AP / R (point 1.4, p. 14). – La responsabilité opérationnelle de l'intégration, de l'hébergement et de l'aide sociale est concentrée sur cinq partenaires régionaux, ce qui permet de limiter les interfaces au strict minimum. – Conformément au mandat des partenaires régionaux, les structures et offres parallèles doivent être évitées (point 2.2.2b), p. 23).
2.2.	Le Conseil-exécutif s'assure que le projet permet de mieux exploiter le potentiel de la société civile (bénévoles et organisations).	<ul style="list-style-type: none"> – Partie du modèle d'intégration définissant explicitement le rôle des bénévoles (point 2.2.2d), p. 25). – La coordination du bénévolat fait partie des missions des partenaires régionaux (point 2.2.2b), p. 23), assistés par les préfectures (point 2.2.2h), p. 28).
3.	Intégration	
3.1.	Le Conseil-exécutif concrétise les mesures d'intégration au niveau adéquat.	<ul style="list-style-type: none"> – Nouvelle définition des priorités mettant l'accent sur l'intégration rapide dans le marché primaire du travail ou dans une formation professionnelle (point 2.2.1, p. 20). – Définition du processus d'intégration axé sur le marché du travail dans un nouveau modèle d'intégration pour les AP / R de moins et de plus de 25 ans (illustration et illustration , p. 22).
3.2.	Le Conseil-exécutif fixe dans le projet de loi les objectifs d'effet des mesures d'intégration linguistique, sociale et professionnelle pour toutes les personnes et institutions du domaine de l'asile et des réfugiés.	Définition d'objectifs d'effet et de prestation pour l'intégration des AP / R dans le rapport (point 2.1, p. 17).
3.3.	Le Conseil-exécutif étudie le modèle grison et en reprend éventuellement certains éléments pour la suite des travaux.	Le nouveau modèle d'intégration repose sur le modèle grison, qu'il développe en adaptant le déroulement aux besoins individuels, à l'environnement professionnel et à la situation économique ainsi qu'en mettant l'accent sur l'intégration rapide dans le marché primaire du travail ou la formation professionnelle (point 2.2.1, p. 20 avec illustration et illustration , p. 22).

3.4.	Le Conseil-exécutif définit au niveau adéquat que le non-respect des conventions d'intégration est passible de sanctions.	<ul style="list-style-type: none"> – La réalisation des objectifs d'intégration influence directement le montant de l'aide sociale (point 2.3.1, p. 31). – Le transfert des centres d'hébergement collectif dans des logements dépend de l'acquisition du niveau de connaissances linguistiques A1 et de l'exercice d'une activité lucrative ou de l'intégration dans une formation (point 2.4.1a), p. 34).
3.5.	Le Conseil-exécutif s'assure que le taux d'occupation augmente de plus de cinq points de pourcentage si les mesures d'intégration prévues sont maintenues. ¹	<ul style="list-style-type: none"> – L'intégration rapide dans le marché primaire du travail ou dans une formation est l'un des principes de la planification détaillée (point 1.4, p. 14), et le nouveau modèle d'intégration obéit à cette primauté (point 2.2.1, p. 20). – L'objectif d'augmentation du taux d'activité est donc maintenu (objectif d'effet, point 2.1, p. 17). – L'encouragement de l'intégration et son efficacité sont optimisés (point 2.2.4, p. 29).
3.6.	Le Conseil-exécutif veille à favoriser les mesures faciles d'accès dans le domaine de l'intégration par le travail.	<p>Voir définition du rôle du canton dans le processus d'intégration (point 2.2.2f), p. 26):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Examen d'incitations supplémentaires destinées aux entreprises prêtes à contribuer à l'intégration (p. ex. allocations d'initiation au travail, modèles d'emploi à salaire partiel). – Le canton s'engage à l'échelon fédéral et intercantonal pour une amélioration des conditions contribuant à l'intégration rapide dans le marché du travail (p. ex. remplacement de la procédure d'autorisation par une obligation d'annonce pour les AP / R).
3.7.	Le Conseil-exécutif veille à une implication adéquate de l'économie dans les processus d'intégration.	Le mandat des partenaires régionaux comporte une obligation explicite de collaboration avec l'économie (point 2.2.2b), p. 23).
4.	Coûts	
4.1.	Dans le rapport accompagnant le projet de loi, le Conseil-exécutif présente clairement et concrètement les coûts totaux du domaine de l'asile et des réfugiés et de la restructuration. Ces mesures visent à ce que les forfaits fédéraux couvrent les coûts du domaine de l'asile et des réfugiés. Si les forfaits fédéraux ne suffisent pas à couvrir les coûts, les écarts doivent être justifiés.	<ul style="list-style-type: none"> – Vue d'ensemble des répercussions financières et du degré de couverture des coûts au point 4.1.1, p. 52. – Participation financière de la Confédération et exposé des répercussions d'une limitation des dépenses à hauteur des forfaits fédéraux aux points 4.1.3, p. 58 et 4.1.4, p. 60.

1.3 Classement d'interventions parlementaires

La planification détaillée de la mise en œuvre de la stratégie de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne permet le classement des interventions parlementaires suivantes:

¹ Cette déclaration de planification est la seule dont le Conseil-exécutif a recommandé le rejet. Il présente les motifs de cette recommandation dans l'ACE 1277/2016: « Le Conseil-exécutif approuve entièrement l'objectif qui consiste à augmenter de cinq points de pourcentage le taux d'activité des AP/R. Il ne peut cependant se porter garant de sa réalisation, qui dépend entre autres de facteurs échappant à son contrôle, comme la disponibilité d'emplois correspondant au profil des personnes concernées. » [trad.]

Illustration 1-2: Interventions parlementaires classées par la planification NA-BE

Affaire n°	Catégorie	Titre de l'affaire	Décision CE ²	Demandes (GC)	DIR resp.	Axe principal de la mise en œuvre (échelon CE / DIR)
2015.RRG R.198	Motion 059-15	Intégration des réfugiés dans le marché du travail	M+	<ol style="list-style-type: none"> Simplifier la procédure d'autorisation de prise d'emploi par des AP / R. Supprimer l'émolument dû par l'employeur pour la première prise d'emploi. Permettre le recrutement de stagiaires dans des conditions facilitées. 	INS	<ol style="list-style-type: none"> En décembre 2016, le Parlement fédéral a adopté une modification de la loi sur les étrangers qui remplace la procédure d'autorisation par une simple obligation d'annonce. L'émolument relatif aux permis de travail a été supprimé le 1^{er} janvier 2017. Le groupe de pilotage Collaboration interinstitutionnelle (CII) est en train d'élaborer des propositions visant à adapter les places de stage aux besoins.
2015.RRG R.322	Motion 101-15	Politique de l'asile et de l'intégration: il faut agir!	Vote point par point: points 2+3: P+	<ol style="list-style-type: none"> Garantir que la Confédération rembourse entièrement les prestations d'aide sociale au canton. Mettre en place un modèle de potentiel stratégique qui permet de réagir aux fluctuations du nombre de demandes d'asile. 	POM	<p>S'appuyant sur un relevé des coûts effectué par la CDC, la CDAS et CDIP ont entamé à l'échelon intercantonal des négociations avec la Confédération dans le but d'augmenter la participation de cette dernière.</p> <p>L'OPM et les PREF ont identifié des places d'hébergement de réserve. Lors de sa session de novembre 2016, le Grand Conseil a adopté la modification de la LiLFAE relative au modèle à trois niveaux, dont l'objectif consiste à garantir la réaction adéquate de l'hébergement aux fluctuations et l'encadrement des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés, et à constituer une réserve stratégique.</p> <p>Selon la planification détaillée de la mise en œuvre de la stratégie de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne, le modèle à trois niveaux est maintenu.</p>
2015.RRG R.567	Motion 152-15	Augmentation rapide du nombre de RMNA: des décisions rapides et non conventionnelles!	M+	<ol style="list-style-type: none"> Intervenir auprès de la Confédération avec d'autres cantons afin de demander une augmentation des forfaits de prise en charge des RMNA. Héberger les RMNA dans l'ancien Foyer d'éducation de Prêles. 	POM	<p>Le 6 mars 2017, la CDC, la CDAS et la CDIP ont communiqué les résultats du relevé des coûts imputables à l'intégration des AP / R. Eu égard à la couverture largement insuffisante des coûts dans le domaine des RMNA et MNAAP, la CDAS a entamé avec la Confédération des négociations visant à obtenir une augmentation des forfaits fédéraux versés aux cantons.</p> <p>L'utilisation de l'ancien Foyer d'éducation de Prêles pour l'hébergement de RMNA/MNAAP est impossible en raison de sa réaffectation à des tâches relevant de l'exécution judiciaire.</p>
2015.RRG R.874	Motion 220-15	Accueil des réfugiés: mise en place d'un système d'incitation pour les communes	P+	Mettre en place un système d'incitation pour les communes, p. ex. par l'intermédiaire d'un concours: les communes déposent un projet concernant l'hébergement, l'emploi et la formation. En contrepartie, elles obtiennent un vaste soutien administratif, logistique et financier de la part du canton.	POM	La pertinence de tels systèmes d'incitation sera examinée dans le cadre de la mise en œuvre du projet NA-BE.
2015.RRG R.876	Motion 222-15	Hébergement des réfugiés dans les communes du canton de Berne: nouvelles	P+	<ol style="list-style-type: none"> Tester de nouveaux modèles d'hébergement. Soutien financier et logistique aux centres d'hébergement pouvant accueillir moins de 100 	POM	Conformément à la stratégie de l'asile 2015 – 2018 traitée le 11 novembre 2015 par le Conseil-exécutif, le financement de l'hébergement de N obéit au principe de la couverture des coûts par les forfaits fédéraux et par le modèle de potentiel

² M+ / P+ / Vote point par point

		options		personnes. 3. Revoir le modèle de financement actuel.		stratégique. On peut déroger à ce principe en accord avec l'organe financier compétent lorsque, entre autres, la sécurité publique et/ou l'hébergement et l'encadrement dans le domaine de l'asile et des réfugiés sont compromis, ou pour mettre sur pied des formes d'hébergement et mesures particulières, concernant p. ex. les RMNA. La stratégie de l'asile 2015 – 2018 définit la taille minimale, la taille idéale et la taille maximale des centres d'hébergement collectif. La planification détaillée NA-BE accorde également la priorité à la primauté des coûts, qui continuera à s'appliquer en ce qui concerne les centres d'hébergement collectif pour adultes. La possibilité de financer de petits centres d'hébergement collectif reste donc limitée.
2016.RRG R.53	Motion 010-16	Allocation de motivation: édicter une base légale	Vote point par point: point 1: M+; point 2: P+	1. Allocation de motivation: édicter une base légale. 2. Étudier la possibilité de verser une allocation minimale et les moyens d'associer les entreprises concernées à son financement.	SAP	1. Une allocation de motivation est prévue. Ses modalités concrètes (conditions, montant, etc.) sont en cours d'élaboration. 2. On renonce à la participation des entreprises concernées.
2016.RRG R.114	Motion 040-16	Asile: ne pas confondre vitesse et précipitation	Vote point par point: point 3: P+	Simplifier les processus de prise en charge des RMNA et éliminer les doublons.	POM	La nécessité d'une coordination supradirectionnelle efficace est reconnue. Le nouveau système de gestion des curatelles et des tutelles dans le domaine des RMNA/RéfMNA sera mis en œuvre en 2017.
2016.RRG R.274	Motion 056-16	Intégration économique: rendre l'apprentissage de la langue obligatoire	M+	Les exigences requises en matière d'intégration réussie en ce qui concerne l'apprentissage de la langue doivent être formulées plus clairement. La non-réalisation des objectifs de compétence linguistique doit s'accompagner de sanctions sévères.	SAP	Domaine des étrangers (loi sur l'intégration): des mesures contraignantes ne peuvent être appliquées qu'à des personnes sans droit de séjour en Suisse (voir art. 8 al. 3 LInt). Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) introduira une évaluation de la langue en 2017. Cet outil simple permettra d'évaluer les connaissances linguistiques acquises de manière uniforme à l'échelon national. Domaine de l'asile et des réfugiés / bénéficiaires étrangers de l'aide sociale: la présente planification détaillée de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne (NA-BE) prévoit une intensification de la promotion des langues dans le processus d'intégration des AP / R par l'introduction complémentaire de nouvelles méthodes telles que le E-Learning, le Blended Learning ou le Peer Learning. Par ailleurs, les cours de langue sont assortis d'objectifs précis en ce qui concerne le niveau de maîtrise linguistique. Une fois le cours terminé, les participants passent des examens obligatoires qui leur permettent d'obtenir des diplômes de langue reconnus à l'échelle internationale. Des sanctions sous forme de réduction de l'aide sociale peuvent être prises si les objectifs ne sont pas atteints (cette disposition est également prévue dans la révision partielle en cours de la LASoc). Le but est d'améliorer l'acquisition de la langue au moyen des ressources disponibles, raison pour laquelle ces approches doivent être concrétisées sous la forme de projets pilotes dans le cadre des compétences et conditions actuelles.

2016.RRG R.852	Motion 165-16	Simplification des formalités pour l'accueil d'enfants dans des familles	Vote point par point: points 2+3: M+	<ol style="list-style-type: none"> Libérer les organisations de prise en charge des obligations inutiles. Élaborer des solutions plus économes avec le niveau de qualité requis. 	JCE	La question sera examinée dans le cadre du projet « Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne ». Le début des travaux législatifs est prévu pour le milieu de 2018.
2016.RRG R.865	Motion 174-16	Cours d'allemand pour les requérants d'asile en âge scolaire: soutenir les organisations de bénévoles	P+	<ol style="list-style-type: none"> Soutenir sous une forme appropriée les organisations de bénévoles qui dispensent des cours d'allemand aux enfants et aux adolescents réfugiés, par exemple en proposant de les coordonner et de les mettre en réseau. Mettre au besoin du personnel éducatif à disposition pour coacher les organisations de bénévoles. 	POM	<ol style="list-style-type: none"> Dans le domaine de la promotion des langues et de l'intégration professionnelle, le canton doit soutenir les organisations bénévoles en chargeant les partenaires régionaux d'un mandat de coordination. Il convient de s'abstenir dans la mesure du possible de recourir à du personnel éducatif pour soutenir les bénévoles. Le bénévolat doit être aussi simple que possible et facile d'accès.
2016.RRG R.1031	Motion 235-16	Améliorer l'apprentissage d'une ou des langues officielles par les étrangères et les étrangers	<i>En suspens</i>	Examiner comment améliorer l'apprentissage d'une ou des langues officielles par les étrangères et les étrangers.	SAP	<p>En suspens (session de juin)</p> <p>La présente planification détaillée de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne (NA-BE) prévoit une intensification de la promotion des langues dans le processus d'intégration des AP / R par l'introduction complémentaire de nouvelles méthodes telles que le E-Learning, le Blended Learning ou le Peer Learning. Par ailleurs, les cours de langue sont assortis d'objectifs précis en ce qui concerne le niveau de maîtrise linguistique. Une fois le cours terminé, les participants passent des examens obligatoires qui leur permettront d'obtenir des diplômes de langue reconnus à l'échelle internationale. Des sanctions sous forme de réduction de l'aide sociale pourront être prises si les objectifs ne sont pas atteints (cette disposition est également prévue dans la révision partielle en cours de la LASoc). Le but est d'améliorer l'acquisition de la langue au moyen des ressources disponibles, raison pour laquelle ces approches doivent être concrétisées sous la forme de projets pilotes dans le cadre des compétences et conditions actuelles.</p>
2017.RRG R.64	Motion 022-17	Intégration des requérants d'asile titulaires d'un permis B	<i>En suspens</i>	<p>Intégration dans le domaine de l'asile et des réfugiés par un système adapté au canton de Berne similaire au modèle grison:</p> <ul style="list-style-type: none"> Utilisation prioritaire du supplément d'intégration de la Confédération pour l'intégration linguistique et professionnelle Soulagement des PME au niveau de l'administration et des coûts Modèle de salaire échelonné par paliers successifs avec une part liée à la performance Hébergement en logement collectif des requérants et requérantes d'asile jusqu'à leur autonomie financière 	SAP	<p>En suspens (session de septembre)</p> <p>La présente planification détaillée NA-BE intègre partiellement les demandes de la motionnaire:</p> <ul style="list-style-type: none"> de manière générale, les N restent dans des centres d'hébergement collectif, de même que les AP tant qu'elles n'exercent pas d'activité lucrative. Le forfait d'intégration de la Confédération est (comme à l'heure actuelle) utilisé intégralement ou presque pour financer des cours de langue et d'intégration. Les autres propositions de la motionnaire sont en cours d'examen, mais elles correspondent aux axes principaux de la planification détaillée: il s'agit de réduire au maximum les obstacles (administratifs et financiers) que rencontrent les employeurs afin de les inciter à engager des AP / R.

1.4 Principes de la planification détaillée

La planification détaillée repose sur les axes principaux définis dans la stratégie: intégration rapide, exécution systématique des renvois, réaction adéquate de l'hébergement aux fluctuations et répartition équilibrée entre les régions des personnes ayant déposé une demande d'asile. Les principes ci-dessous sont essentiels pour leur mise en œuvre dans le cadre de la planification détaillée.

- **Les structures et les compétences doivent être simplifiées** dans l'ensemble du domaine de l'asile et des réfugiés.
 - La SAP est responsable de tous les aspects de l'aide sociale dans ce domaine pendant que le canton est compétent. Elle confie à cinq partenaires régionaux l'exécution opérationnelle de toutes les tâches relevant de l'intégration, de l'aide sociale et de l'hébergement. Les partenaires régionaux sont investis d'une responsabilité opérationnelle globale et disposent, dans les limites fixées par la SAP, de la marge de manœuvre nécessaire pour réaliser les objectifs d'intégration et mener à bien leur mission dans un souci d'économicité. La SAP est responsable du pilotage stratégique du domaine de l'asile et des réfugiés ainsi que du contrôle des résultats et de la fourniture des prestations par les partenaires régionaux.
 - La POM se concentre sur l'exécution systématique et rapide des décisions de renvoi entrées en force. Les départs rapides et autonomes sont encouragés, d'une part, par la mise en place d'un conseil systématique en vue du retour et, de l'autre, par l'hébergement des bénéficiaires de l'aide d'urgence dans des centres de départ dédiés gérés par le Service des migrations. Des mesures de contrainte pertinentes visant à appliquer les décisions de renvoi sont prises si les circonstances l'exigent. L'aide d'urgence est limitée au minimum défini dans la Constitution.
- Tout est mis en œuvre pour une **intégration rapide** des AP / R **dans le marché primaire du travail ou dans une formation professionnelle**.
 - Les AP / R sont incitées à œuvrer activement pour acquérir rapidement les compétences linguistiques et fondamentales nécessaires à l'exercice d'une activité lucrative ou à une formation professionnelle.
 - Les partenaires régionaux soutiennent les AP / R par une gestion active des dossiers conformément au principe « Encourager et exiger » durant tout le processus d'intégration. Ils mettent à disposition des prestations d'intégration (cours de langue, mesures de qualification, etc.) en fonction des besoins.
 - Un lien étroit est établi avec l'économie dans le placement professionnel. Le canton met en place des incitations pour les entreprises prêtes à favoriser l'intégration des AP / R. Chaque partenaire régional désigne un interlocuteur pour accélérer la résolution des problèmes pratiques.
 - Le bénévolat occupe une place importante à titre complémentaire tout au long du processus d'intégration. Il est encouragé par les partenaires régionaux, qui le facilitent au maximum.

- L'aide sociale et le mode d'hébergement dépendent du degré de réalisation des objectifs d'intégration.
- L'intégration accélérée a pour but de limiter au minimum le nombre des AP / R qui touchent encore l'aide sociale au moment de leur transfert sous la responsabilité des communes.
- **Hébergement des N / AP / R en collaboration avec les préfectures et les communes**
 - La SAP est responsable de la planification des centres d'hébergement collectif. L'accent est mis sur le rapport coût-efficacité et sur l'intégration dans le marché du travail, une répartition régionale aussi équilibrée que possible des N / AP / R devant être assurée.
 - Les préfectures et les communes contribuent dès le début à assurer un hébergement adéquat. En situation tendue, les préfectures sont habilitées à enjoindre aux communes de mettre à disposition des hébergements. En situation d'urgence, l'Organe de conduite cantonal intervient pour les soutenir dans cette tâche.
- **Primauté des coûts**
 - Toutes les dépenses inhérentes au domaine de l'asile et des réfugiés font l'objet d'un contrôle très strict afin qu'elles restent aussi basses que possible. Si les forfaits versés par la Confédération ne suffisent pas à couvrir entièrement les coûts, la situation est signalée et motivée.
 - Toute dépense supplémentaire (temporaire) dans le domaine de l'intégration doit être justifiée par une intégration plus rapide et plus efficace entraînant une diminution des coûts de l'aide sociale à moyen ou à long terme. Il s'agit d'améliorer l'efficacité et l'utilité des mesures d'intégration afin d'atteindre au meilleur coût possible l'objectif d'augmentation de cinq points de pourcentage du taux d'activité.

1.5 Démarche d'élaboration de la stratégie

Les diverses bases conceptuelles ont été élaborées dans le cadre de sous-projets³. La planification détaillée est pour l'essentiel le fruit d'un travail effectué à l'interne par les spécialistes de l'OAS et de l'OPM avec le soutien du secrétariat du projet et de sa direction générale, assurée par un collaborateur externe. Le modèle global d'intégration professionnelle a été défini en collaboration avec l'INS lors de l'élaboration du programme d'intégration 2018 -

³ Lots de travaux « Sous-projets interdirectionnels » (avec transfert de la POM à la SAP): premier accueil et structures d'hébergement, planification des hébergements et recherche de centres d'hébergement collectif, modèle à trois niveaux; lot de travaux « Sous-projets SAP »: partenaires régionaux dans le domaine de l'hébergement, services centraux, aide sociale, modèle d'intégration et gestion de l'intégration, mineurs non accompagnés; lot de travaux « Sous-projets POM »: système d'aide d'urgence et d'exécution, transfert de la SAP à la POM en cas de décision négative, exécution des renvois à partir d'un centre fédéral. Au cours de la planification détaillée, certains sous-projets ont été regroupés ou rebaptisés et des recherches supplémentaires ont été effectuées en dehors des périmètres des sous-projets.

2021. Certaines études détaillées s'appuient directement sur des projets pilotes en cours ou des révisions de loi entrées en vigueur⁴.

Le pilotage du projet est assuré par le comité de projet, qui regroupe les directeurs de la POM et de la SAP, les secrétaires générales suppléantes compétentes de la POM et de la SAP, les chefs de l'OPM et du SOA et le directeur général du projet (collaborateur externe). Le présent rapport de synthèse a été soumis à l'organe de réflexion du projet NA-BE et il est passé en procédure de corapport interne. Il a ensuite été soumis au Conseil-exécutif à l'été 2017 en vue de son adoption.

1.6 Structure du rapport de synthèse sur la planification détaillée

Le rapport de synthèse sur la mise en œuvre de la stratégie globale de l'asile et des réfugiés est structuré de la manière suivante:

- Le chapitre 2 est consacré aux questions centrales liées à l'intégration des AP / R. Il définit les rôles des acteurs du processus d'intégration individuel et axé sur le marché du travail. Il aborde également la subordination de l'aide sociale et de l'hébergement au degré d'intégration et la question des MNA.
- Le chapitre 3 décrit l'organisation de l'aide d'urgence et de l'exécution des renvois après la restructuration et l'exécution des renvois des DNEF à partir des futurs centres fédéraux pour requérants d'asile.
- Le chapitre 4 offre une vue d'ensemble des répercussions financières et organisationnelles de la restructuration.
- Le chapitre 5 définit les travaux de mise en œuvre du projet NA-BE et s'achève sur une analyse des risques.

⁴ Exemple: le modèle à trois niveaux destiné à garantir la réaction adéquate de l'hébergement aux fluctuations trouve son origine dans la révision partielle de la LiLFAE adoptée le 18 novembre 2016 par le Grand Conseil. L'organisation de l'aide sociale en matière d'asile et de l'aide sociale aux réfugiés est étroitement coordonnée avec la révision en cours de la LASoc. Par ailleurs, l'intégration des milieux économiques et des bénévoles prend en compte les résultats du projet pilote KAFOL.

2 Intégration

2.1 Objectifs d'effet et de prestation

Améliorer l'intégration est l'un des objectifs premiers du projet NA-BE. L'encouragement de l'intégration des AP / R a pour but de les faire entrer dans le marché primaire du travail et de les accompagner vers l'autonomie financière. Elle contribue donc à la réduction des coûts de l'aide sociale et du nombre de ses bénéficiaires futurs.

2.1.1 Objectifs d'effet

- **E1:** La population résidante suisse et la population résidante étrangère du canton de Berne cohabitent dans le respect mutuel conformément à l'ordre juridique suisse (impact).
- **E2:** Le taux d'activité des AP / R augmente d'au moins cinq points de pourcentage dans les quatre ans suivant l'introduction du nouveau système. Le taux de recours à l'aide sociale recule d'au moins xy pour cent dans le même laps de temps. Chaque année, les partenaires régionaux parviennent à affranchir au moins xy pour cent (valeur à définir) de personnes de l'aide sociale.
- **E3:** Les AP / R sont intégrées dans le marché primaire du travail en fonction de leurs ressources et acquièrent des qualifications adaptées (impact/outcome). Sous-objectifs:
 - a. les AP / R contribuent personnellement et activement à leur intégration professionnelle et sociale;
 - b. le canton de Berne met en place les conditions les meilleures possibles pour permettre aux milieux économiques de soutenir activement l'intégration professionnelle des AP / R;
 - c. sur mandat du canton, les partenaires régionaux assument la responsabilité globale de l'intégration des AP / R;
 - d. les milieux économiques participent activement à l'encouragement de l'intégration et proposent des places de formation et des emplois.
- **E4:** L'organisation du domaine de l'asile et des réfugiés est claire, simple et efficace; les processus sont précis, adaptés et économiques; les démarches administratives sont simplifiées pour l'ensemble des acteurs (impact).

2.1.2 Objectifs de prestation

Important: la formulation des objectifs de prestation indique le degré de détail des objectifs de contrôle des prestations des partenaires régionaux et du canton. Ces objectifs seront définis dans le cadre de la mise en œuvre et intégrés dans la mesure du possible dans les contrats de prestations. Les mentions xy correspondent aux valeurs concrètes à atteindre, lesquelles restent à déterminer.

a) Avant la décision concernant la demande d'asile

Objectifs concernant les N en procédure d'asile étendue

- P1: Les partenaires régionaux garantissent que xy pour cent des N acquièrent des connaissances de base dans la langue officielle locale en l'espace de xy mois à partir de leur attribution. Les partenaires régionaux garantissent que xy pour cent des N en procédure étendue bénéficient d'au moins xy heures hebdomadaires de promotion des connaissances linguistiques de base.
- P2: Les partenaires régionaux garantissent que xy pour cent des N sont intégrées dans un programme d'occupation ou un travail d'intérêt général représentant au moins xy heures hebdomadaires.
- P3: Les partenaires régionaux garantissent que xy pour cent du groupe cible connaissent leurs droits et leurs devoirs. À cet effet, ils organisent, obligatoirement et dans les xy semaines à partir de l'attribution, xy journées d'information auxquelles participent xy pour cent du groupe cible.
- P4: Les partenaires régionaux garantissent que la sécurité et l'ordre publics sont respectés par xy pour cent du groupe cible. Le cas échéant, les incidents dans les centres d'hébergement et alentour doivent être signalés à l'OAS, et à la police s'ils constituent une infraction poursuivie d'office.
- P5: Les partenaires régionaux fournissent à xy pour cent des personnes qui leur sont attribuées un hébergement adapté à leurs besoins dans un délai de xy à partir du premier contact au guichet et une aide sociale économique en matière d'asile ou selon la LASoc. À l'invitation de la SAP, les partenaires régionaux documentent l'octroi conforme de l'aide sociale (échantillon: xy dossiers par mois).
- P6: Les partenaires régionaux fournissent à xy pour cent du groupe cible un accueil socio-éducatif de jour et garantissent que ces personnes participent à la vie du centre par un minimum de xy heures de travail.
- P7: Les partenaires régionaux rendent compte de la réalisation des objectifs dans le cadre de la gestion des cas ainsi qu'à la SAP (définition de la fréquence).

b) Après la décision concernant la demande d'asile

Objectifs concernant les AP / R

- P8: Les partenaires régionaux garantissent
que xy pour cent des AP / R alphabétisées exercent une activité lucrative lors du transfert sous la responsabilité des communes et que xy d'entre elles sont en mesure de subvenir à leurs besoins par leurs propres ressources;
que xy pour cent des AP / R non alphabétisées en âge de travailler exercent une activité lucrative lors du transfert sous la responsabilité des communes et que xy d'entre elles sont en mesure de subvenir à leurs besoins par leurs propres ressources.

Les mesures suivantes permettent de parvenir à l'objectif P8:

- P9: Les partenaires régionaux garantissent que dans un délai de xy mois (personnes alphabétisées) ou de xy mois (personnes non alphabétisées) suivant la décision concernant la demande d'asile, xy pour cent des AP / R obtiennent un diplôme de langue reconnu A1

dans la langue officielle locale. En cas d'intégration sur le marché primaire du travail ou de formation professionnelle, les partenaires régionaux veillent à ce que les AP / R qui leur sont attribuées reçoivent un soutien adapté à leurs besoins individuels en vue de l'obtention d'un diplôme A2 ou supérieur.

- P10: Les partenaires régionaux garantissent que xy pour cent du groupe cible suivent avec succès et pendant xy heures hebdomadaires des cours leur permettant d'acquérir les compétences de base nécessaires pour participer à la vie économique, sociale et culturelle;
qu'un programme d'intégration soit établi en collaboration avec xy pour cent des AP / R de moins de 25 ans dans un délai de xy et que xy pour cent d'entre elles soient titulaires d'une certification professionnelle reconnue (CFC / AFP) lors du transfert sous la responsabilité des communes;
qu'un programme d'intégration soit établi en collaboration avec xy pour cent des AP / R de plus de 25 ans dans un délai de xy suivant la décision concernant la demande d'asile et qu'elles bénéficient d'une prestation de placement professionnel (orientation professionnelle, stages d'une journée, stages de formation et stages pratiques, allocations d'initiation au travail ou emploi à salaire partiel, agences de travail temporaire et de location de services).
- P11: Les partenaires régionaux garantissent que la sécurité et l'ordre publics soient respectés par l'ensemble du groupe cible. Le cas échéant, les incidents dans les centres d'hébergement et alentour doivent être signalés à l'OAS, et à la police s'ils constituent une infraction poursuivie d'office.
- P12: Les partenaires régionaux placent xy pour cent des AP dans des logements uniquement lorsqu'un membre au moins du ménage a atteint le niveau de langue A1 et exerce une activité lucrative ou suit une formation⁵. Les partenaires régionaux soutiennent les R dans la recherche d'un logement uniquement lorsqu'un membre au moins du ménage a atteint le niveau de langue A1 et exerce une activité lucrative ou suit une formation.
- P13: Les partenaires régionaux rendent compte de la réalisation des objectifs dans le cadre de la gestion des cas ainsi qu'à la SAP.

c) Pendant que le canton est compétent

Objectifs de prestation de la SAP

- P14: La SAP met en place un contrôle de gestion efficace auprès de tous les partenaires régionaux, vérifie la réalisation des objectifs et prend des sanctions lorsqu'ils ne sont pas respectés (ces sanctions peuvent aller jusqu'à la résiliation du contrat). La SAP définit les conséquences du non-respect des objectifs de prestation par les partenaires régionaux, les communique de manière transparente et les applique.

⁵ Les AP avec enfants peuvent quitter les centres collectifs pour des appartements, même si aucun des deux parents n'exerce une activité lucrative ou ne suit une formation.

- P15: Les structures d'hébergement sont aménagées de manière à accueillir conformément aux besoins et de manière économique xy pour cent des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés attribués au canton, en situation normale indépendamment du nombre d'attributions et de la durée de séjour et, en situation tendue, dans un délai de xy à partir de l'attribution aux centres d'hébergement collectif.
- P16: Le suivi et la définition de la situation (situation normale, situation tendue, situation d'urgence) en fonction du nombre de demandes d'asile et de personnes à héberger sont du ressort de la SAP.

2.2 Le processus d'intégration et ses acteurs

2.2.1 Processus d'intégration individuel et axé sur le marché du travail

Le nouveau processus d'intégration défini dans le PIC 2 pour les jeunes adultes (15-25 ans) et pour les personnes de plus de 25 ans est représenté dans les deux illustrations ci-après⁶. Il est soutenu par les partenaires régionaux et débute dès la décision positive concernant la demande d'asile.⁷

- Dans le cas des jeunes adultes (voir illustration), la voie de premier choix vers le marché du travail est en règle générale la formation professionnelle ou l'école moyenne. Ils doivent donc, dès le début, acquérir les compétences de base (scolaires) nécessaires et apprendre une des deux langues officielles. Cela leur permet d'accéder le plus rapidement possible à une offre transitoire et à un apprentissage adapté ou les prépare à l'entrée au gymnase ou à l'école de culture générale. Ce processus d'intégration s'applique également aux MNA, qui bénéficient toutefois d'un encadrement spécifique jusqu'à leur majorité (voir point 2.5 à partir de la p. 41).
- Le processus d'intégration des AP / R adultes met l'accent sur l'intégration directe dans le marché primaire du travail (voir flèche bleue dans l'illustration). Lorsqu'une personne adulte présentant un potentiel souhaite suivre une formation, elle peut aussi bénéficier d'un soutien. Même passé de 25 ans, il vaut souvent la peine de terminer une formation pour obtenir ensuite un emploi plus qualifié sur le marché primaire du travail.

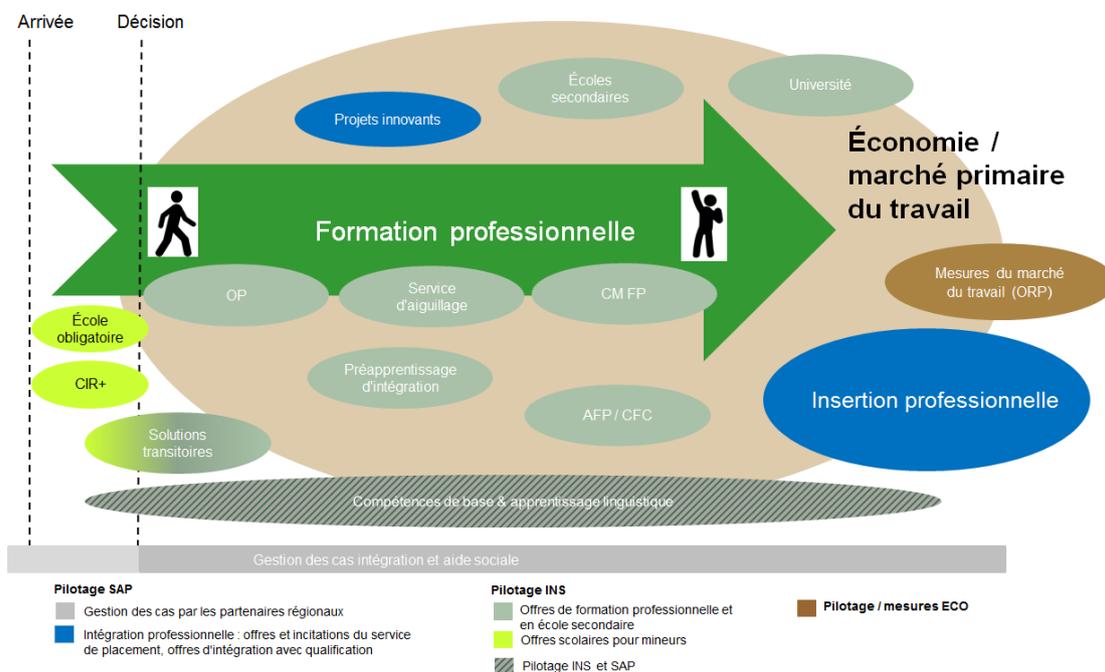
Les deux processus d'intégration ont en commun de nécessiter une contribution active des AP / R et d'être placés sous la responsabilité opérationnelle des partenaires régionaux. À l'heure actuelle, la plupart des AP / R suivent déjà des cours de langue financés par le canton, mais le niveau atteint à la fin du cours n'est pas systématiquement relevé. L'objectif sera désormais que tous les participants aux cours atteignent le niveau A1, certificat à l'appui. Les

⁶ Le programme d'intégration cantonal 2018-2021 (PIC 2) présente le modèle bernois d'intégration de manière plus détaillée que le présent rapport: il dresse un état des lieux et présente les prochains développements prévus en matière d'encouragement à l'intégration dans l'ensemble du domaine des migrations.

⁷ Les changements qui devraient intervenir dans le cadre de la révision de la loi sur l'asile tels que communiqués par la Confédération permettent de supposer que les procédures seront accélérées et que de ce fait, les requérants d'asile attribués aux cantons ne devront plus attendre la décision que quelques mois au maximum. Durant cette courte phase d'incertitude, l'intégration ne doit pas encore se dérouler dans des structures professionnelles.

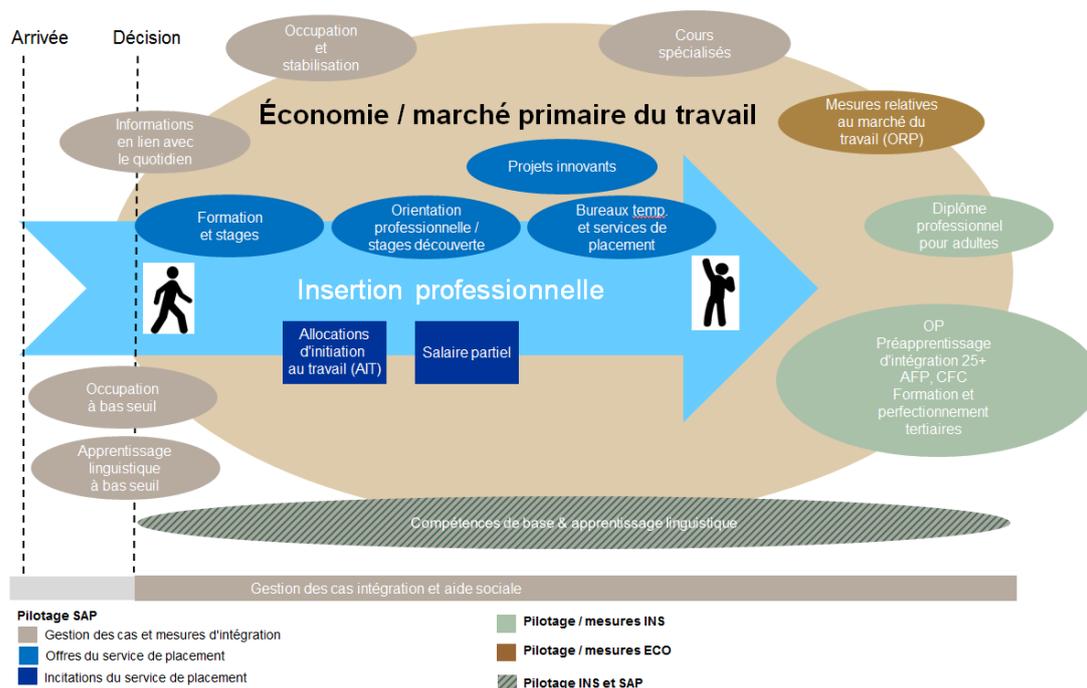
personnes qui s'efforcent de s'intégrer dans le marché primaire du travail ou de suivre une formation professionnelle bénéficient d'un soutien financier du canton en vue de l'obtention du diplôme A2. Dans le canton de Berne, la promotion de l'apprentissage des langues par les AP / R est assurée prioritairement non pas dans le cadre de l'école, mais en parallèle à l'emploi ou dans son contexte. À partir du niveau A1 ou A2, elle est étendue aux besoins individuels, en fonction surtout de l'environnement professionnel, de la situation économique et des autres connaissances linguistiques de la personne; elle peut s'étendre jusqu'au niveau B2. Le principe est de prendre autant de mesures que nécessaire. La réalisation de l'objectif d'acquisition de la langue (A1) doit avoir une incidence directe sur le montant de l'aide sociale afin de renforcer la motivation des AP / R.

Illustration 2-1: Processus d'intégration des AP / R de 15 à 25 ans



Abréviations: Centre OP = Centre régional d'orientation professionnelle, CM FP = Case management « Formation professionnelle », AFP = Attestation fédérale de formation professionnelle, CFC = Certificat fédéral de capacité, CIR+ = Cours intensif régional plus, ORP = Office régional de placement

Illustration 2-2: Processus d'intégration des AP / R de plus de 25 ans



Abréviations: Centre OP = Centre régional d'orientation professionnelle, AFP = Attestation fédérale de formation professionnelle, CFC = Certificat fédéral de capacité, ORP = Office régional de placement

2.2.2 Rôles respectifs des acteurs du processus d'intégration

a) Rôle des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés

Les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés jouent un rôle majeur dans leur propre intégration. Leur contribution active est donc encouragée par des incitations et la non-réalisation des objectifs pénalisée par des sanctions ciblées et concrètes dans le domaine de l'aide sociale⁸:

- Pendant la procédure d'asile (qui, avec l'introduction de la révision de la loi fédérale sur l'asile, ne devrait plus durer que quelques mois), les N participent activement au fonctionnement des centres d'hébergement collectif, aux offres d'information d'accès facile et aux cours de langue. Elles sont tenues de prendre part aux programmes d'occupation d'intérêt général en fonction de leurs possibilités et de leurs aptitudes. Les enfants en âge de scolarité obligatoire participent activement aux cours intensifs de français ou d'allemand langue seconde.
- Dès que la décision concernant la demande d'asile a été rendue, les AP / R s'efforcent de s'intégrer sur le plan professionnel. L'objectif consiste à ce qu'elles trouvent un emploi sur le marché primaire du travail ou entament une formation le plus rapidement possible. Con-

⁸ L'art. 3 de la loi sur l'intégration (LInt) du canton de Berne définit la manière dont les personnes étrangères doivent contribuer à leur intégration.

formément au principe « Encourager et exiger », les AP / R sont tenues de s'engager de la manière suivante:

- contribution active au bilan de leurs ressources et à la planification des mesures d'intégration;
- participation active aux mesures d'intégration définies par les partenaires régionaux, notamment aux cours de langue;
- exploitation des possibilités d'emploi et de formation qui leur ont été proposées ou qu'elles ont trouvées de leur propre initiative.

b) Rôle des partenaires régionaux

Les partenaires régionaux mandatés par la SAP assument, dans leurs périmètres respectifs, la responsabilité opérationnelle globale du processus d'intégration des AP / R. Ils peuvent déployer leurs activités depuis plusieurs sites à l'intérieur de leur zone de compétence. Entre le moment où les N sont attribuées au canton de Berne et la réalisation de l'indépendance économique des AP / R ou leur transfert sous la responsabilité communale, le partenaire régional assure la gestion du cas dans le processus d'intégration et octroie l'aide sociale. Ses activités visent une insertion professionnelle aussi prompte que possible ou l'admission rapide dans une formation et des solutions économiquement avantageuses. Ces objectifs servent de base au canton pour mesurer la performance du partenaire régional. En résumé, ce dernier assume les tâches suivantes dans le processus d'intégration:

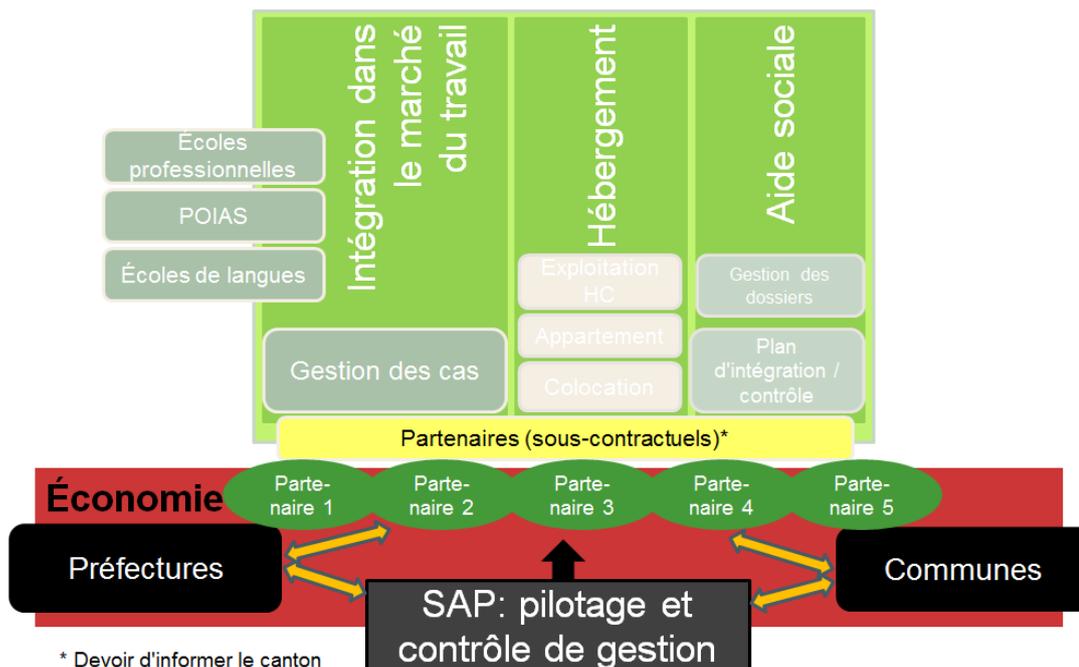
- Le partenaire régional s'organise de manière autonome dans le cadre des prescriptions de la SAP et définit les **mesures d'intégration** destinées à permettre une insertion professionnelle ou une formation rapides. Il est généralement libre de ses actes dans la limite des critères qualitatifs du canton (p. ex. certificat du niveau de langue et autres exigences). Il doit cependant toujours tenir compte du fait que les AP / R ont accès à une vaste gamme d'offres de qualité financées par le canton via les programmes d'occupation et d'intégration (POIAS). S'il estime que d'autres prestations ou une offre plus étendue sont nécessaires, il peut aussi travailler avec des tiers ou concevoir lui-même des activités. Le partenaire régional est responsable de la collaboration avec les fournisseurs de prestations d'intégration, avec les POIAS et avec l'INS (offres de formation professionnelle, de formation continue et de formation à l'école moyenne).
- Le partenaire régional promeut activement la **collaboration avec l'économie**. Il met l'accent sur l'emploi, soit en se chargeant lui-même de trouver des emplois, soit en mandatant les programmes POIAS existants ou des tiers. Il évite de créer des structures ou des offres parallèles⁹. Le partenaire régional met tout en œuvre pour que les entreprises aient un seul interlocuteur. Il facilite autant que possible les démarches administratives des entreprises disposées à favoriser l'intégration et met en place des outils ciblés d'incitation et d'intégration (p. ex. allocations d'initiation au travail, modèles d'emploi à salaire partiel).

⁹ Il faut éviter que les partenaires régionaux fassent de la concurrence à d'autres partenaires (AI, AC, aide sociale) en plaçant des personnes du domaine de l'asile. On s'efforce de coordonner les efforts d'insertion professionnelle à l'échelon régional. Des mesures sont prises afin de coordonner les offres de l'AI, de l'AC et de l'aide sociale, notamment dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle.

- Dans le cadre de la **gestion des cas**, autrement dit après la notification de la décision d'asile, le partenaire régional soutient les AP / R tout au long du processus d'intégration décrit plus haut:
 - en planifiant le processus d'intégration de manière ciblée et en fixant aux AP / R des objectifs correspondant à leurs ressources et à leurs potentiels et, le cas échéant, en les aiguillant vers des mesures d'intégration;
 - en organisant des rencontres régulières destinées à leur fournir des conseils et à dresser l'état des lieux si le degré d'intégration l'exige;
 - en développant leur capacité à accéder à un logement et en les aidant dans leurs recherches s'ils ont atteint le niveau de langue A1 et exercent une activité lucrative ou ont entamé une formation. Les AP avec enfants peuvent quitter les centres collectifs pour des appartements, même si aucun des deux parents n'exerce une activité lucrative ou ne suit une formation.
- **Durant la procédure d'asile**, le partenaire régional assure,
 - le bon fonctionnement des hébergements collectifs,
 - la coordination des bénévoles qui s'engagent dans la promotion des langues (usage quotidien),
 - la mise à disposition d'offres d'occupation d'intérêt général en collaboration avec les communes et les organisations d'utilité publique.
- Il octroie l'**aide sociale matérielle** jusqu'à la réalisation de l'indépendance économique ou jusqu'au transfert sous la responsabilité communale et applique les incitations et les sanctions conformément à la loi sur l'aide sociale ou aux directives sur l'aide sociale en matière d'asile.
- Il encourage le **bénévolat** dans sa région: il assure sa coordination à bas seuil, soutient les bénévoles dans leur mission et s'attache à rendre leur engagement le moins compliqué et bureaucratique possible tout en aplanissant les éventuels obstacles d'ordre organisationnel. Il veille à ce que les engagements bénévoles soient conformes aux exigences de la protection de l'enfant.
- Il veille, dans le cadre de la **gestion des dossiers** selon les prescriptions de la SAP, à la saisie des données nécessaires pour les décomptes et le contrôle de gestion. S'il souhaite déléguer une partie de son mandat à des tiers, il doit au préalable obtenir le consentement de la SAP.
- Il travaille en étroite collaboration avec les **préfets et les communes** de sa région, au sein de laquelle il doit assurer une présence appropriée.
- L'illustration ci-après présente le champ d'action des partenaires régionaux.

Illustration 2-3: Champ d'action des partenaires régionaux¹⁰

¹⁰ Explications relatives à l'illustration:



c) Rôle des milieux économiques

L'intégration rapide dans le marché du travail ou dans la formation professionnelle n'est possible que moyennant la coopération des milieux économiques. Dans le contexte actuel, il existe de moins en moins d'emplois peu qualifiés. Or la plupart des AP / R ne bénéficient d'aucune formation ou seulement d'une formation qui ne leur permet pas de trouver du travail sur le marché local. Il est donc d'autant plus important que les milieux économiques contribuent à leur permettre d'accéder à l'emploi, en proposant par exemple des postes à l'essai et à durée déterminée, des places d'apprentissage ou des contrats de travail aux personnes disposant de qualifications professionnelles.

d) Rôle des bénévoles

L'intégration ne peut fonctionner que s'il existe des possibilités de contact et de rencontre entre la population locale et les N / AP / R. Le bénévolat crée une plus-value pour la commu-

- Dans les limites des prescriptions et du cadre financier imposés par la SAP, le partenaire régional jouit d'une liberté totale d'entreprendre: il peut organiser son fonctionnement et décider de mettre lui-même sur pied les offres nécessaires ou de les acquérir auprès de tiers; il doit néanmoins atteindre les objectifs fixés par la SAP et respecter ses prescriptions.
- Il doit assurer une présence appropriée dans les régions.
- Afin de respecter son mandat, il peut faire appel à des partenaires sous-contractuels et acquérir des prestations auprès de tiers.
- Les partenaires régionaux peuvent être des actuels services d'aide sociale en matière d'asile, des services d'aide sociale aux réfugiés, des partenaires POIAS stratégiques, des communes, des associations de communes, des organisations caritatives, etc. Le champ de l'appel d'offres public n'est pas limité. Des prestataires peuvent aussi s'associer, à condition de désigner un interlocuteur qui représentera le partenaire contractuel envers la SAP.

nauté et renforce les liens sociaux. Le rôle des bénévoles est particulièrement important dans le domaine de l'asile et des réfugiés:

- les bénévoles ouvrent des portes aux personnes concernées,
- les bénévoles transfèrent leurs savoirs de manière informelle en travaillant avec elles,
- les bénévoles issus de la migration peuvent faire office de truchement,
- les bénévoles fournissent du travail de réseautage qui peut être utile à long terme aux AP / R.

Le bénévolat ne peut et ne doit pas remplacer la prise en charge par l'État. Sa fonction est cependant essentielle en ce qui concerne les loisirs et l'intégration sociale (activités sportives, cafés / lieux de rencontre, aide à l'orientation au quotidien, collectes de vêtements, achats, normes et valeurs, recherche de logement) et il peut compléter l'intervention de l'État dans le domaine de la promotion des langues (communication au quotidien) et de l'intégration professionnelle (p. ex. mentorat, soutien dans le cadre des programmes d'occupation d'intérêt général). La coordination et l'organisation du bénévolat doivent être assurées dans la mesure du possible par les bénévoles eux-mêmes.

e) Rôle des communes

L'intégration proprement dite a lieu dans les communes: toutes les N / AP / R y vivent et sont en contact avec la population locale; leurs enfants vont à l'école communale, le travail d'intérêt général qu'elles fournissent profite souvent à la commune; de nombreuses paroisses locales proposent des offres d'intégration sociale. Pendant que le canton est compétent, les partenaires régionaux impliquent plus étroitement les communes, qui sont en contact régulier avec les préfetures. Les communes collaborent à l'hébergement ou au travail bénévole dans la mesure de leurs possibilités, mais ne sont pas responsables de la coordination globale des interventions bénévoles.

Le rôle des communes est donc important pour le processus d'intégration:

- elles veillent à une intégration rapide des enfants dans l'école obligatoire;
- elles offrent des possibilités de travail d'intérêt général;
- elles soutiennent ou proposent des offres d'intégration sociale, linguistique et professionnelle,
- elles participent aux POIAS.

Si lors du transfert sous la responsabilité des communes, les AP / R ne sont pas encore économiquement autonomes, les services sociaux de la commune assurent leur encadrement et leur soutien.

f) Rôle des paroisses et des organisations ecclésiastiques

À l'heure actuelle, les paroisses et d'autres organisations ecclésiastiques proposent de nombreuses offres et fournissent un travail bénévole précieux dans le domaine de l'asile et des

réfugiés. Elles contribuent ainsi à l'intégration sociale, notamment, et jouent un rôle important dans le bénévolat. Cet engagement sera également apprécié à l'avenir.

g) Rôle du canton

Le canton a notamment pour mission de créer des conditions favorisant l'intégration des AP / R. Il est responsable de la surveillance du domaine de l'asile et des réfugiés pendant qu'il est compétent, du pilotage des partenaires régionaux et de l'encouragement cantonal de l'intégration. Son rôle comprend notamment les tâches suivantes:

- Le canton définit des **objectifs d'effet et de prestation** précis pour l'intégration des AP / R. Il pratique une démarche d'amélioration continue au travers du suivi de l'efficacité et de l'économicité des moyens engagés.
- Le canton soutient l'intégration des AP / R conformément au principe « **Encourager et exiger** ». Il garantit une aide sociale axée sur l'intégration en définissant des incitations propres à soutenir l'intégration ou des sanctions en cas de non-réalisation des objectifs.
- Le canton confie à des **partenaires régionaux** la gestion des cas dans le cadre du processus d'intégration et l'exécution de l'aide sociale. Il définit pour les partenaires régionaux des objectifs précis en matière d'intégration tout en leur ménageant la plus grande marge de manœuvre possible pour la mise en œuvre et l'organisation concrètes. La réalisation des objectifs est vérifiée dans le cadre d'un contrôle de gestion périodique. Les partenaires régionaux perçoivent des indemnités forfaitaires au titre de leurs prestations de gestion des cas et de promotion des langues ainsi que des autres mesures d'intégration qu'ils fournissent. L'aide sociale, l'assurance-maladie et les autres charges liées à la santé sont indemnisées au coût effectif.
- Si cette tâche n'est pas effectuée par le secteur privé, le canton fournit des **offres spécifiques d'intégration professionnelle et sociale** au moyen du système du financement par sujet ou par objet. Les offres actuelles seront maintenues dans la mesure où elles sont rentables et efficaces. En vertu du mandat que lui confère la loi sur la formation professionnelle, le canton garantit une **offre adaptée aux besoins en matière d'acquisition de compétences linguistiques et de base** et octroie des subventions à cet effet.
- Le canton veille à ce que les AP / R ayant atteint le niveau minimum exigé de compétences linguistiques et de base aient accès aux offres des **structures ordinaires** de l'intégration dans le marché du travail, de la formation professionnelle et de l'éducation.
- Le canton s'engage pour une plus grande **participation des milieux économiques** dans l'intégration des AP / R. Pour ce faire, il intensifie le dialogue avec les milieux économiques et les partenaires sociaux. Il améliore les conditions des entreprises prêtes à contribuer à l'intégration en examinant des possibilités supplémentaires d'incitation (p. ex. allocation d'initiation au travail, modèles d'emploi à salaire partiel) et en les mettant en œuvre lorsqu'elles sont pertinentes, en soutenant les approches innovatrices d'intégration dans le marché du travail et en facilitant les démarches administratives nécessaires pour employer des AP / R.

- Le canton mise en priorité sur l'**auto-organisation du travail bénévole**. Il veille à ce que le bénévolat jouisse d'une bonne visibilité et de la reconnaissance qu'il mérite. Il conclut avec les partenaires régionaux des mandats de coordination destinés à soutenir le bénévolat dans le domaine de la promotion des langues et de l'intégration professionnelle.
- Le canton s'engage en faveur de l'amélioration des **conditions à l'échelon fédéral et intercantonal**. Il soutient les efforts consentis par la Confédération pour favoriser une intégration rapide dans le marché du travail (p. ex. remplacement de la procédure d'autorisation par une obligation d'annonce pour les AP / R). Il fait en sorte que les forfaits fédéraux couvrent mieux les coûts effectifs de l'intégration.

h) Rôle des préfectures

Les préfectures occupent une fonction charnière importante entre la SAP et les communes en ce qui concerne la mise à disposition des hébergements nécessaires pour les N / AP / R (voir point 2.4.2). Elles travaillent avec les partenaires régionaux à l'implication des milieux économiques dans l'intégration dans le marché du travail et avec les communes sur le plan de l'intégration sociale. Elles soutiennent le bénévolat.

2.2.3 Différences par rapport au processus d'intégration actuel

En résumé, les différences par rapport au processus d'intégration actuel sont les suivantes:

- Pendant que le canton est compétent, la responsabilité opérationnelle de l'ensemble du processus d'intégration est confiée à un seul partenaire régional dans chaque région. Par conséquent, les acteurs de l'intégration bénéficient d'un interlocuteur unique dans chaque région.
- La promotion des langues est plus intense, assortie d'objectifs et supervisée dans le cadre d'une procédure standard.
- Le placement sur le marché du travail est renforcé pour garantir une intégration professionnelle rapide. Les offres d'intégration professionnelle et sociale sont plus économiques; certaines d'entre elles sont remplacées par de nouvelles offres innovatrices et par des projets pilotes.
- Par l'intermédiaire de la SAP, le canton pratique un pilotage et un contrôle de gestion plus efficaces dans l'ensemble du domaine de l'asile et des réfugiés, grâce notamment à la réduction de neuf à cinq au maximum du nombre de partenaires contractuels directs.
- De nouveaux instruments incitent les milieux économiques à s'impliquer plus fortement dans l'intégration.
- Le rôle du bénévolat est renforcé dans l'ensemble du processus d'intégration et il bénéficie d'une plus grande reconnaissance.

2.2.4 Répercussions financières

Les hypothèses retenues et la méthode de calcul utilisée permettent de tableur sur l'attribution annuelle au canton de Berne d'environ 1 800 N et de quelque 1 100 AP / R (voir encadré sous l'illustration). L'encouragement de l'intégration est entièrement réorienté. Selon la modélisation des coûts, les changements suivants devraient intervenir sur le plan financier¹¹:

- **Mesures préparatoires à l'intégration durant la procédure d'asile:** l'ampleur du travail d'utilité générale fourni par les N et subventionné par le canton diminue légèrement. Un système de promotion des langues destiné aux N dans des procédures en cours est mis en place. Il est économique car proposé pour l'essentiel par des bénévoles. Le partenaire régional reste toutefois libre de proposer des cours de langue professionnels pendant la procédure d'asile, dans les limites du budget disponible. Au total, les fonds consacrés aux mesures préparatoires à l'intégration se stabilisent à environ 0,5 million de francs par an.
- **Promotion des langues:** dans le domaine de la promotion des langues, l'introduction de méthodes d'enseignement modernes permettent aux AP / R d'acquérir le niveau de langue visé à un coût inférieur pour le canton, dans certains cas: le coût unique moyen par AP / R, qui est actuellement d'environ 4300 CHF, baisse à environ 3100 CHF, ce qui équivaut selon la modélisation à un recul de près de 5 millions de francs à environ 3,5 millions de francs des coûts annuels des mesures de promotion des langues destinées aux AP / R.
- **Encouragement de l'intégration professionnelle et sociale:** ce volet financier englobe les coûts des programmes spécifiques d'intégration ainsi que les fonds consacrés par les structures ordinaires à l'encouragement de l'intégration professionnelle et sociale des AP / R (placement sur le marché du travail, cours spécialisés, structures POIAS, stages professionnels et pratiques). Après la restructuration, les AP et les R bénéficient d'un traitement égal dans le domaine de l'encouragement de l'intégration. La restructuration vise à réduire les coûts des offres d'intégration professionnelle et sociale et à remplacer certaines d'entre elles par de nouvelles offres innovatrices et par des projets pilotes. Au total, l'intégration professionnelle et sociale est intensifiée à moindre coût (baisse de 8700 CHF à 8300 CHF par AP / R, soit de 9,8 à 9,4 mio CHF).

Au total, les hypothèses retenues permettent de tableur sur une baisse du coût unique moyen de l'encouragement de l'intégration d'environ 13 500 CHF à environ 11 800 CHF par AP / R. À titre de comparaison, une récente enquête de la Conférence des gouvernements cantonaux indique que le coût d'un encouragement optimal et systématique de l'intégration s'élève à 18 000 francs par AP / R.¹² Dans la modélisation, les coûts annuels de l'encouragement de

¹¹ Les coûts d'intégration sont présentés pour chaque année d'attribution jusqu'à la fin de la compétence du canton. Exemple: pour 2019, ils couvrent l'ensemble de l'encouragement de l'intégration des N et des 1 100 AP / R attribuées au canton de Berne pendant qu'il est compétent. Il s'agit, d'une part, des coûts de l'encouragement spécifique de l'intégration et, de l'autre, de ceux imputables aux offres des structures ordinaires faisant partie du domaine de compétences de la SAP. Normalement, ces coûts s'étaleront sur plusieurs années, même si la répartition détaillée dans le temps n'apparaît pas dans la modélisation.

¹² Voir Conférence des gouvernements cantonaux (2017), Indemnisation de la Confédération pour l'intégration des AP / R, l'hébergement et l'encadrement des MNA et la préparation à la formation professionnelle initiale des adolescents et des jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse.

l'intégration s'établissent à environ 13,4 millions de francs, contre quelque 15,2 millions de francs précédemment, ce qui représente un gain d'efficacité d'environ 10 pour cent. Au vu de l'amélioration visée dans le domaine de l'intégration, il s'agit là d'un objectif financier ambitieux.

Illustration 2-4: Coûts bruts¹³ de l'encouragement spécifique de l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés, résultats de la modélisation pour une attribution annuelle au canton de Berne de 1 800 N et 1 100 AP / R

Tâche	Unité	Système actuel			Système futur			Différence Coûts par personne (CHF)
		Nombre	Coûts annuels par personne (CHF)	Coûts annuels (CHF)	Nombre	Coûts annuels par personne (CHF)	Coûts annuels (CHF)	
Mesures préparatoires à l'intégration durant la procédure d'asile	N nouvellement attribuées par an	1'797	270	0.5 mio	1'797	260	0.5 mio	-10
Promotion des langues								
Promotion des langues jusqu'à A1 (y c. alphabétisation / post-alphabétisation)	AP / R nouvellement reconnues par an	1'128	4'300	4.9 mio	1'128	1'900	2.1 mio	-1'200
Promotion des langues jusqu'à A2						900	1.1 mio	
Promotion des langues après A2						200	0.3 mio	
Promotion de l'intégration professionnelle et sociale (programmes spécifiques d'intégration y c. placement sur le marché du travail, cours spécialisés, structures POIAS, stages professionnels et pratiques)	AP / R nouvellement reconnues par an	1'128	8'700	9.8 mio	1'128	8'300	9.4 mio	-400
Total promotion de l'intégration	AP / R nouvellement reconnues par an	1'128	13'500	15.2 mio	1'128	11'800	13.4 mio	-1'600

Le tableau ci-dessus n'inclut pas les coûts imputables aux structures ordinaires de la formation professionnelle et de l'école secondaire, qui figurent au point 4.1.1.

¹³ Les coûts nets pris en charge par le canton de Berne après déduction des forfaits fédéraux baissent. Des explications détaillées à ce propos figurent aux points 4.1 et 4.1.1c).

Précisions concernant les coûts indiqués

La modélisation repose sur l'hypothèse d'un nombre constant de 24 000 demandes d'asile par an à l'échelon national et d'une composition démographique inchangée de ces demandes (p. ex. en termes de nationalité, d'âge, d'état de santé). Après la restructuration, le canton de Berne se verra attribuer environ 1800 personnes en procédure d'asile dite étendue, dont 1100 bénéficieront d'une admission provisoire ou d'une reconnaissance comme réfugiés.¹⁴ Ces personnes séjourneront longtemps en Suisse et doivent par conséquent y être intégrées.

Les coûts mentionnés au chapitre 2 et au point 2.5 reposent sur l'hypothèse de nombres constants de demandes d'asile, d'admissions provisoires et de reconnaissances comme réfugiés, ce qui permet d'éviter la distorsion de la comparaison entre le système actuel et le nouveau système par des éléments non influençables (hausse ou baisse du nombre de demandes d'asile). Les variations de coûts indiquées sont donc exclusivement dues aux adaptations découlant de la restructuration dans le canton de Berne.¹⁵

Les coûts figurant dans les paragraphes consacrés aux répercussions financières sont des coûts bruts, autrement dit ils représentent les charges du canton hors forfaits fédéraux. Les coûts bruts et les forfaits fédéraux sont mis en parallèle au point 4.1 à partir de la p. 52. Y figurent également les économies réalisées en cas de hausse du taux d'activité des AP / R et les divers effets de l'accélération de la procédure d'asile à l'échelon fédéral (p. ex. adaptation de la clé de répartition, diminution du nombre de personnes dans des procédures en cours, etc.).

Il convient de noter que les chiffres indiqués ne constituent pas des valeurs budgétaires. Les coûts annuels dépendent du nombre de N nouvellement attribuées et de AP / R nouvellement reconnues, d'une part, et du nombre de AP / R déjà présentes dans le canton, de l'autre. Même si ces deux chiffres sont susceptibles de varier fortement d'une année à l'autre, la modélisation repose sur l'hypothèse d'un nombre constant de demandes d'asile.

2.3 Aide sociale

2.3.1 Organisation de l'aide sociale

La SAP est responsable de l'octroi de l'aide sociale aux N et aux AP / R. Cette responsabilité lui incombe pendant cinq ans pour les R et sept ans pour les AP. Durant ce laps de temps, elle délègue l'exécution de l'aide sociale octroyée à ces groupes de personnes et veille à une

¹⁴ Dans le système actuel, le canton de Berne est tenu d'accueillir environ 1200 AP / R sur 24 000 personnes ayant demandé l'asile en Suisse. Une fois la procédure d'asile accélérée entrée en vigueur à l'échelon fédéral (probablement le 1^{er} janvier 2019), il se verra attribuer un plus petit nombre de personnes, puisqu'il gèrera également des centres fédéraux et assumera dès lors les tâches d'exécution qui vont de pair.

¹⁵ Les variations de coûts intervenant en cas de hausse ou de baisse du nombre de demandes d'asile pour la Suisse dans son ensemble sont abordées au point 4.1.5 en relation avec le compte global relatif au domaine de l'asile et des réfugiés.

forte corrélation entre intégration et aide sociale. Les services sociaux et régionaux prennent en charge les AP / R encore dépendantes du soutien de l'aide sociale après le transfert sous la responsabilité des communes.

L'aide sociale continue à être octroyée en fonction des différents statuts:

- L'aide sociale en matière d'asile est octroyée selon les normes aux **N** et **AP** relevant de la compétence du canton. Les incitations à l'intégration dans le marché du travail figurant dans la directive sur l'aide sociale, l'aide d'urgence et les soins médicaux pour les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés sont réorientées:
 - Le système actuel, qui comprend trois niveaux de forfait d'entretien (« ordinaire », « diminué » et « majoré ») et des allocations de motivation complémentaires, est remplacé par une structure plus simple: le forfait pour l'entretien est complété, d'une part, par des sanctions échelonnées sous forme de réduction de l'aide sociale en cas de refus d'intégration ou de non-réalisation des objectifs et, de l'autre, par des allocations de motivation ou de performance récompensant les efforts d'intégration particuliers.
 - Les allocations de performance sont versées en fonction d'une liste précise des performances circonstanciées.
- Les **R** reçoivent une aide sociale correspondant aux taux définis dans la loi sur l'aide sociale (LASoc) et applicables à tous les autres bénéficiaires. La révision de la LASoc en cours prévoit de réduire le forfait pour l'entretien de dix pour cent par rapport aux directives CSIAS. Par ailleurs, les sanctions sont renforcées en cas de refus d'intégration ou de non-réalisation des objectifs. La LASoc disposera par exemple que le forfait pour l'entretien est réduit si le niveau de langue A1 n'est pas atteint. Cette mesure est destinée à renforcer la volonté d'intégration dans le marché du travail.¹⁶

2.3.2 Différences par rapport à l'actuelle aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés

Les modifications par rapport à la situation actuelle sont exposées plus haut. La révision de la LASoc en cours indépendamment du projet NA-BE prévoit de réduire le forfait pour l'entretien de dix pour cent par rapport aux directives CSIAS et de renforcer les sanctions en cas de refus d'intégration ou de non-réalisation des objectifs. Les modifications de la LASoc concernent également et indirectement les **R de manière générale** et les **AP relevant de la compétence des communes**.

L'actuelle directive sur l'aide sociale en matière d'asile sera optimisée pour faciliter l'intégration dans le marché du travail des **N** et des **AP relevant de la compétence du canton**. Les recommandations en vigueur concernant les prestations circonstanciées seront examinées et rendues contraignantes.

¹⁶ La révision de la LASoc a également pour objectif d'adapter le passage de l'aide sociale en matière d'asile à l'aide sociale régulière lors du transfert des AP sous la responsabilité des communes. À l'heure actuelle, ce transfert s'accompagne d'une hausse notable des prestations d'aide sociale versées aux AP.

2.3.3 Répercussions financières

Les calculs relatifs aux répercussions financières reposent sur l'hypothèse de 24 000 demandes d'asile par an en Suisse. Dans cette hypothèse, le canton de Berne se voit attribuer environ 1800 personnes en procédure d'asile étendue, dont 1100 ou 60 pour cent sont ensuite admises provisoirement ou reconnues comme réfugiés. Selon leur statut, ces AP / R relèvent pendant cinq ou sept ans de la compétence du canton. Cette compétence s'étend par conséquent à environ 6800 personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés, dont quelque 740 dans des procédures en cours. Le tableau ci-après montre, pour le nombre de personnes indiqué, les coûts de l'aide sociale (soutien, frais de loyer, dépenses liées à l'encadrement et aux tâches administratives, santé et autres frais) dans le système actuel et dans le nouveau système.

L'évaluation des répercussions financières dans le domaine de l'aide sociale repose sur le même niveau de prestations qu'actuellement (sans la révision de LASoc). Les différences par rapport aux coûts actuels sont dues au fait qu'à l'avenir, le nombre de personnes accueillies dans des centres d'hébergement collectif (1^{re} phase) et non placées dans des logements (2^e phase) sera supérieur. Bien que l'accueil dans des centres d'hébergement collectif implique un encadrement nettement plus intensif, il permet d'économiser des frais de loyer et de soutien. Selon les données financières disponibles et les hypothèses de la modélisation, il est probable qu'au total, l'hébergement dans des structures collectives sera moins coûteux que l'hébergement dans des logements. N.B.: l'aide sociale versée aux AP correspond aux taux inférieurs définis dans les normes relatives à l'asile et celle dont bénéficient les R est alignée sur les taux de la LASoc. En ce qui concerne le compte global, il faut aussi tenir compte du fait que les AP / R exerçant une activité lucrative contribuent à une réduction des coûts de l'aide sociale et qu'à taux d'activité égal, la restructuration ne modifie pas cette contribution.¹⁷ Dans l'ensemble, l'augmentation du nombre de personnes accueillies dans des centres d'hébergement collectif (1^{re} phase) se traduit par une économie d'environ 400 francs par personne relevant de la compétence du canton, soit par une réduction totale des coûts de quelque 3 millions de francs.

Les éléments ci-dessous **ne sont pas compris** dans le tableau ci-après:

- **Réduction de dix pour cent du forfait pour l'entretien versé aux R** telle qu'elle est prévue dans la révision en cours de la LASoc. Cette réduction n'est pas un effet de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne.
- Économies dans le domaine de l'aide sociale découlant d'une **hausse de cinq points de pourcentage du taux d'activité des AP / R**. Cet effet est exposé dans la vue d'ensemble des répercussions financières du point 4.1.

¹⁷ Pour simplifier, l'hypothèse retenue est que chaque AP / R exerçant une activité lucrative contribue à réduire les coûts de l'aide sociale à hauteur du montant alloué à chaque AP / R n'en exerçant pas (coûts des structures non compris). Le montant retenu ici est légèrement inférieur aux économies potentielles indiquées au point 4.1.2, car le groupe de personnes concerné se trouve encore dans une phase relativement précoce du processus d'intégration.

Illustration 2-5: Coûts bruts imputables aux N / AP / R dans le domaine de l'aide sociale, résultats de la modélisation pour un total de 6800 N / AP / R relevant de la compétence du canton

Tâche	Unité	Système actuel			Système futur			Différence Coûts par N/AP/R (CHF)
		Nombre	Coûts annuels par personne (CHF)	Coûts annuels (CHF)	Nombre	Coûts annuels par personne (CHF)	Coûts annuels (CHF)	
Hébergement en structure collective (1re phase)								
Personnes ayant déposé une demande d'asile	N en HC	738	17'300	12.8 mio	738	17'300	12.8 mio	-
Personnes admises provisoirement / reconnues comme réfugiées	AP / R en HC	267	17'500	4.7 mio	908	17'600	16.0 mio	80
Hébergement dans des appartements (2e phase)								
Personnes admises provisoirement								
- Coûts de l'aide sociale sans activité lucrative	AP dans appartement	2'559	19'400	49.7 mio	2'279	19'400	44.2 mio	-
- "Contribution" des personnes exerçant une activité lucrative (taux d'activité 31.7%)	AP exerçant une activité lucrative	452	-19'000	-8.6 mio	452	-19'000	-8.6 mio	-
Personnes reconnues comme réfugiées								
- Coûts de l'aide sociale sans activité lucrative	R dans appartement	3'227	24'500	79.2 mio	2'866	24'500	70.3 mio	-
- "Contribution" des personnes exerçant une activité lucrative (taux d'activité 22.5%)	R exerçant une activité lucrative	442	-23'600	-10.4 mio	442	-23'600	-10.4 mio	-
Total Aide sociale		6'791	18'700	127.3 mio	6'791	18'300	124.3 mio	-400

2.4 Hébergement

2.4.1 Hébergement en situation normale

a) Système à deux phases

Après leur attribution par la Confédération, les N / AP / R¹⁸ se présentent au guichet du canton¹⁹ et sont attribuées de manière équilibrée et en fonction des capacités aux partenaires régionaux, qui les accueillent dans des centres d'hébergement collectif économiques.²⁰ L'hébergement des N / AP / R suit le système à deux phases qui a fait ses preuves jusqu'à présent (voir illustration) : toutes les personnes attribuées au canton sont tout d'abord accueillies dans un centre d'hébergement collectif, puis placées dans des logements à condition qu'elles

¹⁸ Après la restructuration, le canton se verra attribuer un plus grand nombre de personnes ayant déjà été admises provisoirement ou reconnues comme réfugiées durant leur séjour dans un centre fédéral pour requérants d'asile.

¹⁹ La mise en œuvre concrète de ce guichet est encore à l'étude. L'objectif consiste à créer un guichet commun pour l'OAS (N / AP / R) et l'OPM (aide d'urgence).

²⁰ La planification des hébergements obéit au principe d'une répartition des capacités des centres d'hébergement collectif proportionnelle au nombre d'habitants des arrondissements administratifs et au moins entre toutes les régions. La priorité est systématiquement accordée aux solutions économiques.

remplissent certains critères d'intégration. Le mandat global des partenaires régionaux comprend la gestion des centres d'hébergement collectif où sont accueillies toutes les N pendant l'ensemble de la procédure d'asile²¹. Cette mesure évite que des N s'installent dans des logements qu'elles devront par la suite quitter en cas de décision négative. Les AP ayant reçu la décision concernant leur demande d'asile restent dans les centres d'hébergement collectif jusqu'à ce qu'elles aient acquis le niveau de langue A1 et exercent une activité lucrative ou aient entamé une formation. Les R peuvent choisir librement leur lieu de domicile, mais ne bénéficient de l'aide des partenaires régionaux dans leur recherche de logement que si elles ont atteint le niveau de langue requis et exercent une activité lucrative ou ont entamé une formation. Cette restriction ne s'applique pas aux familles avec des enfants en âge de fréquenter l'école ni aux mineurs non accompagnés²². Les partenaires régionaux ne soutiennent la recherche de logements que dans l'arrondissement administratif qui leur est attribué²³.

La création d'un lien entre le transfert des centres d'hébergement collectif dans des logements et le degré d'intégration se traduira par une nette prolongation des séjours, notamment des AP, dans les centres d'hébergement collectif²⁴. Cette mesure est destinée à inciter les AP / R à s'intégrer rapidement. Cependant, même si la procédure d'asile devient notablement plus rapide et que le canton se voit attribuer un nombre inférieur de personnes, le système à deux phases ne devrait pas se traduire par un net recul du besoin de places dans les centres d'hébergement collectif. Dans l'hypothèse de 24 000 demandes d'asile annuelles en Suisse, ce qui correspond à environ 1100 AP / R attribuées chaque année au canton de Berne, le besoin de places en centres d'hébergement collectif s'élève à quelque 1600. Les centres d'hébergement collectif accueilleront une part importante de AP / R.

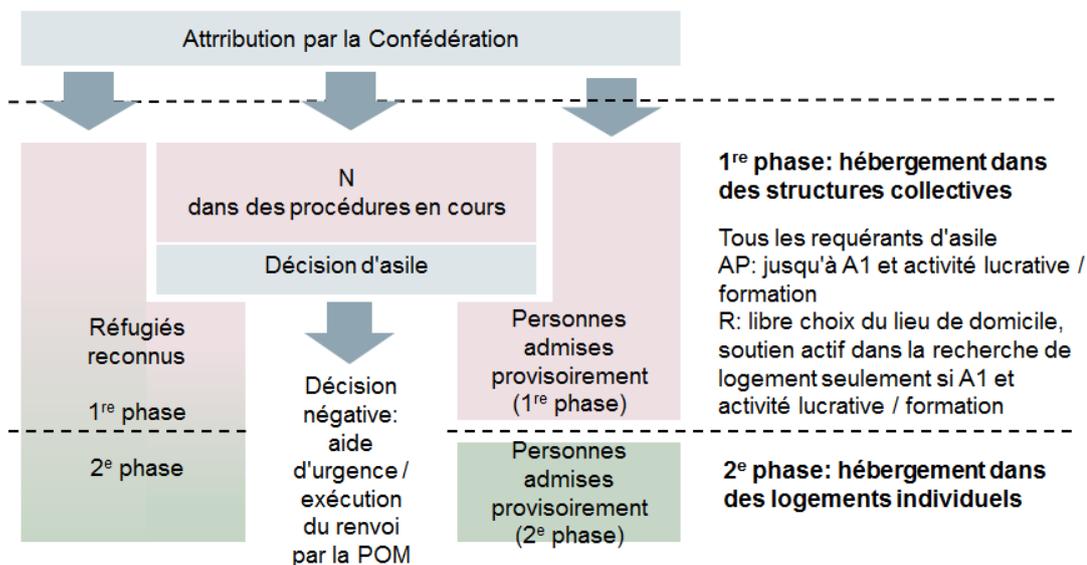
²¹ Des règles particulières s'appliquent aux mineurs non accompagnés (voir point 2.5 à partir de la p. 26) et à d'autres catégories de personnes vulnérables.

²² Cette exception permet d'instaurer des conditions favorables aux enfants et offre des solutions durables pour les enfants en âge de fréquenter l'école; par ailleurs, elle soulage les communes accueillant des hébergements collectifs de cette tâche.

²³ De manière générale, le transfert des AP / R des centres d'hébergement collectif dans des logements doit avoir lieu avant le transfert sous la responsabilité des communes afin de décharger les services sociaux communaux de cette tâche.

²⁴ À l'heure actuelle, le transfert dans des logements (2^e phase) a lieu dans un délai de six à neuf mois. Du fait des procédures d'asile souvent longues, il arrive que des N soient hébergées dans des logements individuels. Toutes choses étant égales par ailleurs, le nombre de personnes accueillies dans des centres d'hébergement collectif, notamment de AP / R, est nettement inférieur aujourd'hui.

Illustration 2-6: Le système à deux phases dans le canton de Berne

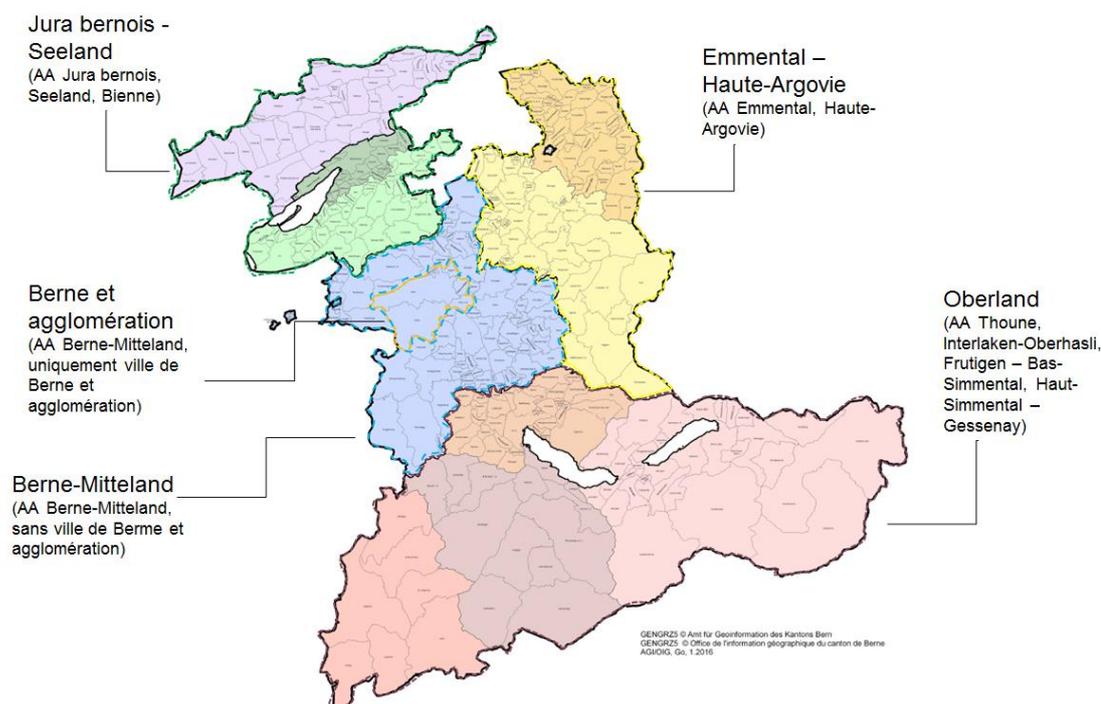


b) Répartition régionale

Les solutions économiques sont prioritaires en ce qui concerne l'hébergement des N / AP / R. Par ailleurs, les chances d'intégration rapide dans le marché du travail doivent être prises en compte dans la répartition régionale des AP / R. L'objectif consiste, compte tenu de ce qui précède, à répartir les N / AP / R de manière équilibrée entre les régions. À cet effet, les nouvelles N sont réparties entre les arrondissements administratifs ou attribuées aux partenaires régionaux proportionnellement au nombre d'habitants. La planification cantonale des centres d'hébergement collectif applique ce principe. La répartition régionale des N / AP / R relevant de la compétence du canton est publiée régulièrement.

Cinq régions de taille analogue sont créées (voir illustration). Elles sont calquées sur les arrondissements administratifs et desservies chacune par un partenaire régional.²⁵

²⁵ Un même partenaire régional peut desservir plusieurs régions.

Illustration 2-7: Organisation régionale des partenaires régionaux²⁶

AA = Arrondissement administratif

Répartition régionale	Habitants (2015)	Part en %	N*	AP / R*
Berne-Mittelland (sans ville de Berne et agglomération)	187 627	19 %	143	1 168
Ville de Berne et agglomération	214 396	21 %	163	1 335
Jura bernois et Seeland	223 323	22 %	170	1 391
Emmental - Haute-Argovie	175 598	17 %	134	1 093
Oberland	210 815	21 %	160	1 313
Total	1 011 759	100 %	770	6 300

* Évaluation sommaire du nombre de N / AP / R après restructuration dans l'hypothèse de 24 000 demandes d'asile par an dans toute la Suisse et d'environ 1100 AP / R dans le canton de Berne. Les transferts de domicile dans d'autres régions ne sont pas compris dans ces valeurs indicatives.²⁷

2.4.2 Modèle à trois niveaux garantissant la réaction adéquate de l'hébergement aux fluctuations

La SAP est responsable de la planification cantonale des hébergements. Le modèle à trois niveaux (situation normale, situation tendue et situation d'urgence), assorti de réserves adaptées, permet d'assurer en tout temps l'hébergement de l'ensemble des N / AP / R. À cet effet, le processus éprouvé de recherche de centres d'hébergement collectif est maintenu et la collaboration régionale avec les préfetures est développée, conformément à la décision

²⁶ Dans la présente planification, cette répartition a été définie sur la base des arrondissements administratifs, de manière à ce que chaque région compte à peu près le même nombre d'habitants. Vu sa densité, l'arrondissement de Berne-Mittelland a été scindé en deux régions. Cette distinction entre «Berne -Mittelland (sans ville de Berne et agglomération)» et «ville de Berne et agglomération» sera encore revue pendant l'élaboration des documents relatifs à l'appel d'offres de partenaires régionaux.

²⁷ Une répartition régionale différente peut résulter notamment du fait que les R disposent du libre choix de leur domicile.

prise en novembre 2016 par le Grand Conseil dans le cadre de la révision partielle de la LiLFAE. Les compétences à chaque niveau et les obligations de collaboration des préfectures et des communes sont résumées dans le tableau ci-après.

Illustration 2-8: Modèle à trois niveaux garantissant la réaction adéquate de l'hébergement aux fluctuations

	Situation normale	Situation tendue		Situation d'urgence
		à court terme	à moyen terme	
Définition	Capacités nécessaires pour six mois disponibles, moyennant la collaboration active des PREF.	Capacités nécessaires pour trois mois disponibles uniquement moyennant la collaboration active des PREF et des communes.	Capacités nécessaires pour un mois disponibles uniquement moyennant une obligation faite aux communes.	Le canton déclare la situation d'urgence en accord avec la Confédération.
Tâches canton / partenaires régionaux	La SAP / les partenaires régionaux gèrent les attributions dans le cadre de la planification normale des hébergements: recensement permanent des emplacements potentiels, réserve de 10-15 % de places en HC.	La SAP / les partenaires régionaux puisent dans leurs propres réserves et intensifient la recherche d'emplacements.	PREF: collaboration étroite et information permanente sur l'évolution des besoins en matière de capacité d'hébergement.	Intensification de l'accomplissement des tâches dans le domaine de l'hébergement.
Tâches préfetures / communes	Les PREF sont informées régulièrement de la planification des hébergements et invitées à signaler les emplacements potentiels existant dans les arrondissements administratifs où le nombre de places en HC est moins que proportionnel au nombre d'habitants. Les PREF / communes sont informées des déficits régionaux par rapport à l'objectif quantitatif concernant l'hébergement de AP / R (2 ^e phase) et invitées à signaler les logements potentiels aux PREF / partenaires régionaux. En collaboration avec les communes, les PREF définissent dans chaque arrondissement administratif des emplacements supplémentaires (généralement constructions de la protection civile) offrant une réserve d'au moins 20 % du nombre actuel de places et disponibles dans un délai de deux mois en cas de hausse subite des attributions. ²⁸	En cas d'augmentation des besoins, les PREF sont informées et chargées par le Conseil-exécutif de mettre des HC supplémentaires à disposition; la différence avec le nombre théorique de personnes à accueillir est prise en compte (comme dans le projet pilote PREF 2016).	En plus de la hausse subite des attributions: Les structures de réserve des régions sont mobilisées. Les PREF sont habilitées par le Conseil-exécutif à ordonner si nécessaire aux communes l'occupation de centres d'hébergement d'urgence (p. ex. installations de la protection civile).	Intensification de l'accomplissement des tâches dans le domaine de l'hébergement.
Organe de conduite cantonal (OCCant)	Échange d'informations sur l'évolution de la situation dans le domaine de l'asile et des réfugiés entre autorités cantonales responsables et organes permanents de l'OCCant.			L'OCCant intervient sur mandat du Conseil-exécutif. Coordination, soutien et si nécessaire création de capacités supplémentaires d'hébergement (p. ex. centre de transit).

²⁸ Réserves: il est impératif que toutes les questions principales soient déjà réglées (conformité à la zone, prescriptions de protection incendie, etc.)

2.4.3 Différences par rapport au système d'hébergement actuel

En résumé, les différences par rapport au système d'hébergement actuel sont les suivantes:

- L'obligation de collaborer des préfectures et des communes dans le domaine de l'hébergement varie en fonction de la situation. Cette règle a été introduite dans le cadre de la révision partielle de la LiLFAE (décision du Grand Conseil, novembre 2016) et sera maintenue.
- Dans le domaine de l'hébergement (centres d'hébergement collectif et logements individuels), les préfectures et les communes n'ont plus pour interlocuteurs que le canton et le partenaire régional compétent pour la région ou l'arrondissement administratif.
- La répartition régionale des N / AP / R relevant de la compétence du canton est publiée régulièrement. La planification des hébergements accorde davantage de poids à une répartition régionale équilibrée des centres d'hébergement collectif.
- Les AP ne sont transférées dans un logement individuel qu'une fois que la décision concernant la demande d'asile a été rendue. En outre, le transfert dans un logement individuel est lié à l'acquisition du niveau de langue A1 et à l'exercice d'une activité lucrative ou à la participation à une formation. Les R ont le libre choix du lieu de domicile, l'aide à la recherche d'un logement étant liée aux progrès en matière d'intégration. Une exception s'applique aux familles avec des enfants en âge de fréquenter l'école.
- En situation normale, l'objectif en ce qui concerne les capacités de réserve des centres d'hébergement collectif est fixé à environ 10-15 pour cent. Par ailleurs, 20 pour cent des capacités actuelles doivent être disponibles dans d'autres structures (généralement constructions de protection civile des communes) rapidement utilisables.

2.4.4 Répercussions financières

L'hébergement de N / AP / R faisant partie du domaine de l'aide sociale, les coûts qui lui sont imputables figurent au point correspondant (voir illustration , p. 34). De manière générale, la restructuration dans le canton de Berne ne devrait pas entraîner de modification majeure de la structure des coûts d'hébergement. L'une des principales innovations est la création d'un lien entre hébergement et degré d'intégration, qui se traduit par une augmentation du besoin en places dans les centres d'hébergement collectif. Cette mesure a des répercussions sur les prestations d'aide sociale (1^{re} vs 2^e phase) et est par conséquent incluse dans l'évaluation des coûts qui la concerne.

Bien que la répartition régionale équilibrée des N / AP / R acquière plus de poids, la primauté des coûts continue à s'appliquer en ce qui concerne l'hébergement, raison pour laquelle aucune répercussion financière n'est attendue dans ce domaine. La création proposée de réserves dans les constructions de protection civile des communes n'engendre quasiment pas de coûts supplémentaires.²⁹

²⁹ Selon l'actuelle réglementation des indemnités, les communes perçoivent 1000 CHF par mois pour 100 places tenues à disposition dans des constructions de protection civile. Les quelques 500 places de réserve nécessaires correspondent donc à des indemnités d'environ 60 000 CHF.

En raison du nombre important de demandes d'asile déposées depuis quelques années, plusieurs autres hébergements d'urgence sont encore en exploitation. L'indemnisation des prestataires au titre de la gestion de ces hébergements est actuellement liée à un taux d'occupation minimum. Par conséquent, si le taux d'occupation des hébergements d'urgence est faible, les coûts par personne hébergée augmentent. Cet état de fait n'est pas pris en compte dans les estimations de coûts, qui tablent sur un nombre constant de N / AP / R attribuées au canton.

2.5 Mineurs non accompagnés

2.5.1 Option spécialisée pendant les années 2015 à 2017

Conformément à l'option spécialisée, le Centre Bäregg Sàrl héberge tous les MNA (N / AP / R) sur mandat de la POM. Il se charge également de les encadrer et de leur verser l'aide sociale. L'option spécialisée a été votée à l'unanimité par le Conseil-exécutif en juin 2014, février 2015 et juin 2015 compte tenu des avantages et inconvénients alors connus de diverses options, de l'évolution des effectifs, de l'estimation des coûts et de considérations liées à la protection de l'enfance. Le Grand Conseil a accordé les crédits d'engagement nécessaires les 1^{er} septembre 2014, 17 mars 2015 et 7 septembre 2015.

Le Centre Bäregg Sàrl applique depuis 2015 l'option dite spécialisée, qui correspond à une possible mise en œuvre des recommandations relatives aux MNA adoptées par la CDAS en mai 2016 à l'intention des cantons afin de les assister dans la prise en charge des MNA.³⁰ La POM verse au Centre Bäregg Sàrl un forfait de 171 francs par jour et par MNA. Ce forfait englobe la totalité des prestations, hormis l'assurance-maladie, qui est directement gérée par la POM pour toutes les personnes relevant de son domaine de compétences. Il est applicable à tous les MNA, qu'ils soient hébergés dans un foyer pour MNA, dans un foyer public ou privé ou dans une famille d'accueil du réseau externe du Centre Bäregg Sàrl.

2.5.2 Solution transitoire pour les années 2018 et 2019 (phase 1)

Le 21 mai 2017, le peuple bernois a rejeté le crédit d'aide sociale dans le domaine de l'asile 2016-2019. Ce crédit portait notamment sur le financement de l'hébergement et de l'encadrement des MNA. La POM a immédiatement consulté les offices concernés et engagé des négociations avec le Centre Bäregg Sàrl. Elle s'efforce de définir une nouvelle stratégie efficace et avantageuse pour l'hébergement et l'encadrement des MNA.

Dans une première phase, cette stratégie portera sur l'élaboration rapide d'une solution transitoire pour les années 2018 et 2019, sous la conduite de la POM. Les travaux en ce sens

³⁰ CDAS (2016), Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile. 20 mai 2016. Ces recommandations définissent des standards minimaux dans les domaines clés que sont l'hébergement, l'encadrement, la représentation légale, l'école et les possibilités de formation complémentaire, ainsi que le passage à la majorité; ils prévoient une certaine harmonisation des réglementations cantonales.

devraient s'achever en 2017. Le Conseil-exécutif soumettra ensuite un crédit d'engagement au Grand Conseil.

2.5.3 Nouvelle stratégie à partir de 2020 (phase 2)

Suite à la restructuration, la responsabilité pour tous les MNA devrait être transférée à la SAP le 1^{er} janvier 2020. Avant cela, une étude de rentabilité sera réalisée lors de la seconde phase de la stratégie afin de déterminer s'il est possible de reprendre les aspects positifs de l'option spécialisée et de la solution transitoire (phase 1) tout en conservant une relation saine avec les coûts qu'ils induisent. L'objectif est de trouver une solution efficace et efficiente.

Les points suivants seront notamment examinés:

- Possibilité de placer certains RMNA proches de la majorité dans les nouvelles structures pour adultes des partenaires régionaux, sans porter atteinte aux principes de protection de l'enfant
- Avantages et inconvénients de la solution transitoire pour les années 2018 et 2019, et adaptations nécessaires
- Offres adaptées ou complémentaires nécessaires afin de garantir la formation et l'intégration professionnelle des jeunes et éviter les ruptures dans la transition vers les offres pour adultes

2.5.4 Répercussions financières

Étant donné qu'il est encore impossible d'estimer le montant des économies potentielles, la modélisation relative aux répercussions financières repose sur les coûts de l'option spécialisée. L'objectif consiste à réduire au maximum les coûts de l'hébergement et de l'encadrement des MNA sans que ces prestations en pâtissent, le but premier restant d'acheminer les MNA rapidement vers une formation puis vers l'intégration dans le marché primaire du travail.

Illustration 2-9: Coûts bruts imputables aux mineurs non accompagnés (MNA), résultats de la modélisation pour 270 MNA³¹

Tâche		Système actuel			Système futur			Différence Coûts par MNA (CHF)
		Nombre MNA	Coûts annuels par personne (CHF)	Coûts annuels (CHF)	Nombre MNA	Coûts annuels par personne (CHF)	Coûts annuels (CHF)	
Hébergement et encadrement	MNA	272	62'400	17.0 mio	272	62'400	17.0 mio	-
Dépenses de santé	MNA	272	4'100	1.1 mio	272	4'100	1.1 mio	-
Service de conseils juridiques pour les personnes en situation d'urgence (RBS - Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not)	MNA	272	650	0.2 mio	272	650	0.2 mio	-
Curatelles de représentation et tutelles	MNA	272	1'400	0.4 mio	272	1'400	0.4 mio	-
Total MNA		272	68'500	18.6 mio	272	68'500	18.6 mio	-

³¹ Le nombre de RMNA utilisé pour la modélisation et indiqué ici se fonde sur des valeurs empiriques récoltées sur une longue période, selon lesquelles environ 3,8 % des demandes d'asile émanent de RMNA. La part actuelle de RMNA est plus élevée, mais elle est soumise à de fortes variations.

3 Aide d'urgence et exécution des renvois

Les personnes ayant reçu une décision négative d'asile entrée en force (DNEF) perdent leur droit de séjour en Suisse et doivent quitter le territoire dans le délai de départ imparti. L'exécution des décisions de renvoi est du ressort des cantons; ils sont soutenus par la Confédération pour l'obtention des documents de voyage et l'organisation des départs. En tant que canton d'implantation de centres fédéraux pour requérants d'asile, le canton de Berne est responsable non seulement pour l'exécution des renvois des DNEF qui lui ont été attribuées dans le cadre d'une procédure d'asile en cours, mais également des personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision négative durant leur séjour dans un centre fédéral pour requérants d'asile situé sur son territoire.

3.1 Objectifs d'effet et de prestation

Le canton s'est fixé l'objectif d'effet suivant dans le domaine de l'aide d'urgence et de l'exécution des décisions de renvoi:

Le système d'aide d'urgence et d'exécution des décisions de renvoi garantit le départ rapide des personnes ayant reçu une décision négative d'asile entrée en force et qui ne bénéficient donc pas d'un droit de séjour en Suisse.

Sous-objectifs:

- 1) *Les départs rapides sont prioritairement volontaires et contrôlés.*
- 2) *Lorsque le départ n'est pas volontaire et que l'exécution de la décision de renvoi est concrètement possible, des mesures de contrainte sont prises.*
- 3) *L'aide d'urgence est limitée au strict minimum.*

Le tableau ci-dessous indique les objectifs de prestation correspondants dans le domaine de l'aide d'urgence et de l'exécution des renvois:

Illustration 3-1: Objectifs d'effet et de prestation relatifs à l'aide d'urgence et à l'exécution des renvois

Objectif d'effet	Objectifs de prestation
1) Départs volontaires: les départs rapides sont prioritairement volontaires et contrôlés.	Le conseil en vue du retour est intensifié afin de motiver un plus grand nombre de personnes au départ autonome ou volontaire. Il est proposé sur place et chaque semaine dans les centres de départ. Cette mesure se traduit par une augmentation du pourcentage de départs volontaires et autonomes.
2) Mesures de contrainte: lorsque le départ n'est pas volontaire et que l'exécution de la décision de renvoi est concrètement possible, des mesures de contrainte sont prises.	En cas de délinquance présumée ou avérée et si cela est pertinent, le canton prononce l'assignation d'un lieu de résidence ou l'interdiction de pénétrer dans une région déterminée. Le droit des personnes concernées à être entendues est garanti par la POCA. Les mesures de contrainte sous forme de détention sont appliquées systématiquement.
3) Aide d'urgence: l'aide d'urgence est limitée au strict minimum.	Le passage des structures de la SAP à la POM est systématique dès réception de la décision négative entrée en force. Le canton de Berne assume sa tâche de surveillance également en ce qui concerne les DNEF et garde le contrôle de la situation. Le taux de recours à l'aide d'urgence et sa durée sont inférieurs à la moyenne suisse.

3.2 Organisation de l'aide d'urgence et de l'exécution des renvois

3.2.1 Séparation stricte du régime d'aide d'urgence

À l'entrée en force de la décision négative, les DNEF qui sont **hébergées** dans des **structures cantonales** de la SAP passent formellement de la responsabilité de la SAP à celle de la POM. Exception faite des familles avec enfants en âge scolaire, toutes les DNEF quittent les structures de la SAP dans un délai de cinq jours.³² Si elles refusent cette mesure, la SAP ou le partenaire régional fait intervenir la police. Le cas échéant, le transfert dans le régime d'aide d'urgence a lieu sur la base d'une demande personnelle déposée par les DNEF au guichet OPM. Dès que la demande d'aide d'urgence a été déposée, un entretien de départ a lieu et une décision est prise concernant le placement dans un centre de départ et d'éventuelles mesures de contrainte.

En règle générale, les personnes dont la demande d'asile fait l'objet d'une décision négative durant leur séjour dans un **centre fédéral pour requérants d'asile** y restent jusqu'à leur départ³³ ou jusqu'à échéance de la durée de séjour maximum en centre fédéral pour requérants d'asile.³⁴ Dans la mesure du possible, les décisions de renvoi sont exécutées directe-

³² La SAP et la POM procèdent à une compensation mutuelle des frais intervenant durant le laps de temps qui sépare l'entrée en force de la décision négative et le retrait des structures d'hébergement de la SAP.

³³ On devrait assister à un grand nombre de départs non contrôlés parmi ces personnes.

³⁴ La durée de séjour maximum en centre fédéral pour requérants d'asile est normalement de 140 jours. Elle peut être prolongée si le départ est prévu dans un avenir proche. Lorsque le nombre de demandes d'asile est élevé, le transfert dans des structures cantonales d'hébergement peut intervenir avant cette échéance.

ment à partir des centres fédéraux pour requérants d'asile (voir ci-après). Lorsque cette solution n'est pas applicable, les personnes concernées déposent une demande d'aide d'urgence au guichet SEMI et sont transférées dans le régime cantonal d'aide d'urgence.

3.2.2 Régime d'aide d'urgence minimal

Les bénéficiaires de l'aide d'urgence sont hébergés dans des centres dits de départ gérés par la POM et séparés des centres d'hébergement collectif de la SAP. Toutes les DNEF, qu'il s'agisse de familles avec enfants ou de personnes seules, sont hébergées dans les mêmes centres de départ.

L'encadrement dans les centres de départ est limité au minimum défini dans la Constitution, lequel comprend les prestations suivantes.³⁵

- présence permanente d'une personne responsable ou d'un membre d'un service de sécurité privé chargé de répondre aux questions et d'assurer la sécurité;
- règlement interne strict comprenant l'obligation de quitter les chambres chaque matin (l'utilisation des espaces de séjour étant autorisée);
- contrôle de présence quotidien;
- pas d'autre structure journalière;
- aide d'urgence en espèces (8 CHF par jour comme aujourd'hui) et / ou prestations en nature;
- accès rapide aux prestations d'organisation des départs (OPM, conseil en vue du retour).

Dans le cadre de l'aide d'urgence, les prestations d'encadrement et d'hébergement sont fournies par le service compétent de la POM. La gestion des centres de départ sera donc confiée au SEMI. Cette solution garantit l'indépendance par rapport aux prestataires externes, facilite la gestion, augmente la flexibilité du système et devrait se traduire par une réduction des coûts. Le recours à des prestations externes (p. ex. à des services de sécurité privés) reste toutefois rester possible.

Les centres de départ seront définis d'ici à la date de mise en œuvre du projet NA-BE et ne seront affectés qu'à cette utilisation. Si le taux d'occupation est faible, l'hébergement peut être provisoirement assuré par la SAP. En cas de besoin temporaire de places d'hébergement supplémentaires, les centres d'hébergement collectif de la SAP sont utilisés en premier lieu. Lorsqu'ils sont pleins, on recourt aux installations de protection civile des communes.

3.2.3 Exécution rapide et systématique des renvois

Le SEM communique aux DNEF³⁶ leur obligation de départ assortie d'un délai et les invite à se procurer des documents de voyage valables. Les renvois sont exécutés par les cantons

³⁵ Cette liste n'est pas exhaustive. Elle est par ailleurs susceptible d'être modifiée dans le cadre de la mise en œuvre concrète.

³⁶ Cette règle s'applique également aux personnes ayant fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière (NEM).

avec le soutien de la Confédération. Le processus d'exécution des renvois diffère selon que la personne qui reçoit la décision négative séjourne dans un centre cantonal d'hébergement collectif ou dans un centre fédéral pour requérants d'asile.

a) Personnes séjournant provisoirement dans des structures d'hébergement cantonales

Après l'entrée en force de la décision et le retrait de la structure de la SAP, le SEMI mène un premier entretien de départ avec la personne tenue de quitter le territoire. Cet entretien a lieu dans la mesure du possible au guichet SEMI immédiatement après le dépôt de la demande d'aide d'urgence.

S'il s'avère lors de cet entretien que la personne concernée est disposée à quitter volontairement le territoire, elle reçoit une convocation à un conseil en vue du retour, qui se déroule également dans les bureaux de l'OPM ou du centre de départ (en fonction de la situation). La Confédération et le canton peuvent accorder des aides financières au retour sur demande des personnes préposées au conseil en vue du retour ou sur la base de négociations individuelles. Le conseil en vue du retour est disponible rapidement et sans rendez-vous (également pour les personnes dans des procédures en cours disposées à quitter le territoire).

Lorsque la personne tenue de quitter le territoire ne coopère pas et qu'un départ ou un rapatriement forcé est possible, l'OPM applique systématiquement des mesures de contrainte.³⁷ Ces mesures comprennent l'assignation d'un lieu de résidence. Lorsque les personnes concernées sont en possession de documents de voyage valables ou en voie d'en posséder, l'exécution est garantie systématiquement par une détention administrative. Le transfert à l'aéroport est assuré par la POCA. La collaboration actuelle avec le Service des étrangers et des naturalisations de la POCA, le tribunal des mesures de contrainte, les centres de détention, le SEM, les cliniques psychiatriques³⁸ et les services compétents des villes de Berne, Bienne et Thoun est étendue par des échanges réguliers, des discussions portant sur des cas problématiques, des adaptations de pratique et un examen régulier des interfaces.

b) Personnes séjournant dans des centres fédéraux pour requérants d'asile

Avec la mise en œuvre de la procédure d'asile accélérée, le canton de Berne abritera plusieurs centres fédéraux pour requérants d'asile. Il est prévu que le renvoi d'une grande partie des DNEF soit assuré par le canton directement à partir des centres fédéraux pour requérants d'asile. Les DNEF peuvent être hébergées dans les centres fédéraux pour requérants d'asile pour une durée maximale de 140 jours après leur entrée en Suisse. Lorsque le départ ne peut avoir lieu dans ce délai, la personne tenue de quitter le territoire est exclue du centre fédéral pour requérants d'asile et peut demander l'aide d'urgence au guichet SEMI.

³⁷ Les procédures applicables aux personnes refusant de quitter volontairement le territoire sont conformes aux procédures types *Prise en charge au lieu de détention* et *Transfert à l'aéroport* adoptées au printemps 2015 par la CCDPJ.

³⁸ La collaboration avec les cliniques psychiatriques est concentrée sur les cas individuels complexes nécessitant une coordination.

Le groupe de travail Restructuration élabore à l'heure actuelle les procédures types relatives à l'exécution des renvois à partir des centres fédéraux pour requérants d'asile. Les paragraphes ci-dessous reflètent par conséquent l'état actuel des discussions concernant les deux catégories de personnes suivantes:

- **Cas dits Dublin:** la personne concernée a déjà déposé une demande d'asile dans un autre État associé à l'accord de Dublin. Si l'État en question accepte la réadmission, la personne concernée reçoit une décision de non-entrée en matière Dublin. Le SEMI la convoque pour un entretien de départ et vérifie l'applicabilité de mesures de contrainte (assignation d'un lieu de résidence, détention administrative) si elle refuse de quitter volontairement la Suisse pour l'État Dublin compétent. En revanche, si cette personne séjourne encore dans un centre fédéral pour requérants d'asile en mesure d'accomplir des tâches procédurales, l'entretien est mené par le SEM.
Si l'État Dublin compétent refuse la réadmission, une procédure d'asile accélérée ou étendue est activée et la personne concernée est attribuée à un canton.
- Les personnes faisant l'objet d'une décision négative dans le cadre d'une **procédure accélérée** sont convoquées au centre fédéral pour requérants d'asile pour un premier entretien de départ. Le SEM fournit un soutien à l'exécution, sauf si la personne séjourne dans un centre fédéral pour requérants d'asile en mesure d'accomplir des tâches procédurales. Dans ce cas, l'entretien est mené par le SEMI. Lorsque la personne est disposée à quitter volontairement la Suisse, l'OPM réserve un vol via swissREPAT. Dans le cas contraire, le SEMI la convoque pour un entretien de départ et vérifie l'applicabilité de mesures de contrainte comme pour les cas Dublin.

Les tests ont révélé qu'une très grande partie des personnes en procédure Dublin ou ayant reçu une décision négative à l'issue de la procédure accélérée passent dans la clandestinité. Si une décision a été prise et que la personne réapparaît, le canton est responsable de l'octroi éventuel de l'aide d'urgence jusqu'au départ.³⁹

³⁹ Les détails de la répartition sont encore en cours de définition au sein du GT tripartite Restructuration.

3.3 Différences par rapport au système actuel

En résumé, les différences par rapport au système actuel d'aide d'urgence et d'exécution sont les suivantes:

- Les bénéficiaires de l'aide d'urgence sont hébergés non plus avec les autres personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés, mais séparément dans des centres dits de départ, ce qui clarifie le passage de l'aide sociale en matière d'asile à l'aide d'urgence.
- Le SEMI fournit lui-même les prestations d'encadrement et d'hébergement.
- Désormais, les DNEF qui refusent de coopérer sont frappées d'une assignation à un lieu de résidence (instrument complémentaire des mesures de contrainte). La détention administrative reste appliquée systématiquement en tant que mesure de contrainte.
- Après l'entretien de départ avec le SEMI et si la personne concernée s'est montrée disposée à partir volontairement, elle est convoquée pour un conseil en vue du retour. Par ailleurs, ce conseil est dispensé également et sous une forme adéquate dans les centres de départ.
- Avec la mise en œuvre de la révision de la loi fédérale sur l'asile, une grande partie des cas Dublin et des personnes sans perspective de droit de séjour (procédure accélérée) font l'objet d'une exécution de renvoi directement à partir des centres fédéraux pour requérants d'asile. Il s'agit d'une nouvelle tâche pour laquelle des procédures sont en cours de définition à l'échelon fédéral. Elle devrait être concrétisée lors de l'entrée en vigueur de la révision de la loi fédérale sur l'asile (1^{er} janvier 2019) et indépendamment des autres mesures du projet NA-BE.

3.4 Répercussions financières

La restructuration à l'échelon fédéral devrait s'accompagner d'améliorations notables dans le domaine de l'aide d'urgence et de l'exécution des renvois. Une grande partie des personnes sans perspective de droit de séjour (cas Dublin, procédure accélérée) ne seront plus attribuées aux cantons, mais renvoyées directement à partir des centres fédéraux pour requérants d'asile. La tâche des cantons dans le domaine de l'hébergement de personnes dans des procédures en cours et bénéficiant de l'aide d'urgence sera donc allégée. Cet effet de la **restructuration à l'échelon fédéral** ne doit avoir **aucune influence sur la comparaison entre systèmes cantonaux actuel et futur** figurant dans le tableau des coûts ci-dessous. Par conséquent, l'effet d'accélération a été inclus dans les calculs portant sur l'ancien comme sur le nouveau système. Les répercussions de la restructuration à l'échelon fédéral pour le canton de Berne sont décrites au point 4.1.5 de la p. 64.

L'illustration ci-dessous ne comprend donc que les effets des mesures du projet NA-BE reposant sur l'hypothèse d'environ 1900 DNEF par an:

- **Aide d'urgence:** on s'attend dans le domaine de l'aide d'urgence à une diminution notable des coûts par personne tenue de quitter le territoire (ou par décision négative entrée en force) d'environ 4500 CHF à environ 3200 CHF, ce qui correspond à une économie totale

de quelque 2,5 millions de francs par an. La restructuration dans le canton de Berne s'accompagnera de deux effets:

- **Économies dues à l'internalisation:** dans le système actuel, les coûts par bénéficiaire de l'aide d'urgence s'élèvent à près de 18 000 francs par an⁴⁰. L'internalisation des prestations, désormais fournies par le canton lui-même, devrait s'accompagner d'un léger recul des coûts à environ 17 000 francs par bénéficiaire de l'aide d'urgence et par an.⁴¹
- **Réduction du recours à l'aide d'urgence par la création de centres de départ:** désormais, le passage dans l'aide d'urgence (retrait du centre d'hébergement collectif, demande d'aide d'urgence, hébergement dans un centre de départ, voir ci-dessus) des personnes attribuées au canton de Berne dans le cadre d'une procédure d'asile élargie et qui ont reçu une décision négative concernant leur demande d'asile fera l'objet d'une réglementation précise. D'après les hypothèses de la modélisation, ces mesures engendrent une diminution du nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence d'environ 470 à environ 360⁴².
- **Exécution des renvois:** dans ce domaine, la restructuration dans le canton de Berne ne devrait entraîner aucune modification s'accompagnant de répercussions financières, à l'exception de l'intensification du conseil en vue du retour. Les effectifs du Service des migrations dans le domaine des retours devraient rester stables (5 EPT). Les mesures de détention administrative et de rapatriement contrôlé resteront appliquées systématiquement. Comme mentionné plus haut, les répercussions de la restructuration à l'échelon fédéral sont traitées séparément au point 4.1.3 de la p. 58.

⁴⁰ Actuellement, les coûts de l'aide d'urgence se montent à 48,84 CHF par jour et par personne, auxquels s'ajoutent des dépenses liées à la sécurité de 450 CHF par personne et par jour (comme pour les autres personnes séjournant dans des centres d'hébergement collectif).

⁴¹ Cette estimation repose sur les hypothèses suivantes: 7 EPT représentant un coût complet de 100 000 CHF par poste à plein temps pour 100 personnes en centre de départ, coûts liés à la sécurité et à la santé comme pour les autres personnes résidant dans des centres d'hébergement collectif, dépenses liées au loyer selon forfait global 1 (215 CHF par personne et par mois), versement en espèces de 8 CHF par jour.

⁴² Ce chiffre correspond à peu de choses près à l'effet discuté dans le cadre des travaux actuels relatifs à la mise en œuvre de la restructuration à l'échelon fédéral.

Illustration 3-2: Coûts bruts de l'aide d'urgence et de l'exécution des renvois, résultats de la modélisation pour 1900 DNEF par an

Tâche	Unité	Système actuel			Système futur			Différence Coûts par DNEF (CHF)
		Nombre DNEF	Coûts par DNEF (CHF)	Coûts annuels (CHF)	Nombre DNEF	Coûts par DNEF (CHF)	Coûts annuels (CHF)	
Aide d'urgence								
Coûts aide d'urgence	DNEF	1'904	4'500	8.6 mio	1'904	3'200	6.1 mio	-1'300
Exécution des renvois								
Retours	DNEF	1'904	390	0.8 mio	1'904	390	0.8 mio	-
Conseil en vue du retour, aide au retour, frais de retour	DNEF	1'904	1'200	2.3 mio	1'904	1'400	2.7 mio	200
Détention administrative	DNEF	1'904	2'800	5.3 mio	1'904	2'800	5.3 mio	-
Renvois contrôlés	DNEF	1'904	600	1.2 mio	1'904	600	1.2 mio	-
Total aide d'urgence et exécution des renvois		1'904	9'500	18.1 mio	1'904	8'400	16.0 mio	-1'100

4 Aperçu général des répercussions de la restructuration

4.1 Répercussions financières

4.1.1 Compte global relatif au domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne

Le compte global relatif au domaine de l'asile et des réfugiés du canton de Berne repose sur l'hypothèse d'un nombre constant de 24 000 demandes d'asile pour l'ensemble de la Suisse. Selon la nouvelle clé de répartition nationale, elle se traduira par l'attribution annuelle au canton d'environ 1800 N, dont quelque 1100 personnes devront être intégrées en tant que AP / R. Par ailleurs, le canton de Berne, qui accueillera un centre fédéral, devra, suite à environ 1900 décisions négatives entrées en force, exécuter des renvois ou octroyer une éventuelle aide d'urgence aux personnes concernées. Il sera également responsable de l'encadrement de quelque 270 MNA.

a) Coûts bruts

Le tableau ci-après montre les résultats des répercussions financières estimées dans les chapitres précédents. Ils sont complétés par d'autres coûts imputables aux structures ordinaires qui ne sont pas directement influencés par la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne. **Important:** les résultats indiqués portent **exclusivement** sur les répercussions financières des **mesures de restructuration dans le canton de Berne**. Dans ce comparatif des coûts, les effets de la restructuration à l'échelon fédéral sont « neutralisés » par leur prise en compte tant dans l'ancien système cantonal que dans le nouveau.⁴³

Résumé des résultats de la modélisation:

- Les mesures dans le domaine de l'**encouragement de l'intégration** se traduisent par des gains d'efficacité d'environ 1700 CHF par AP / R ou d'environ 2 millions de francs par an.
- Dans le domaine de l'aide **sociale**, les coûts annuels moyens par N / AP / R relevant de la compétence du canton reculent d'environ 900 CHF ou d'environ 3 millions de francs au total suite à l'augmentation du taux de séjour dans les centres d'hébergement collectif.
- Une optimisation des coûts est recherchée dans le domaine des **mineurs non accompagnés**. Elle n'est pas encore prise en compte dans la modélisation actuelle.
- Dans le domaine de l'**aide d'urgence et de l'exécution des renvois**, les mesures prévues devraient permettre de réduire les coûts d'environ 1000 CHF par DNEF ou de près de 2 millions de francs par an.
- En ce qui concerne les **structures ordinaires** (tâches administratives, école obligatoire, école professionnelle et secondaire, traitements hospitaliers), la restructuration n'entraîne aucune modification s'accompagnant d'une incidence financière. Seule la POCA devra ta-

⁴³ Les effets de la restructuration à l'échelon fédéral sont exposés en détail au point 4.1.5.

bler sur une augmentation des interventions et donc des coûts. À l'avenir, la durée du séjour en centres d'hébergement collectif avant le transfert dans des logements sera en effet considérablement plus longue et un nombre supérieur de personnes devront être accueillies dans des centres d'hébergement collectif. De même, la séparation stricte entre DNEF et N ainsi que l'hébergement des premières dans des centres de départ peuvent nécessiter une présence accrue de la POCA. Les charges relatives aux structures ordinaires du domaine de l'asile et des réfugiés devraient s'élever à environ 59 millions de francs.

- **Globalement**, les hypothèses permettent de tabler, pour le nouveau système, sur des **coûts bruts** annuels d'environ 231 millions de francs dans le domaine de l'asile et des réfugiés, structures ordinaires comprises. En comparaison avec la situation avant restructuration, la réduction atteint environ 7 millions de francs par an, notamment grâce aux gains d'efficacité dans les domaines de l'encouragement de l'intégration, de l'aide sociale et de l'aide d'urgence.

Illustration 4-1: Compte global relatif au domaine de l'asile et des réfugiés, coûts bruts pour une attribution annuelle de 1800 N, 1100 AP / R, 3,8 pour cent de MNA et 1900 DNEF (résultats de la modélisation)

Tâche	Unité	Système actuel			Système futur			Différence Coûts par personne (CHF)
		Nombre	Coûts annuels par personne (CHF)	Coûts annuels (CHF)	Nombre	Coûts annuels par personne (CHF)	Coûts annuels (CHF)	
Encouragement de l'intégration	AP / R nouvellement reconnues par an	1'128	13'500	15.2 mio	1'128	11'800	13.4 mio	-1'600
Aide sociale	N / AP / R (nombre, sans MNA)	6'791	18'700	127.3 mio	6'791	18'300	124.3 mio	-400
Mineurs non accompagnés	MNA (nombre)	272	68'500	18.6 mio	272	68'500	18.6 mio	-
Aide d'urgence et exécution des renvois	DNEF par an	1'904	9'500	18.1 mio	1'904	8'400	16.0 mio	-1'100
Total "Tâches spécifiques du domaine de l'asile et des réfugiés"				179.2 mio			172.3 mio	
Coûts inhérents aux tâches administratives	N, AP, R (nombre)	7'063	760	5.3 mio	7'063	760	5.3 mio	-
École obligatoire	Enfants soumis à la scolarité obligatoire	1'371	19'300	26.4 mio	1'371	19'300	26.4 mio	-
Formation professionnelle	AP / R avec axe principal formation professionnelle par an	207	81'400	16.8 mio	207	81'400	16.8 mio	-
École secondaire	AP / R avec axe principal formation par an	12	80'000	1.0 mio	12	80'000	1.0 mio	-
POCA pour sécurité HC	Personnes en HC (nombre)	1'005	760	0.8 mio	1'646	760	1.2 mio	-
Coûts de traitement hospitalier	N, AP, R, aide d'urgence (nombre)	7'535	1'100	8.3 mio	7'421	1'100	8.2 mio	-
Total structures ordinaires				58.7 mio			59.0 mio	
Total coûts bruts				237.9 mio			231.3 mio	

b) Forfaits versés par la Confédération

Les forfaits versés par la Confédération au titre de différentes tâches dans le domaine de l'asile et des réfugiés⁴⁴ ne sont pas influencés par la restructuration à l'échelon du canton. Ils figurent dans le tableau ci-dessous et s'élèvent selon les hypothèses retenues à environ 132 millions de francs par an:

⁴⁴ Système des forfaits fédéraux, voir également point 4.1.3a).

Illustration 4-2: Compte global relatif au domaine de l'asile et des réfugiés, forfaits versés par la Confédération pour une attribution annuelle de 1800 N, 1100 AP / R et 1900 DNEF (résultats de la modélisation)

Tâche	Unité	Système actuel = Nouveau système		
		Nombre	Forfait par personne (CHF)	Forfait par an (CHF)
Forfaits globaux 1 et 2	Nombre corrigé de N / AP/ R sans activité lucrative	6 346	17 583	111,6 mio
Forfait spécial pour frais administratifs et contribution de base	Nouvelles demandes d'asile	1 797	1 120	3,7 mio
Forfait d'intégration	Reconnaissance R / AP	1 128	6 000	6,8 mio
Forfait d'aide d'urgence	DNEF après procédure élargie et bénéficiaires de l'aide d'urgence après procédure accélérée	867	6 000	5,2 mio
Détention administrative	Jours de détention	22 848	200	4,6 mio
Exécution des renvois	Rapatriements contrôlés	631	615	0,4 mio
Total forfaits				132,2 mio

Discussions en cours concernant l'adaptation des forfaits versés par la Confédération

Le domaine de l'asile et des réfugiés est une tâche assumée conjointement par la Confédération, le canton et les communes. À l'exception de l'hébergement suivant l'arrivée sur le territoire, les cantons (et les communes) sont responsables de l'octroi de l'aide sociale et de l'intégration ainsi que de l'aide d'urgence et de l'exécution des renvois pour les DNEF. La Confédération contribue financièrement aux différentes tâches des cantons en leur versant des forfaits (voir illustration ci-dessus). L'adaptation de plusieurs d'entre eux est en discussion dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure d'asile accélérée et suite au nombre important d'admissions provisoires et de reconnaissances du statut de réfugié enregistrées au cours de ces dernières années:

- **Forfait pour frais de détention** (détention administrative): le forfait pour frais de détention administrative a été relevé de 140 à 200 CHF par jour en 2013.
- **Forfait d'aide d'urgence et forfait spécial pour frais administratifs**: après l'ouverture des centres fédéraux pour requérants d'asile, une grande partie des DNEF y seront hébergées jusqu'à leur départ, ce qui allégera considérablement la tâche des cantons dans le domaine de l'aide d'urgence. Cette mesure se traduira également par une baisse du nombre de N attribuées aux cantons et donc par une diminution des frais administratifs. La Confédération a l'intention de réduire le forfait d'aide d'urgence et le forfait spécial pour frais administratifs. Les répercussions de cette adaptation potentielle sur les cantons ne peuvent encore être estimées avec précision, mais selon la modélisation actuelle, le can-

ton de Berne enregistrerait une hausse en termes nets des coûts de l'aide d'urgence et des frais administratifs. Les modifications de l'ordonnance seront mises en consultation à l'automne 2017.

- **Forfait d'intégration et forfaits globaux:** s'appuyant sur des enquêtes approfondies, les cantons ont démontré que pour réussir, l'intégration des N / AP / R nécessite des moyens considérablement plus importants⁴⁵. Ils sont donc convenus avec les conseillers fédéraux compétents de consolider les résultats et de définir les mesures nécessaires d'ici l'été 2017. Les cantons souhaitent une augmentation notable de la participation de la Confédération à l'encouragement spécifique de l'intégration, aux coûts de formation et aux frais d'encadrement des MNA.

c) Coûts nets du domaine de l'asile et des réfugiés

Le tableau ci-dessous met en parallèle les charges brutes du canton dans le domaine de l'asile et des réfugiés et les forfaits versés par la Confédération. Sur la base des hypothèses retenues, les coûts nets que le canton devra assumer après la restructuration, charges imputables aux structures ordinaires comprises, s'élèveront à environ 99 millions de francs par an, dont environ 40 millions de francs par an pour les tâches spécifiques dans le domaine de l'asile et des réfugiés. La restructuration se traduit pour le canton de Berne par des économies d'environ 7 millions de francs par an.

Important: ces chiffres ne permettent pas de tirer des conclusions quant au degré de couverture des coûts par les forfaits fédéraux, qui est analysé au point 4.1.3.

⁴⁵ Voir Conférence des gouvernements cantonaux (2017), Indemnisation de la Confédération pour l'intégration des AP/R, l'hébergement et l'encadrement des MNA et la préparation à la formation professionnelle initiale des adolescents et des jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse.

Illustration 4-3: Compte global relatif au domaine de l'asile et des réfugiés, coûts nets pour une attribution annuelle de 1800 N, 1100 AP / R et 1900 DNEF (résultats de la modélisation)

Tâche	Système actuel	Nouveau système
	Coûts annuels (CHF)	Coûts annuels (CHF)
Total « tâches spécifiques dans le domaine de l'asile et des réfugiés »	179,24 mio	172,3 mio
Total structures ordinaires	58,7 mio	59,40 mio
Total coûts bruts	237,9 mio	231,3 mio
Total forfaits	-132,2 mio	-132,2 mio
Total coûts nets	105,7 mio	99,0 mio
Coûts nets sans structures ordinaires	47,0 mio	40,0 mio

Le tableau ci-dessous montre, sur la base d'une simple extrapolation, comment les résultats de la modélisation évoluent si la Suisse enregistre 40 000 demandes d'asile annuelles au lieu de 24 000. Pour 40 000 demandes d'asile déposées en Suisse, les coûts nets totalisent environ 159 millions de francs ou environ 64 millions de francs sans les structures ordinaires. D'après la modélisation, la restructuration devrait permettre au canton de Berne de réaliser une économie d'environ 13 à 14 millions de francs.

Illustration 4-4: Compte global relatif au domaine de l'asile et des réfugiés, coûts nets pour une attribution annuelle de 3000 N, 1900 AP / R et 3200 DNEF (résultats de la modélisation)

Tâche	Système actuel	Nouveau système
	Coûts annuels (CHF)	Coûts annuels (CHF)
Total « tâches spécifiques dans le domaine de l'asile et des réfugiés »	298,0 mio	284,1 mio
Total structures ordinaires	94,2 mio	94,8 mio
Total coûts bruts	392,2 mio	378,9 mio
Total forfaits	-220,2 mio	-220,2 mio
Total coûts nets	172,0 mio	158,7 mio
Coûts nets sans structures ordinaires	77,8 mio	63,9 mio

4.1.2 Effet de l'augmentation du taux cantonal d'activité des AP / R

L'un des principaux objectifs de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne est l'amélioration de l'intégration professionnelle des AP / R, qui se traduit

par des économies directes en ce qui concerne l'aide sociale et d'autres prestations de transfert et par une hausse des recettes fiscales.

L'ampleur de ces économies est difficile à estimer, car elles dépendent du taux d'occupation, du revenu de l'activité lucrative et de la taille du ménage. Il est toutefois possible de les chiffrer sommairement à l'aide des résultats d'une analyse de coût-utilité réalisée sur mandat du Secrétariat d'État aux migrations: sur la base du nombre de AP / R résidant dans les villes de Zurich, Genève, Bâle et Lausanne, ses auteurs ont mis en parallèle les coûts que ces villes assument pour chaque AP / R selon qu'elle exerce ou non une activité lucrative, et ce, pour différents taux d'occupation⁴⁶.

Cette analyse permet de supposer qu'à long terme, chaque AP / R supplémentaire exerçant une activité lucrative représentera un allègement annuel moyen d'environ 25 000 à 30 000 francs de la charge financière pesant sur le canton et les communes. Si pour les mêmes hypothèses (1100 AP / R nouvellement reconnues), le taux d'activité des AP / R peut être haussé de cinq points de pourcentage, près de 30 personnes supplémentaires par an exerceront une activité lucrative, ce qui représente une économie annuelle de quelque 0,8 à 0,9 million de francs. Étant donné que la grande majorité des AP / R ont moins de 35 ans lors de leur entrée en Suisse, les économies résultant de l'amélioration de l'intégration dans le marché du travail atteignent rapidement des montants importants indépendamment des autres effets positifs des mesures prises dans le même but.

4.1.3 Participation de la Confédération aux coûts du domaine de l'asile et des réfugiés

a) Résumé

La participation de la Confédération aux coûts cantonaux du domaine de l'asile et des réfugiés obéit à un système de catégories (voir également le tableau de l'illustration):

- Certaines dépenses des cantons (p. ex. coûts de l'aide sociale pour les N et les AP jusqu'à sept ans après leur entrée en Suisse) sont intégralement couvertes par la Confédération à condition que le rapport coût-efficacité cantonal se situe dans la moyenne. Dans ce cas, les forfaits fédéraux sont appelés « indemnités ».
- Pour la majorité des dépenses cantonales (p. ex. intégration, exécution des renvois, frais administratifs), les forfaits fédéraux ne représentent qu'une « contribution », la Confédération ayant prévu explicitement de ne pas les couvrir intégralement.

⁴⁶ B,S,S (2013), Coûts et avantages de l'intégration dans le marché du travail des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés (disponible uniquement en allemand). Le résultat de cette analyse est résumé à la p. 15 de l'étude: « Toutes villes et catégories de personnes (R / AP) confondues, les 'surcoûts' moyens annuels imputables aux personnes n'exerçant pas d'activité lucrative par rapport à celles qui en exercent une sont les suivants: 35 000 CHF par an (exemple 1: célibataire exerçant une activité lucrative à 100 %), 33 000 CHF (exemple 2: mère élevant seule 1 enfant et exerçant une activité lucrative à 100 %) et à plus de 50 000 CHF (exemple 3: deux parents exerçant une activité lucrative). » L'étude B,S,S inclut les recettes fiscales de la Confédération, qui y font l'objet d'un calcul sommaire.

- La Confédération ne prévoit aucune participation aux prestations des « structures ordinaires », p. ex. dans le domaine de l'école obligatoire, de l'école secondaire et de la formation professionnelle.

Illustration 4-5: Vue d'ensemble des forfaits fédéraux

Forfaits fédéraux	Définition de la participation aux coûts	Montant des forfaits
Forfait global 1 pour les N et AP (RMNA compris) et forfait global 2 pour les N (art. 20 à 27 OA 2)	Indemnité au titre des coûts d'hébergement et contribution aux coûts d'encadrement (aide sociale, frais de loyer, assurance-maladie, gestion des cas) des N / AP / R jusqu'à cinq ou sept ans après leur entrée en Suisse. Indemnité au titre de toutes les dépenses d'aide sociale remboursables des cantons à condition que les solutions soient avantageuses.	Forfait d'environ 50 CHF par jour et par bénéficiaire de l'aide sociale
Forfait spécial pour frais administratifs (art. 31 OA 2)	La Confédération participe par une contribution forfaitaire aux frais administratifs encourus par les cantons du fait de l'application de la LAsi et dont le remboursement n'est prévu dans aucune disposition particulière.	Contribution unique d'environ 1100 CHF par demande d'asile
Forfait d'aide d'urgence (art. 28 à 30 OA 2)	Contribution forfaitaire de la Confédération pour les coûts encourus par les cantons du fait de l'octroi de l'aide d'urgence. L'évolution de l'aide d'urgence fait l'objet d'un monitoring et les forfaits sont adaptés le cas échéant.	Contribution unique d'environ 6000 CHF par DNEF
Forfait d'intégration (art. 18 OIE)	Contribution de la Confédération aux coûts cantonaux de l'intégration des AP / R. Versée dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC).	Contribution unique d'environ 6000 CHF par AP / R
Détention administrative (art. 82 LEtr)	La Confédération verse une contribution sous forme de forfait journalier aux frais d'exploitation des cantons pour l'exécution de la détention en phase préparatoire, de la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion, de la détention pour insoumission et de la rétention.	Contribution de 200 CHF par jour de détention
Forfaits d'exécution divers	Contributions de la Confédération aux frais encourus par les cantons dans le cadre de l'exécution des renvois (escorte policière, accompagnement jusqu'à l'État de destination, etc.)	Montants en fonction de la prestation du canton
Indemnité:	couverture intégrale des coûts par la Confédération si la prestation est efficace	
Contribution:	participation de la Confédération aux coûts des cantons; les cantons n'ont pas droit à une couverture intégrale des coûts par la Confédération	

b) Degré de couverture des coûts par les forfaits fédéraux selon la modélisation

Le degré effectif de couverture des coûts par les forfaits fédéraux diffère selon le domaine, le système de participation de la Confédération et le rapport coût-efficacité du canton (voir illustration):

- **Forfaits globaux:** dans le cas des N et des AP, le forfait global 1 couvre entièrement les coûts selon les barèmes actuels de l'aide sociale en matière d'asile. Le degré de couver-

ture des coûts est inférieur dans le cas des R (forfait global 2), car les barèmes de l'aide sociale ordinaire qui leur sont applicables sont plus élevés. En ce qui concerne les MNA, le degré de couverture par les forfaits globaux est nettement inférieur en raison de l'encadrement plus intensif.

- **Forfait spécial pour frais administratifs et contribution de base:** la comparaison entre le forfait spécial pour frais administratifs et les charges de personnel de l'OAS et du SEMI inhérentes au pilotage et à l'administration du domaine de l'asile et des réfugiés indique un degré de couverture des coûts d'environ 61 pour cent.
- **Forfait d'intégration:** pour l'encouragement de l'intégration tel qu'il est pratiqué à l'heure actuelle, le degré de couverture des coûts par ce forfait se situe à environ 45 pour cent; les adaptations dans le domaine de l'intégration devraient se traduire par une augmentation du degré de couverture des coûts à 51 pour cent.
- **Forfait d'aide d'urgence:** la création des centres de départ devrait engendrer une baisse des coûts de l'aide d'urgence et donc une amélioration du degré de couverture par le forfait. Cela étant, il est probable qu'en dépit d'un recul notable du recours à l'aide d'urgence, le forfait d'aide d'urgence adapté versé par la Confédération ne couvrira pas intégralement les coûts.
- **Détention administrative:** la Confédération verse aux cantons un forfait de 200 francs par jour de détention administrative. Les coûts effectifs de la détention administrative dans le canton de Berne s'élèvent à environ 230 francs, ce qui se traduit par un degré de couverture des coûts d'environ 87 pour cent.
- **Exécution des renvois:** dans le domaine de l'exécution des renvois, les forfaits diffèrent en fonction du niveau d'exécution. Au total, la modélisation permet de supposer un degré de couverture des coûts d'environ 34 pour cent.

Illustration 4-6: Degré de couverture des coûts par les forfaits fédéraux (résultats de la modélisation)

Forfaits	Système actuel			Nouveau système		
	Charges brutes	Total forfaits fédéraux	Degré de couverture	Charges brutes	Total forfaits fédéraux	Degré de couverture
	(CHF)	(CHF)	(CHF)	(CHF)	(CHF)	(CHF)
Forfait global 1 pour N et AP (sans les MNA)	55.6 mio	-55.0 mio	99%	55.1 mio	-55.0 mio	100%
Forfait global 2 pour R (sans les MNA)	71.7 mio	-51.8 mio	72%	69.2 mio	-51.8 mio	75%
Forfaits globaux 1 / 2, couverture des coûts pour les MNA	18.1 mio	-4.8 mio	26%	18.1 mio	-4.8 mio	26%
Forfait spécial pour frais administratifs et contribution de base	6.1 mio	-3.7 mio	61%	6.1 mio	-3.7 mio	61%
Forfait d'intégration	15.2 mio	-6.8 mio	45%	13.4 mio	-6.8 mio	51%
Forfait d'aide d'urgence	8.6 mio	-4.3 mio	50%	6.1 mio	-4.3 mio	71%
Détention administrative	5.3 mio	-4.6 mio	87%	5.3 mio	-4.6 mio	87%
Exécution des renvois	1.2 mio	-0.4 mio	34%	1.2 mio	-0.4 mio	34%

c) Répercussions d'une limitation des dépenses cantonales à hauteur des forfaits versés par la Confédération

Comme le montre le tableau ci-dessus, tous les forfaits fédéraux ne couvrent pas intégralement les coûts encourus par le canton. Une limitation stricte des dépenses cantonales à hauteur des forfaits fédéraux (qui n'est pas définie dans la déclaration de planification 4.1 du Grand Conseil, mais y a valeur d'objectif) aurait les répercussions suivantes:

- **Forfaits globaux:**

- Aux termes de la Convention relative au statut des réfugiés, ceux-ci sont assimilés à la population locale dans le domaine de l'aide sociale et bénéficient donc d'un soutien correspondant aux barèmes ordinaires. De ce fait, la couverture intégrale des coûts est impossible dans le cadre des barèmes actuels du forfait global 2. Par ailleurs, dans le domaine des coûts de santé, le forfait global 2 ne couvre que les quotes-parts et les franchises.
- L'indemnisation des charges d'exploitation et de personnel des partenaires régionaux serait réduite et, par bénéficiaire, devrait être à peine supérieure à celle que reçoivent actuellement les services d'aide sociale en matière d'asile. Les partenaires régionaux devraient réduire ou supprimer les prestations relatives à la collaboration avec l'économie, au soutien des bénévoles et à la gestion des cas, avec toutes les répercussions négatives qui s'ensuivraient sur l'intégration des AP / R dans le marché du travail.
- Les programmes d'occupation d'intérêt général et les prestations de sécurité dans les centres d'hébergement collectif devraient être réduits, ce qui rendrait les communes moins disposées à abriter ce type d'hébergement et compliquerait nettement la recherche de places.

- L'actuelle option spécialisée destinée aux MNA ne pourrait plus être financée et d'autres solutions devraient être recherchées. Les placements extrafamiliaux resteront nécessaires. Or ils sont généralement très coûteux et ne peuvent pas être financés par le forfait global. Ces dépenses seraient donc seulement transférées de la POM ou de la SAP à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques.
- **Forfait spécial pour frais administratifs:** si l'on considère le forfait spécial pour frais administratifs comme le critère direct concernant les charges de personnel du canton dans le domaine de l'asile et des réfugiés, des postes doivent être supprimés. Or en cas d'augmentation des demandes d'asile, la recherche rapide d'hébergements deviendrait impossible. Le pilotage global du domaine de l'asile et des réfugiés ainsi que le contrôle des prestataires (partenaires régionaux) devraient être réduit au strict minimum, avec toutes les répercussions négatives qui s'ensuivraient pour le contrôle des coûts et le développement du domaine de l'asile et des réfugiés.
- **Forfait d'intégration:** une récente enquête de la Conférence des gouvernements cantonaux indique que le coût d'un encouragement optimal et systématique de l'intégration par des mesures spécifiques s'élève à environ 18 000 francs par AP / R⁴⁷. La modélisation laisse entrevoir que dans le canton de Berne, qui a déjà amélioré notablement l'efficacité du domaine de l'intégration, les coûts par AP / R s'élèveront à près de 12 000 francs. En cas de limitation à hauteur du forfait fédéral (6 000 CHF par AP / R), les moyens consacrés à la promotion des langues, au placement professionnel, aux mesures de qualification professionnelle ainsi qu'aux offres d'intégration sociale devraient être massivement réduits. Déjà faible, le taux d'activité des AP / R baisserait encore et les coûts de l'aide sociale s'inscriraient en nouvelle hausse. Les prestations des structures ordinaires du domaine de l'intégration ne sont pas indemnisées par la Confédération.
- **Forfait d'aide d'urgence:** l'aide d'urgence est inscrite à l'article 12 de la Constitution fédérale. Elle ne peut donc pas être refusée et est d'ores et déjà limitée au minimum constitutionnel dans le canton de Berne. Par ailleurs, la restructuration la rendra encore moins attrayante et intensifiera l'exécution des renvois. Si ces mesures ne suffisent pas à empêcher le recours prolongé à l'aide d'urgence (p. ex. par des ressortissants d'États où ils ne peuvent pas être rapatriés sous la contrainte), l'objectif de couverture intégrale des coûts ne sera pas atteint.
- **Détention administrative et exécution des renvois:** une couverture intégrale des coûts par les forfaits de la Confédération n'est pas possible. Il faudrait renoncer à ces tâches, ce qui contrevient toutefois au droit fédéral et engendrerait une suppression du versement de forfaits par la Confédération. Sans exécution systématique des renvois, le nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence et notamment les recours de longue durée augmenteraient, ce qui grèverait le budget annuel du canton. Pour réduire le nombre d'exécutions de renvois, le canton de Berne pourrait théoriquement renoncer à accueillir des centres fédé-

⁴⁷ Voir Conférence des gouvernements cantonaux (2017), Indemnisation de la Confédération pour l'intégration des AP/R, l'hébergement et l'encadrement des MNA et la préparation à la formation professionnelle initiale des adolescents et des jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse.

raux. Or il constitue comme Zurich une région à part entière à l'échelon fédéral. Cette position est donc irréaliste sur le plan politique et inadéquate sur le plan économique, car le canton se verrait en contrepartie attribuer un nombre plus que proportionnel de cas coûteux (procédure d'asile étendue).

La Confédération ne verse plus de forfait pour les R séjournant depuis plus de cinq ans en Suisse ni pour les AP entrées sur le territoire depuis plus de sept ans. Le financement par le biais de la péréquation canton – communes de l'aide sociale versée à celles de ces personnes qui en dépendent encore est inévitable (comme à l'heure actuelle).

4.1.4 Répercussions sur la compensation des charges de l'aide sociale

Actuellement, les coûts nets de l'aide sociale en matière d'asile sont entièrement pris en charge par le canton, alors que ceux de l'aide sociale aux réfugiés sont portés à la « compensation des charges de l'aide sociale » et donc financés conjointement par le canton et les communes. À l'avenir, le coût net imputable aux deux domaines et les mesures d'intégration spécifiques du domaine de l'asile et des réfugiés seront financés de la même manière.

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 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) sont pris en charge intégralement par le canton (sous déduction des forfaits fédéraux). La charge supplémentaire qui en résulte pour lui est d'environ 15 millions de francs. Elle devrait être facturée aux communes par le biais de la compensation des charges à titre de transfert de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches (art. 29 et 29b LPFC, RSB 631.1). Le solde de la compensation des charges, d'environ 187 millions de francs, augmenterait ainsi de huit 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 sont également portés à la compensation des charges de l'aide sociale. En conséquence, le canton et les communes supportent chacun 50 pour cent des coûts du domaine de l'asile et des réfugiés, mesures d'intégration spécifiques comprises. La charge financière du canton se verrait ainsi allégée de quelque 3 millions de CHF, 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.

Le Conseil-exécutif s'est prononcé pour l'option 2 dans le cadre de la stratégie globale de l'asile et des réfugiés.

Illustration 4-7: Prise en charge des coûts de l'aide sociale en matière d'asile, de l'aide sociale aux réfugiés et de l'encouragement de l'intégration selon l'option

Domaine	Réglementation actuelle		Option 1: financement intégral par le canton		Option 2: financement intégral par la compensation des charges de l'aide sociale	
	Canton	Communes	Canton	Communes	Canton	Communes
Aide sociale en matière d'asile (N et AP jusqu'à 7 ans)	6.7 mio	-	6.7 mio	-	3.3 mio	3.3 mio
Aide sociale aux réfugiés (R et AP jusqu'à 5/7 ans)	12.0 mio	12.0 mio	24.1 mio	-	12.0 mio	12.0 mio
Encouragement spécifique de l'intégration	3.3 mio	3.3 mio	6.6 mio	-	3.3 mio	3.3 mio
Coûts nets	22.0 mio	15.3 mio	37.4 mio	-	18.7 mio	18.7 mio

4.1.5 Effets de la restructuration à l'échelon fédéral

Les répercussions financières de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne telles qu'elles sont exposées ci-dessus prennent en compte la mise en œuvre de l'accélération de la procédure d'asile à l'échelon fédéral. Le tableau ci-dessus montre les répercussions pour le canton de Berne de la révision de la loi fédérale sur l'asile pendant que le canton est compétent dans l'hypothèse de 24 000 demandes d'asile par an. Concrètement, il indique la manière dont les différents éléments de la restructuration à l'échelon national se répercutent sur les coûts nets du canton de Berne. Les résultats sont limités aux tâches spéciales du domaine de l'asile et des réfugiés au sens strict et tiennent compte des structures ordinaires.

- **Nouveau modèle de compensation:** en tant que canton accueillant des centres fédéraux, le canton de Berne se verra attribuer moins de personnes en procédure étendue en contrepartie de ses prestations « particulières ». Selon le nouveau modèle de compensation, la proportion de N attribuées au canton de Berne devrait reculer de 13,9 à 12,8 pour cent.
- **Accélération de la procédure d'asile:** l'accélération de la procédure d'asile se traduira par un allègement des charges pesant sur le canton de Berne: les personnes attribuées au canton dans le cadre d'une procédure d'asile élargie et qui font l'objet d'une décision négative y séjourneront moins longtemps, ce qui décharge notamment les structures ordinaires. En revanche, celles ayant reçu une décision positive sont maintenues plus longtemps en deuxième phase (logements) pendant que le canton est compétent, ce qui se traduit par une hausse des coûts de l'aide sociale. Ce calcul ne tient pas compte du fait que si la décision en matière d'asile est rendue plus rapidement, les mesures d'intégration commencent à s'intensifier plus tôt, ce qui permet une intégration précoce et meilleure dans le marché du travail. Les économies de coûts d'aide sociale ainsi réalisées ne sont pas incluses dans les calculs, comme mentionné précédemment.
- **Hébergement dans des centres fédéraux pour requérants d'asile:** l'hébergement des N en procédure accélérée et Dublin dans des centres fédéraux pour requérants d'asile

jusqu'à leur départ déchargera les structures cantonales et engendrera une diminution du recours à l'aide d'urgence par cette catégorie de personnes.

- **Adaptation du forfait d'aide d'urgence:** l'élargissement des prestations de la Confédération dans le domaine de l'asile et des réfugiés s'accompagne d'une réduction du forfait d'aide d'urgence. À nombre de décisions égal, le canton reçoit moins d'indemnisations forfaitaires, mais les coûts liés à l'aide d'urgence et à l'exécution des renvois diminuent (cf. paragraphe précédent)⁴⁸.
- **Tâches supplémentaires en tant que canton accueillant des centres fédéraux pour requérants d'asile:** en tant que canton accueillant des centres fédéraux pour requérants d'asile, le canton verra augmenter les prestations de sécurité de la POCA, qui sont partiellement indemnisées par la Confédération. Il faut également s'attendre à une hausse des rapatriements contrôlés exécutés par la POCA.

Globalement, sur la base des hypothèses retenues dans la modélisation, la restructuration à l'échelon fédéral pour le canton engendre une légère augmentation des coûts des tâches spécifiques dans le domaine de l'asile et des réfugiés au sens strict. Cette hausse est essentiellement due à la réduction du forfait d'aide d'urgence versé par la Confédération aux cantons. L'avantage principal de la restructuration nationale concerne les structures ordinaires qui, comparativement, verront leur volume de tâches diminué du fait que le canton se verra attribuer un plus petit nombre de personnes avec perspective de séjour prolongé.

Important: cette modélisation ne tient compte que des effets de la restructuration à l'échelon fédéral. Ceux de la restructuration cantonale sont décrits au point 4.1.1. Un effet de dissuasion (demandes d'asile infondées) devrait par ailleurs intervenir à l'échelon fédéral, entraînant un recul de 4000 demandes d'asile pour l'ensemble de la Suisse (sur un total de 24 000). Cet effet dissuasif, qui n'est pas pris en compte dans le tableau ci-après, résulterait pour les hypothèses retenues dans la modélisation en une réduction supplémentaire des coûts d'environ 1,9 million de francs en ce qui concerne les tâches spécifiques dans le domaine de l'asile et des réfugiés ou d'environ 3,5 millions de francs, structures ordinaires comprises.

⁴⁸ Compte tenu de l'avancement de la discussion dans le cadre de la planification générale de 2014 (voir GT Restructuration 2014, Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile. État: 18 février 2014).

Illustration 4-8: Mise en œuvre de la restructuration à l'échelon fédéral – répercussions pour le canton de Berne

Effet de la restructuration	Description	Répercussions financières	
		Tâches spécifiques domaine de l'asile et des réfugiés	Structures ordinaires comprises
Nouveau modèle de compensation	Prise en compte des prestations particulières du canton de Berne en tant que canton accueillant des centres fédéraux pour requérants d'asile; réduction de la clé de répartition d'environ 13.9 % à 12.8 % des N	-3,2 mio CHF	-7,8 mio CHF
Accélération de la procédure d'asile	Réduction de la durée de la procédure pour les N attribuées au canton, et augmentation consécutive de la part de personnes en 2 ^e phase (appartements)	+1,9 mio CHF	+0,2 mio CHF
Centres fédéraux pour requérants d'asile	Pas d'attribution ni d'hébergement de N en procédure accélérée et Dublin dans le canton de Berne, réduction du recours à l'aide d'urgence pour les personnes dans ces procédures	-3,3 mio CHF	-5,6 mio CHF
Adaptation du forfait d'aide d'urgence	Le forfait d'aide d'urgence ne s'applique plus à toutes les décisions entrées en force, mais uniquement aux décisions négatives à l'issue d'une procédure élargie et aux bénéficiaires effectifs suite à une procédure accélérée ⁴⁹	+6,2 mio CHF	+6,2 mio CHF
Tâches supplémentaires en tant que canton accueillant des centres fédéraux pour requérants d'asile	Coûts de sécurité relatifs aux centres fédéraux pour requérants d'asile et exécution des mesures (déduction faite des forfaits fédéraux)	+0,6 mio CHF	+0,6 mio CHF
Effet total de la révision de la loi fédérale sur l'asile	<i>N.B.: les différents effets ne peuvent pas être additionnés directement.⁵⁰</i>	2,0 mio CHF	-6,7 mio CHF

+ Coûts supplémentaires résultant pour le canton de Berne de la restructuration à l'échelon fédéral

- Économies résultant pour le canton de Berne de la restructuration à l'échelon fédéral

4.2 Administration (organisation, personnel, locaux)

En ce qui concerne l'administration, il convient de faire une différence entre les répercussions imputables à la restructuration à l'échelon fédéral et celles qui résultent de la restructuration à l'échelon cantonal.

⁴⁹ Ces chiffres reposent sur le versement du forfait d'aide d'urgence tel qu'il est prévu dans la planification générale 2014 du GT Restructuration. Actuellement, une discussion est en cours à l'échelon fédéral sur l'aménagement futur du forfait pour frais administratifs et du forfait d'aide d'urgence (voir digression consacrée aux forfaits fédéraux, p. 52).

⁵⁰ Une partie des effets de la restructuration se renforcent mutuellement ou se recourent. Ex.: le nouveau modèle de compensation se répercute sur tous les autres effets (13,9 % au lieu de 12,8 % d'attributions au canton de Berne). La nouvelle clé de répartition (12,8 %) est d'ores et déjà appliquée dans ce tableau. L'effet du recul du nombre d'attributions est pris en compte dans l'effet total.

a) Restructuration à l'échelon fédéral

Les répercussions relatives au personnel attendues de la restructuration à l'échelon fédéral sont les suivantes.

- Le nombre de personnes en procédure d'asile attribuées au canton de Berne recule et les procédures sont plus rapides. Toutes choses égales par ailleurs, cela se traduit par un allègement des tâches relevant de l'administration et de la planification des hébergements.
- En outre, la Confédération assumera des tâches supplémentaires dans le domaine des départs (ex.: entretien de départ dans les centres fédéraux pour requérants d'asile en mesure d'accomplir des tâches procédurales, obtention de documents). Le SEMI reste responsable de la conduite des entretiens de départ dans les centres fédéraux pour requérants d'asile qui ne sont pas en mesure d'accomplir des tâches procédurales. L'allègement de cette tâche devrait donc être minime.
- Par contre, il faut s'attendre de manière générale à une augmentation du nombre d'exécutions de renvois (à partir des centres fédéraux pour requérants d'asile), ce qui nécessitera environ deux EPT supplémentaires à la POCA⁵¹. Lors de la définition précise des procédures opérationnelles d'exécution des renvois, il faudra également examiner la mesure dans laquelle des ressources supplémentaires devront être fournies dans le domaine de la détention administrative. Selon l'estimation de la POCA, environ six EPT supplémentaires devraient être nécessaires pour garantir la sécurité dans les centres fédéraux pour requérants d'asile⁵².

b) Restructuration à l'échelon cantonal

À l'échelon cantonal, le transfert de compétences relatives aux N et AP⁵³ de la POM à la SAP entraîne, comme le transfert des tâches, une redistribution notable des besoins de personnel (voir illustration):

- Le pilotage et le contrôle des prestataires sont confiés à l'OAS et par conséquent simplifiés.
- La planification des hébergements passe sous la compétence de l'OAS et les ressources de personnel qui vont de pair sont transférées.
- À l'avenir, une plus grande partie des tâches d'état-major concernant la gestion de l'ensemble du domaine de l'asile et des réfugiés incombera à l'OAS qu'à l'OPM.
- Il est prévu que le Services des retours mène une plus grande partie des entretiens de départ sur place, ce qui se traduit par un assouplissement de l'organisation.
- La majeure partie de l'administration et du service à la clientèle restent assurés par l'OPM.

⁵¹ L'organisation au sol pour des vols spéciaux au départ de l'aéroport de Belp n'a aucune incidence.

⁵² La Confédération contribue pour 110 000 CHF par tranche de 100 places aux frais de sécurité de la POCA en rapport avec les centres fédéraux pour requérants d'asile.

⁵³ Les R relèvent d'ores et déjà de la compétence de la SAP.

- L'internalisation dans le domaine de l'aide d'urgence engendre pour l'OPM une hausse des besoins de personnel d'environ sept EPT par centre de départ ou, au total, d'environ 25 ETP pour environ 350 places nécessaires en centres de départ.

Le tableau ci-dessous indique la répartition sommaire des diverses tâches entre l'OAS et l'OPM, qui se partageront les principales responsabilités:

Illustration 4-9: Besoins de personnel OAS et OPM

Domaine de tâches	Système actuel			Nouveau système		
	OAS	SEM	Total	OAS	SEM	Total
Pilotage / Contrôle des prestataires	600 %	425 %	1 025 %	1 000 %	25 %	1 025 %
Planification et recherche d'hébergements	80 %	800 %	880 %	780 %	100 %	880 %
Tâches d'état-major	100 %	450 %	550 %	450 %	100 %	550 %
Service des retours	0 %	500 %	500 %	0 %	500 %	500 %
Administration et service à la clientèle	0 %	1 110 %	1 110 %	260 %	850 %	1 110 %
Total tâches système actuel	780 %	3 285 %	4 065 %	2 490 %	1 575 %	4 065 %
Internalisation aide d'urgence (nouveau, pour 350 places en centre de départ)	0 %	0 %	0 %	0 %	2 500 %	2 500 %

Le besoin de locaux devrait augmenter lui aussi, notamment dans l'unité administrative responsable du domaine de l'asile et des réfugiés dans le nouveau système (aujourd'hui: division Intégration de l'OAS).

Les autres structures ordinaires verront également leurs tâches s'accroître dans le domaine de l'asile et des réfugiés: l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle et l'Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation tablent sur un effectif respectif de 120 et 40 pour cent de poste. Ces chiffres n'incluent pas, notamment, les salaires du corps enseignant et les prestations de conseil, qui sont déjà pris en compte dans le compte global (voir point 4.1.1).

5 Planification de la mise en œuvre

5.1 Bases légales

La mise en œuvre du projet NA-BE requiert l'adaptation de certaines lois et ordonnances. Une nouvelle loi réglera les compétences et les tâches dans le domaine de l'asile et des réfugiés.

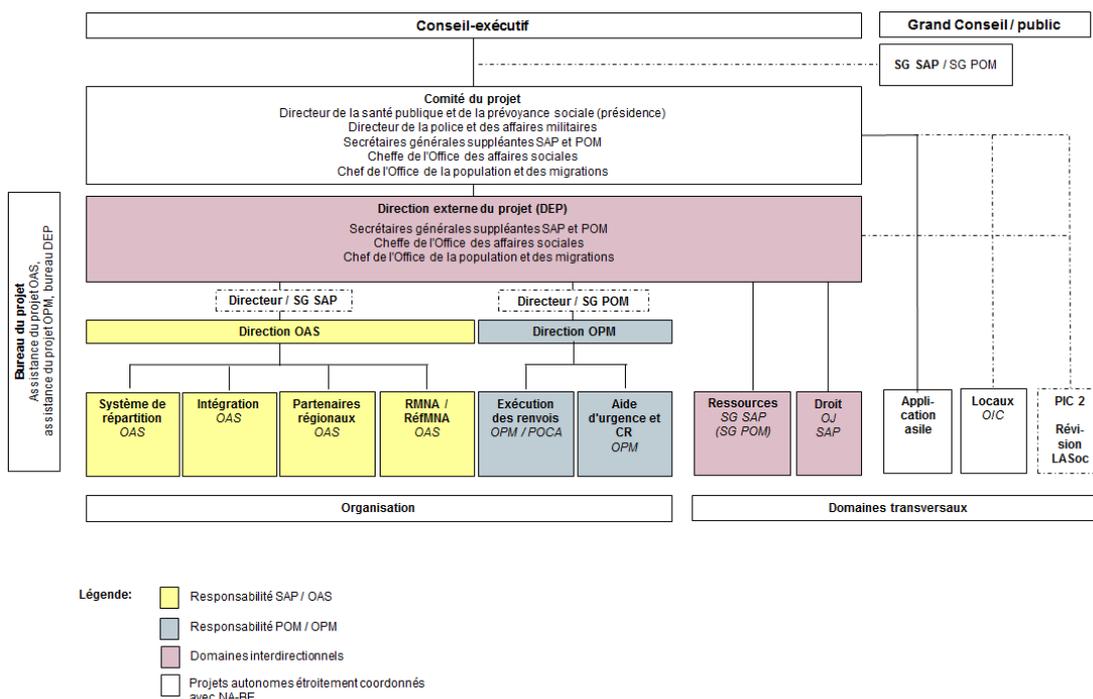
Des ordonnances de Direction et les directives qui vont de pair devront également être modifiées (p. ex. transfert de points jusqu'alors réglementés par la POM dans une ordonnance de Direction de la SAP).

La mise en œuvre législative, consultations et délais de référendum compris, devrait s'étendre sur environ trois ans. La nouvelle loi devrait par conséquent entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2020 au plus tôt.

5.2 Organisation du projet et échéancier

La direction du projet NA-BE sera transférée de la POM à la SAP à la fin de la phase d'élaboration. Une organisation de projet interdirectionnelle sera mise en place; elle comprendra un comité de projet conduit par le directeur de la SAP, une direction générale de projet et des responsables de sous-projets (voir illustration ci-après).

Illustration 5-2: Organisation du projet de mise en œuvre NA-BE



Les sous-projets seront concrétisés progressivement à partir de 2019. Les sous-projets « Exécution des renvois » et « Aide d'urgence & centres de départ » seront réalisés début 2019 lors de la mise en œuvre de la restructuration à l'échelon fédéral. Le sous-projet RMNA/RéFMNA suivra début 2020 après échéance du contrat de prestations en cours et de la solution transitoire. Les autres sous-projets nécessitent une adaptation des bases légales et ne pourront donc pas être mis en œuvre avant le milieu de 2020.⁵⁴

⁵⁴ Organisation de projet détaillée avec calendrier et besoins de ressources, voir rapport relatif à la demande de crédit « Projet de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne (NA-BE); direction externe du projet et accompagnement de la procédure d'appel d'offres public pendant la phase de mise en œuvre; crédit d'engagement, crédit d'objet, autorisation de dépenses 2017-2020 ».

5.3 Analyse des risques

L'analyse des risques ci-dessous opère une distinction entre les risques de projet (P) durant la phase de mise en œuvre et les risques systémiques (S) de la phase d'exploitation proprement dite.

a) Bases légales

Risque	Réponse (mesures)
P Une pénurie de personnel dans le cadre de l'élaboration des bases légales (lois, ordonnances, ordonnances de direction) freine le processus législatif.	Un calendrier détaillé assorti de jalons est établi pour l'élaboration des bases, ce qui permet d'identifier rapidement les éventuels écarts par rapport à la planification. Il conviendra ensuite d'examiner les mesures à prendre pour que le calendrier puisse être respecté (p. ex. libérer les principaux responsables d'autres missions, mettre à disposition des ressources humaines internes supplémentaires, confier des mandats à des juristes externes).
P Des oppositions au Parlement ralentissent le processus législatif.	Une fois la planification détaillée adoptée par le Grand Conseil, les principales orientations seront acceptées. Il ne faut dès lors plus s'attendre à des oppositions de principe durant la phase de mise en œuvre. La Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc) et la Commission de la sécurité (CSéc) sont régulièrement informées de l'avancement des travaux. La commission compétente est impliquée en cas de modification de la planification détaillée, ce qui réduit le risque d'« échouage tardif » durant la phase de mise en œuvre.
P Un référendum est lancé contre la loi et le projet est refusé par le peuple.	Ce risque ne peut être complètement exclu avant l'échéance du délai de référendum. La procédure de consultation de la loi et de l'ordonnance sera décisive pour l'adhésion au projet des partis politiques et des acteurs concernés. Il est encore possible de réagir aux oppositions fondamentales et de modifier en conséquence le projet de loi définitif. Il convient par ailleurs de noter que diverses modifications organisationnelles requièrent obligatoirement de nouvelles bases légales pour les partenaires régionaux (p. ex. transmission des tâches opérationnelles d'intégration, d'aide sociale et d'hébergement).

b) Besoins de personnel et de ressources de la SAP et de la POM

Risque	Réponse (mesures)
P La charge de travail interne inhérente à la planification de la mise en œuvre est plus lourde que prévu et se traduit par une pénurie de ressources pour l'élaboration des sous-projets à la SAP et/ou à la POM. La mise en œuvre court le risque de prendre du retard.	La charge de travail interne qu'implique le projet est évaluée séparément pour la POM et la SAP. Un reporting qualitatif est effectué à l'occasion des séances de direction du projet. Des mesures adéquates sont prises si des goulets d'étranglement sont probables (mise à disposition de ressources internes de personnel supplémentaires, transfert de travaux à la direction externe du projet ou au bureau du projet).
P Le coût de la direction externe du projet est supérieur aux prévisions.	La direction externe du projet est tenue de présenter un rapport trimestriel de ses travaux. Si des coûts supplémentaires sont probables, des analyses sont effectuées pour savoir si des simplifications, des économies et des transferts de tâches de l'externe à l'interne peuvent être réalisés pour respecter le budget.
P L'OPM ne parvient pas à recruter le personnel nécessaire pour l'ouverture ou l'exploitation des centres de départ.	Le processus de recrutement est entamé suffisamment tôt et échelonné (direction, cadres, collaborateurs), ce qui permet de dépister rapidement les retards dans le recrutement. Si nécessaire, le canton recourt à des bureaux de placement et à des solutions temporaires pour l'ouverture et l'exploitation.
P La SAP ne parvient pas à recruter le personnel nécessaire pour le pilotage et le contrôle du domaine de l'asile et des réfugiés et/ou pour la recherche d'hébergements.	La SAP met en place pour le domaine de l'asile et des réfugiés une organisation structurelle qui rédige les cahiers des charges et s'occupe du recrutement. L'expérience et le savoir-faire de l'OPM sont mis à profit dans la mesure du possible et le personnel est transféré de l'OPM à la SAP avec les tâches du domaine. Si nécessaire, le canton recourt à des bureaux de placement et à des solutions temporaires pour l'ouverture et l'exploitation.
S Les coûts nets du canton dans le domaine de l'asile et des réfugiés augmentent sans discontinuer.	Le contrôle des coûts incombe aux Directions compétentes. Elles garantissent l'affectation efficiente et efficace des ressources à disposition. En cas d'évolution inattendue des coûts, les causes sont analysées (p. ex. augmentation du nombre de demandes, modifications de la composition démographique avec répercussions sur le besoin d'intégration). Si besoin est, des mesures supplémentaires sont prises parallèlement au processus général d'optimisation pour maîtriser l'évolution des coûts.

c) Partenaires régionaux / achats

Risque	Réponse (mesures)
P Un recours est déposé contre la procédure d'appel d'offre ou l'octroi des mandats et la mise en œuvre prend du retard.	Le risque de recours ne peut pas être entièrement exclu. Il est cependant possible de le diminuer en faisant appel à des experts du domaine des marchés publics pour l'élaboration des appels d'offres, l'application de la procédure et la décision d'adjudication. En outre, le Bureau central de coordination des achats (BCCA) s'est déclaré disposé à fournir un soutien de deuxième niveau sous forme de prestations de contrôle et de conseil. Si ces mesures ne suffisent pas pour éviter les recours, des solutions transitoires sont recherchées dans les domaines de l'hébergement, de l'aide sociale et de l'intégration avec les prestataires actuels jusqu'à ce que les partenaires régionaux soient désignés et entament leur mission.
P L'appel d'offres échoue ou aucune offre adéquate n'est proposée pour une ou plusieurs régions.	La procédure d'appel d'offres est lancée publiquement et dans toute la Suisse afin de réduire le risque de manque d'intérêt. S'il se réalise, des solutions transitoires sont convenues avec les prestataires actuels. Les raisons du manque d'intérêt sont analysées. Les documents sont adaptés et un nouvel appel d'offres est lancé.
S Le partenaire régional n'atteint pas les objectifs d'effet et de prestation définis.	La SAP (OAS) assure le pilotage et le contrôle des partenaires régionaux. Si les partenaires régionaux n'atteignent pas les objectifs convenus, les causes sont analysées et des mesures correspondantes sont prises. Elles peuvent s'étendre d'une adaptation du modèle ou des mesures d'intégration jusqu'à la résiliation du contrat de prestations, en passant par un ajustement des objectifs.

d) Locaux (administration, centres d'hébergement collectif, logements, centre de départ)

Risque	Réponse (mesures)
S La SAP ne parvient pas à procurer aux partenaires régionaux un nombre suffisant de places en centre d'hébergement collectif pour leur permettre de s'acquitter de leurs tâches.	Les mesures définies dans le modèle à trois niveaux (situation tendue et situation d'urgence) s'appliquent.
S D'importantes fluctuations du nombre de demandes d'asile se traduisent par des problèmes de taux d'occupation des centres d'hébergement collectif.	Les pics d'occupation des centres d'hébergement collectif sont com- pensés dans la mesure du possible par des solutions temporaires et par une certaine souplesse du transfert dans des logements. Cela permet d'éviter plus aisément les taux de vacance dans les héber- gements permanents.
S Les partenaires régionaux ne trouvent pas un nombre suffi- sant de logements adaptés pour les transferts des AP / R	Dans la mesure du possible et si cela s'avère raisonnable sur le plan financier, les AP / R doivent être hébergées dans des logements situés dans la région dès qu'elles ont atteint les objectifs d'intégra- tion. Si cette mesure n'est pas réalisable, des logements peuvent

	à partir des centres d'hébergement collectif.	être loués en dehors de la région. Une prolongation du séjour en centre d'hébergement collectif est également envisageable pour pallier les goulets d'étranglement à court terme.
S	L'OPM ne parvient pas à trouver un nombre suffisant de places en centres de départ pour les DNEF.	Les mesures définies dans le modèle à trois niveaux s'appliquent également dans ce cas. Une prolongation du séjour dans les centres d'hébergement collectif de la SAP est également envisageable pour pallier les goulets d'étranglement à court terme.
P	La SAP et l'OPM ne parviennent pas à trouver des locaux adaptés pour les guichets (aide sociale en matière d'asile, aide d'urgence) et/ou pour leur propre personnel administratif.	Les besoins de locaux ont été transmis à l'Office des immeubles et des constructions, qui a lancé un projet correspondant et assure la mise à disposition de locaux adéquats.

e) Informatique

	Risque	Réponse (mesures)
P*	Les systèmes informatiques existants (ASYDATA, ELAR) dysfonctionnent avant l'introduction de la nouvelle application informatique dédiée à l'asile.	Des accords avec les fournisseurs portant sur un « extended support modus » garantissent le bon fonctionnement des systèmes jusqu'à leur remplacement par la nouvelle application dédiée à l'asile.
P*	La mise en exploitation de la nouvelle application informatique englobant l'ensemble du domaine de l'asile et des réfugiés prend du retard.	La procédure d'achat doit débuter en juillet/août 2017 dès que la planification détaillée NA-BE est adoptée et que le projet entre dans sa phase de mise en œuvre. Comme il est mentionné ci-dessus, le bon fonctionnement d'ASYDA-réfugiés prend du retard. TA doit être garanti jusqu'à son remplacement.
S	La nouvelle application dédiée à l'asile ne répond pas aux besoins des utilisateurs ou dysfonctionne.	Conformément à la planification détaillée NA-BE, le cahier des charges doit faire une distinction précise entre fonctionnalités obligatoires et facultatives. L'évaluation des solutions doit prendre en compte toutes les exigences.
P*	Les partenaires régionaux refusent de gérer les données dans la nouvelle application informatique cantonale.	Le développement du contrôle cantonal dans le domaine de l'asile et des réfugiés repose sur une base de données améliorée. Cela implique que les données de facturation et de prestations sont saisies sous une forme adéquate. L'appel d'offres précise que l'utilisation de l'application informatique du canton est obligatoire.
P*	Les coûts de développement et/ou de mise en exploitation de la nouvelle application informatique excèdent nettement le budget.	Les charges, les dépenses encourues et les coûts provisionnels finaux sont consignés dans un rapport trimestriel à l'intention de la direction du projet. Si des coûts supplémentaires sont prévisibles, des analyses sont effectuées pour savoir si des simplifications et des économies peuvent être réalisées pour respecter le budget.

* Risques de projet à contrôler et piloter dans le cadre du projet informatique portant sur la nouvelle application dédiée à l'asile. Ces risques sont mentionnés ici par souci d'exhaustivité, car leur réalisation est susceptible de compromettre la mise en œuvre du projet NA-BE.

f) Développements extérieurs au projet

Risque	Réponse (mesures)
S La mise en œuvre de la restructuration à l'échelon fédéral est reportée et n'intervient qu'après 2019.	Depuis l'adoption de la révision de la loi sur l'asile en juin 2016, les travaux de mise en œuvre progressent rapidement à l'échelon fédéral. Seule la planification des emplacements des centres fédéraux a pris considérablement plus de temps que prévu. Il est probable que des solutions transitoires soient nécessaires dans certaines régions jusqu'à l'ouverture des centres. La Confédération prévoit toutefois comme auparavant que la loi révisée entrera en vigueur en 2019. Par contre, à l'échelon cantonal, les partenaires régionaux ne devraient entrer en fonction qu'en 2020. Une lacune d'environ un an reste donc à combler. Par ailleurs, des éléments essentiels de la restructuration cantonale peuvent et devraient être réalisés indépendamment des travaux de la Confédération, notamment les suivants: nouvelle répartition des tâches entre la SAP (intégration, aide sociale, hébergement) et la POM (exécution des renvois, aide d'urgence); concentration des tâches opérationnelles sur cinq partenaires régionaux; nouveau modèle d'intégration donnant la priorité à l'intégration rapide dans le marché primaire du travail ou dans la formation professionnelle.
S Le nombre de demandes d'asile augmente et/ou subit d'importantes fluctuations. La composition démographique des demandes change et le taux de protection s'inscrit en hausse, ce qui se traduit par des besoins encore plus importants en matière d'hébergement et d'intégration dans les cantons.	Une réaction adéquate de l'hébergement aux fluctuations du système tant en ce qui concerne le nombre que la composition démographique des demandes est donc essentielle. Cette condition est réalisée grâce à la simplification des interfaces (réduction à cinq partenaires régionaux), à l'implication des préfectures et des communes dans la recherche d'hébergements dans le cadre du modèle à trois niveaux, à la collaboration avec les milieux économiques et à la participation de bénévoles. La communication avec les partenaires impliqués à tous les niveaux (situation normale, situation tendue, situation d'urgence) est hautement prioritaire et doit être maintenue en permanence.
S Des modifications fondamentales interviennent dans la politique fédérale en matière d'asile et de réfugiés (ex.: passage à la primauté des départs pour les AP, dissolution du système Dublin).	Le risque de changements fondamentaux à l'échelon national ou international ne peut être exclu. Cela étant, des éléments essentiels de la réorganisation cantonale restent pertinents quelle que soit la politique pratiquée par la Confédération (voir ce qui précède). Il faudrait évidemment en réexaminer l'aménagement détaillé (p. ex. dans le domaine de l'hébergement) et l'adapter aux circonstances nouvelles (p. ex. supprimer des disponibilités dans les centres d'hébergement collectif en cas de primauté du départ dans le cas des AP ou, à l'inverse, les augmenter en cas de dissolution du système Dublin).