JUSTICE ET POLICE

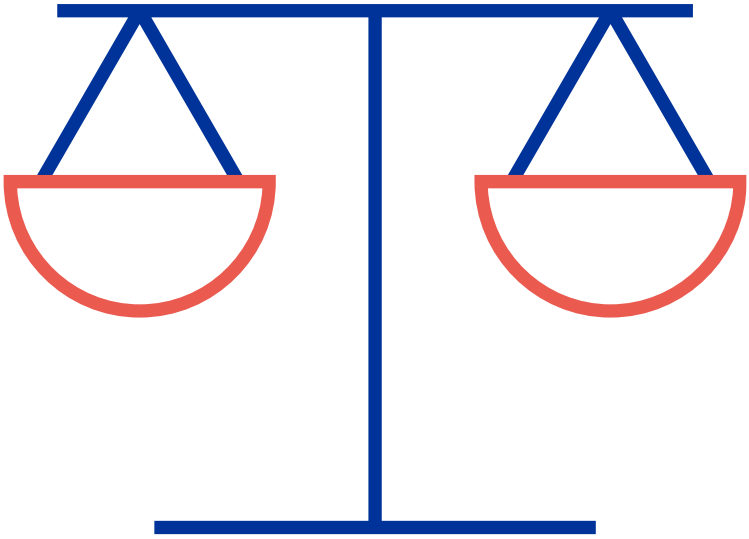
Audit de la surveillance des programmes d'intégration cantonaux

Secrétariat d'État aux migrations

CDF-24228

VERSION PRISES DE POSITION INCLUSES

30 JANVIER 2025



EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
CONTROLLA FEDERALA DA FINANZAS
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE

INFORMATIONS SUR LE DOCUMENT

ADRESSE DE COMMANDE BESTELLADRESSE INDIRIZZO DI ORDINAZIONE ORDERING ADDRESS	Contrôle fédéral des finances (CDF) Monbijoustrasse 45 3003 Berne Suisse
NUMÉRO DE COMMANDE BESTELLNUMMER NUMERO DI ORDINAZIONE ORDERING NUMBER	420.24228
COMPLÉMENT D'INFORMATIONS ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN INFORMAZIONI COMPLEMENTARI ADDITIONAL INFORMATION	www.efk.admin.ch/fr info@efk.admin.ch + 41 58 463 11 11
REPRODUCTION ABDRUCK RIPRODUZIONE REPRINT	Autorisée (merci de mentionner la source) Gestattet (mit Quellenvermerk) Autorizzata (indicare la fonte) Authorized (please mention source)

PRIORITÉS DES RECOMMANDATIONS

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis : 1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles.
Sont par exemple considérés comme risques les projets non rentables, les infractions à la légalité ou à la régularité, les cas de responsabilité ou les atteintes à la réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi évalués. Cette appréciation se fonde sur l'objet concret de l'audit (relatif) et non sur la pertinence pour l'administration fédérale dans son ensemble (absolu).

TABLE DES MATIÈRES

L'essentiel en bref **4**
Das Wesentliche in Kürze **6**
L'essenziale in breve **8**
Key facts **10**

1 Mission et déroulement **13**
1.1 Contexte 13
1.2 Objectifs et questions d'audit 14
1.3 Étendue de l'audit et principe 14
1.4 Documentation et entretiens 14
1.5 Discussion finale 15

2 Changement de paradigme avec une orientation sur les effets des mesures **16**

3 Le monitoring de l'Agenda d'intégration suisse est lacunaire **17**

4 La surveillance sur les programmes d'intégration cantonaux **18**
4.1 Absence de principe de rotation pour les responsables de canton de la division Intégration 18
4.2 Le nouveau système de gestion informatique alourdi la charge administrative des cantons 19
4.3 Les analyses des risques matériels et financiers doivent être consolidées 20
4.4 Les tâches et activités de surveillance devront s'orienter sur les effets 21
4.5 Les principes pour déterminer une sanction financière doivent être définis 22

5 La majorité des recommandations a été mise en oeuvre **23**

Annexe 1 – Bases légales 28
Annexe 2 – Abréviations 29

AUDIT

Audit de la surveillance des programmes d'intégration cantonaux

Secrétariat d'État aux migrations

L'ESSENTIEL EN BREF

La Suisse a pour objectif d'intégrer les étrangers dont le séjour est légal et durable. L'intégration doit se concrétiser par une participation à la vie économique, sociale et culturelle. La Confédération, les cantons et les communes sont chargées de créer les conditions propices à cette intégration. Pour compléter les dépenses engagées par les cantons dans le domaine de l'intégration, la Confédération accorde des contributions financières. Ces contributions se sont élevées à 481,3 millions de francs en 2023. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a la responsabilité d'établir les conventions-programmes relatives aux programmes d'intégration cantonaux (PIC) et de surveiller leur mise en œuvre. Depuis 2024, le SEM est chargé d'effectuer le monitoring des cinq objectifs d'intégration fixés dans l'Agenda d'intégration suisse (AIS) pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le monitoring de l'AIS ainsi que la surveillance exercée sur les PIC. Dans ce contexte, il a procédé à un suivi des recommandations émises lors de deux audits effectués en 2016 et 2018.[1] L'audit s'est focalisé sur les conventions-programmes PIC 3, correspondant à la période 2024-2027 et représentant un budget de 384,6 millions de francs pour l'année 2024.

L'AIS apporte un changement de paradigme pertinent dans le pilotage, car les objectifs sont dès lors appréciés sur les effets des mesures d'intégration plutôt que sur les prestations réalisées. Son monitoring pose en revanche des difficultés. L'absence d'indicateurs mesurables pour deux des cinq objectifs AIS et le manque de fiabilité des données obtenues des cantons limitent les possibilités de pilotage à l'aide de cet instrument. Depuis les derniers audits réalisés par le CDF, le SEM a amélioré son concept de surveillance, particulièrement grâce à un renforcement de la surveillance financière. Ces progrès ont cependant pris du temps et des faiblesses subsistent. Sur les dix recommandations suivies par le CDF, trois n'ont pas encore pu être considérées comme étant entièrement mises en œuvre.

La mesure des effets de l'Agenda d'intégration suisse est partiellement lacunaire

L'AIS dans le domaine de l'asile a été introduit le 1er mai 2019. Il a pour avantage de s'intéresser aux effets des mesures d'intégration en fixant des objectifs d'efficacité. Le SEM effectue le monitoring de l'AIS depuis la période PIC 2024-2027. Ce monitoring comporte encore des lacunes, malgré une phase pilote de trois ans. Sur les cinq objectifs d'efficacité de l'AIS, le monitoring permet de suivre les objectifs liés à la formation et à l'emploi. Les objectifs concernant le niveau de langue des enfants et l'intégration sociale n'ont pas d'indicateurs mesurables. Certaines données obtenues des cantons sont en outre trop hétérogènes pour être utilisées de manière fiable pour le pilotage de l'AIS.

L'introduction du monitoring de l'AIS doit amener le SEM à adapter son concept de surveillance pour la prochaine période PIC. En effet, la surveillance matérielle devra se concentrer sur les effets attendus au lieu de la mise en œuvre. Par mesure d'efficience, le SEM devra par conséquent orienter son activité de surveillance sur la qualité des données obtenues pour les indicateurs et l'atteinte des objectifs par les cantons.

[1] CDF-16507 Surveillance des programmes cantonaux d'intégration, SEM / CDF-18501 Audit de l'utilisation du forfait fédéral d'intégration aux admis provisoires et réfugiés, SEM

Une surveillance financière renforcée mais une analyse des risques à compléter

Le SEM a adapté et complété son concept de surveillance en juillet 2022. La surveillance financière a été renforcée à cette occasion. En revanche, Le SEM ne dispose pas d'une analyse des risques globale, intégrant les risques financiers et les risques liés à la réalisation des objectifs des PIC. Une telle analyse globale lui permettrait de déterminer les actions de contrôle prioritaires à entreprendre dans les cantons. En outre, il n'a pas défini la procédure à suivre et les mesures à prendre, comme par exemple des sanctions financières, lorsque les cantons n'atteignent pas les objectifs PIC fixés.

Afin de simplifier la gestion des PIC avec les cantons, le SEM a mis en exploitation un système d'information dénommé ELSI pour les PIC 2024-2027. Celui-ci apporte des possibilités de comparaison entre les cantons pour la surveillance et amène des gains d'efficience au SEM. À contrario, les cantons interrogés relèvent qu'ELSI provoque une charge administrative supplémentaire, sans plus-value à leur niveau.

L'organisation du SEM prévoit un responsable pour chaque dossier thématique et un responsable pour chaque canton. Pour ces derniers, le CDF a constaté que le SEM n'a pas fixé de durée limite d'attribution à un canton ou de principe de rotation, ce qui peut poser des problèmes d'indépendance.

Trois recommandations sur dix n'ont pas été mises en œuvre

Le CDF a fait un suivi de dix recommandations émises lors d'audits réalisés en 2016 et 2018. Trois recommandations avec une priorité élevée n'ont pas pu être considérées comme étant mises en œuvre car I) le SEM doit encore obtenir les concepts de surveillance PIC de quelques cantons et les analyser, II) il doit exploiter les données statistiques de l'OFS liées à l'aide sociale, les communiquer aux cantons et les publier dans son monitoring AIS, III) il dispose d'un monitoring pour l'AIS, mais le niveau de maturité de certains indicateurs n'est pas suffisant pour comparer les cantons et exercer une surveillance efficace.

PRÜFUNG

Prüfung der Aufsicht über kantonale Integrationsprogramme

Staatssekretariat für Migration

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die Schweiz strebt die Integration der rechtmässig und dauerhaft anwesenden Ausländerinnen und Ausländer an. Die Integration muss konkret durch Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben erfolgen. Bund, Kantone und Gemeinden sind dafür verantwortlich, die geeigneten Voraussetzungen dafür zu schaffen. Zur Ergänzung der Aufwendungen der Kantone im Bereich der Integration gewährt der Bund finanzielle Beiträge. Im Jahr 2023 beliefen sich diese Beiträge auf 481,3 Millionen Franken. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) ist für die Erstellung der Programmvereinbarungen für die kantonalen Integrationsprogramme (KIP) und die Aufsicht über ihre Umsetzung zuständig. Seit 2024 ist das SEM mit dem Monitoring der fünf Integrationsziele der Integrationsagenda Schweiz (IAS) für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen beauftragt.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat das IAS-Monitoring sowie die Aufsicht über die KIP geprüft. In diesem Zusammenhang hat sie eine Nachprüfung der Empfehlungen aus den beiden Prüfungen von 2016 und 2018[2] vorgenommen. Im Fokus der Prüfung standen die Programmvereinbarungen KIP 3 für den Zeitraum 2024–2027 mit einem Budget von 384,6 Millionen Franken für das Jahr 2024.

Die IAS bringt einen sinnvollen Paradigmenwechsel in der Steuerung, da die Ziele nun nach der Wirkung der Integrationsmassnahmen statt nach den erbrachten Leistungen beurteilt werden. Schwierigkeiten bereitet hingegen ihr Monitoring. Das Fehlen messbarer Kennzahlen bei zwei der fünf IAS-Ziele und die mangelnde Zuverlässigkeit der Daten aus den Kantonen schränken die Steuerungsmöglichkeiten mit diesem Instrument ein. Seit den letzten EFK-Prüfungen hat das SEM sein Aufsichtskonzept verbessert, insbesondere durch eine Stärkung der Finanzaufsicht. Diese Fortschritte haben jedoch einige Zeit gedauert, und es bestehen nach wie vor Schwachstellen. Von den zehn durch die EFK nachgeprüften Empfehlungen konnten drei noch nicht als vollständig umgesetzt erachtet werden.

Die Wirkungsmessung der Integrationsagenda Schweiz ist teilweise lückenhaft

Die IAS im Asylbereich wurde am 1. Mai 2019 eingeführt. Sie hat den Vorteil, dass die Wirkung von Integrationsmassnahmen durch die Festlegung von Wirkungszielen untersucht wird. Das SEM führt das IAS-Monitoring seit der KIP-Periode 2024–2027 durch. Dieses Monitoring weist trotz einer dreijährigen Pilotphase noch Lücken auf. Anhand des Monitorings können von den fünf Wirkungszielen der IAS die Ziele in Bezug auf die Ausbildung und die Arbeitsmarktintegration überwacht werden. Für die Zielvorgaben in Bezug auf den Sprachstand der Kinder und die soziale Integration gibt es keine messbaren Kennzahlen. Zudem sind einige Daten, die von den Kantonen erhoben werden, zu heterogen, um zuverlässig für die Steuerung der IAS verwendet zu werden.

Die Einführung des IAS-Monitorings muss das SEM veranlassen, sein Aufsichtskonzept für die nächste KIP-Periode anzupassen. Denn die fachliche Aufsicht muss sich auf die erwartete Wirkung statt auf die Umsetzung konzentrieren. Aus Effizienzgründen muss das SEM seine Aufsichtstätigkeit daher auf die Qualität der erhaltenen Daten zu den Kennzahlen und die Zielerreichung durch die Kantone ausrichten.

[2] EFK-16507 Prüfung der Aufsicht über kantonale Integrationsprogramme, SEM / EFK-18501 Prüfung der Verwendung der Integrationspauschale für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge, SEM

Eine verstärkte Finanzaufsicht, aber eine Risikoanalyse mit Ergänzungsbedarf

Das SEM hat sein Aufsichtskonzept im Juli 2022 angepasst und ergänzt. Bei dieser Gelegenheit wurde die Finanzaufsicht verstärkt. Das SEM verfügt hingegen nicht über eine umfassende Risikoanalyse, welche die finanziellen Risiken und die Risiken im Zusammenhang mit der Erreichung der KIP-Ziele einbezieht. Eine solche Gesamtanalyse würde es dem SEM erlauben, die Kontrollschwerpunkte in den Kantonen festzulegen. Zudem hat es nicht festgelegt, wie vorzugehen ist und welche Massnahmen zu ergreifen sind (beispielsweise finanzielle Sanktionen), wenn die Kantone die festgelegten KIP-Ziele nicht erreichen.

Um die Verwaltung der KIP mit den Kantonen zu vereinfachen, hat das SEM das Informationssystem ELSI für die KIP 2024–2027 in Betrieb genommen. Dieses bietet Vergleichsmöglichkeiten zwischen den Kantonen für die Aufsicht und bringt Effizienzgewinne für das SEM. Demgegenüber führen die befragten Kantone an, dass ELSI einen administrativen Mehraufwand verursache, ohne dass für sie ein Mehrwert zu verzeichnen sei.

Die Organisation des SEM sieht eine verantwortliche Person für jedes Themendossier und eine verantwortliche Person für jeden Kanton vor. Bei Letzteren stellte die EFK fest, dass das SEM weder eine Befristung der Zuteilung zu einem Kanton noch ein Rotationsprinzip festgelegt hat, was zu Unabhängigkeitsproblemen führen kann.

Drei von zehn Empfehlungen wurden nicht umgesetzt

Die EFK hat zehn Empfehlungen aus den Prüfungen von 2016 und 2018 nachgeprüft. Drei Empfehlungen mit hoher Priorität konnten nicht als umgesetzt erachtet werden, denn I) das SEM muss noch die KIP-Aufsichtskonzepte einiger Kantone beschaffen und auswerten, II) das muss SEM die statistischen Daten des BFS im Bereich der Sozialhilfe auswerten, diese den Kantonen mitteilen und im IAS-Monitoring publizieren und III) das SEM verfügt zwar über ein Monitoring für die IAS, der Reifegrad einzelner Kennzahlen reicht jedoch nicht aus, um die Kantone zu vergleichen und eine wirksame Aufsicht auszuüben.

VERIFICA

Verifica della vigilanza sui programmi d'integrazione cantonali

Segreteria di Stato della migrazione

L'ESSENZIALE IN BREVE

La Svizzera ha l'obiettivo di integrare gli stranieri che vi soggiornano legalmente e a lungo termine. L'integrazione deve concretizzarsi attraverso la partecipazione alla vita economica, sociale e culturale. La Confederazione, i Cantoni e i Comuni sono incaricati di creare le condizioni favorevoli a tale fine. Per compensare le uscite sostenute dai Cantoni in questo ambito, la Confederazione concede contributi finanziari. Nel 2023 tali contributi sono ammontati a 481,3 milioni di franchi. La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) è responsabile di stabilire gli accordi relativi ai programmi d'integrazione cantonali (PIC) e di monitorarne l'attuazione. Dal 2024 la SEM è incaricata di monitorare i cinque obiettivi di integrazione stabiliti nell'Agenda Integrazione Svizzera (AIS) per i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato il monitoraggio dell'AIS e la vigilanza esercitata sui PIC. In questo contesto ha verificato l'attuazione delle raccomandazioni formulate nel quadro di due verifiche effettuate nel 2016 e nel 2018.[3] La verifica si è focalizzata sugli accordi di programma PIC 3, che corrispondono al periodo 2024–2027 e rappresentano un budget di 384,6 milioni di franchi per il 2024.

L'AIS apporta un cambiamento di paradigma pertinente nella gestione, poiché gli obiettivi vengono valutati in base agli effetti delle misure di integrazione e non più in base alle prestazioni realizzate. Tuttavia, il monitoraggio presenta delle criticità. La mancanza di indicatori misurabili per due dei cinque obiettivi perseguiti dall'AIS e l'inaffidabilità dei dati ottenuti dai Cantoni limitano le possibilità di gestione mediante questo strumento. A seguito delle ultime verifiche effettuate dal CDF, la SEM ha migliorato il suo piano di vigilanza, in particolare rafforzando la vigilanza finanziaria. Tuttavia, questi progressi hanno richiesto tempo e alcuni punti deboli persistono. Su dieci raccomandazioni esaminate dal CDF, tre non possono ancora considerarsi pienamente attuate.

La misurazione dell'impatto dell'Agenda Integrazione Svizzera presenta delle lacune.

L'AIS nel settore dell'asilo è stata introdotta il 1° maggio 2019. Ha il vantaggio di analizzare gli effetti delle misure di integrazione attraverso obiettivi di efficacia. La SEM monitora l'AIS a partire dal periodo PIC 2024–2027. Nonostante una fase pilota durata tre anni, questo monitoraggio presenta ancora delle lacune. Dei cinque obiettivi di efficacia dell'AIS, il monitoraggio permette di seguire quelli relativi alla formazione e al lavoro. Per gli obiettivi riguardanti il livello di competenza linguistica dei bambini e l'integrazione sociale non vi sono indicatori misurabili. Inoltre, alcuni dati ottenuti dai Cantoni sono troppo eterogenei per essere utilizzati in modo affidabile per la gestione dell'AIS.

L'introduzione del monitoraggio dell'AIS deve condurre la SEM ad adattare il suo piano di vigilanza per il prossimo periodo PIC. Infatti, la vigilanza materiale dovrà concentrarsi sugli effetti attesi piuttosto che sull'attuazione. Come misura di efficienza, la SEM dovrà quindi orientare la propria attività di vigilanza sulla qualità dei dati ottenuti dai Cantoni concernenti gli indicatori e il raggiungimento degli obiettivi.

Vigilanza finanziaria rafforzata e analisi dei rischi incompleta

La SEM ha adattato e completato il suo piano di vigilanza nel luglio 2022. In questa occasione la vigilanza finanziaria è stata rafforzata. Tuttavia, la SEM non dispone di un'analisi globale dei rischi che includa i rischi

[3] CDF-16507 Verifica della vigilanza sui programmi d'integrazione cantonali, SEM / CDF-18501 Verifica dell'impiego della somma forfettaria per l'integrazione stanziata dalla Confederazione a favore di stranieri ammessi a titolo provvisorio e rifugiati, SEM

finanziari e quelli legati al raggiungimento degli obiettivi dei PIC. Un'analisi globale di questo tipo consentirebbe di determinare le azioni di controllo prioritarie da intraprendere nei Cantoni. Inoltre, la SEM non ha definito la procedura e le misure da adottare (p. es. sanzioni finanziarie) se i Cantoni non raggiungono gli obiettivi PIC stabiliti.

Al fine di semplificare la gestione dei PIC con i Cantoni, la SEM ha introdotto il sistema informativo ELSI per i PIC 2024–2027, con il quale è possibile confrontare la vigilanza nei Cantoni e consente alla SEM di migliorare l'efficienza. Al contrario, i Cantoni interpellati ritengono che ELSI comporti un onere amministrativo supplementare, senza alcun valore aggiunto a livello cantonale.

L'organizzazione della SEM prevede un responsabile per ogni dossier tematico e un responsabile per ogni Cantone. Per questi ultimi, il CDF ha constatato che la SEM non ha fissato una durata limite per l'attribuzione a un Cantone o un principio di rotazione, il che può creare problemi di indipendenza.

Tre raccomandazioni su dieci non sono state attuate

Il CDF ha verificato l'attuazione di dieci raccomandazioni formulate nel quadro di verifiche effettuate nel 2016 e nel 2018. Tre raccomandazioni con priorità alta non hanno potuto essere considerate attuate perché la SEM I) deve ancora ottenere i piani di vigilanza PIC da alcuni Cantoni e analizzarli, II) deve utilizzare i dati statistici dell'Ufficio federale di statistica (UST) relativi all'aiuto sociale, comunicarli ai Cantoni e pubblicarli nel suo monitoraggio AIS, III) monitora l'AIS, ma il livello di maturità di alcuni indicatori non è sufficiente per confrontare i Cantoni ed esercitare una vigilanza efficace.

AUDIT

Audit of the supervision of cantonal integration programmes

State Secretariat for Migration

KEY FACTS

Switzerland aims to ensure the integration of foreign nationals who are lawfully resident in the country for the longer term. Integration is to be achieved through participation in economic, social and cultural life. The Confederation, the cantons and the communes are responsible for creating conditions conducive to this integration. The Confederation provides financial contributions to supplement the expenditure incurred by the cantons for integration. These contributions totalled CHF 481.3 million in 2023. The State Secretariat for Migration (SEM) is responsible for establishing programme agreements relating to cantonal integration programmes (CIPs) and supervising their implementation. Since 2024, the SEM has been responsible for monitoring the five integration objectives set out in the Integration Agenda Switzerland (IAS) for recognised refugees and temporarily admitted persons.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the monitoring of the IAS and the supervision of the CIPs. In this context, it followed up on the recommendations made in two audits conducted in 2016 and 2018.[4] The audit focused on the CIP 3 programme agreements, relating to the period 2024–27 and representing a budget of CHF 384.6 million for the year 2024.

The IAS brings about a relevant paradigm shift in terms of steering, because the objectives are now assessed based on the effects of the integration measures rather than on the services provided. However, its monitoring does pose some difficulties. The lack of measurable indicators for two of the five IAS objectives and the unreliability of the data obtained from the cantons limit the possibilities of steering using this instrument. Since the last audits carried out by the SFAO, the SEM has improved its supervisory concept. This has been achieved in particular by beefing up financial supervision. However, this progress has taken time, and weaknesses remain. Of the ten recommendations followed up on by the SFAO, three could not yet be considered to be fully implemented.

Assessment of the effects of the IAS is to some extent incomplete

The IAS for asylum was introduced on 1 May 2019. It has the advantage of focusing on the effects of integration measures by setting objectives regarding effectiveness. The SEM has been monitoring the IAS since the CIP period 2024–27. This monitoring still has gaps, despite a three-year pilot phase. Of the five IAS objectives regarding effectiveness, the monitoring follows up on those relating to training and employment. There are no measurable indicators for the objectives regarding social integration and children's level of language proficiency. Moreover, some data obtained from the cantons is too heterogeneous for it to be reliably used for the purposes of IAS steering.

The introduction of IAS monitoring is intended to get the SEM to adapt its supervisory concept for the next CIP period, as material supervision will have to focus on expected effects instead of implementation. For efficiency reasons, the SEM will therefore have to focus its supervisory activity on the quality of the data obtained for the indicators and the achievement of the objectives by the cantons.

[4] SFAO-16507 Audit of supervision of cantonal integration programmes, SEM / SFAO-18501 Audit on the use of the federal integration lump sum for temporarily admitted persons and refugees, SEM

Beefed-up financial supervision but risk analysis to be supplemented

The SEM adapted and supplemented its supervisory concept in July 2022. Financial supervision was beefed up at that time. On the other hand, the SEM does not have an overall risk analysis incorporating financial risks and risks associated with achieving the CIP objectives. Such an overall analysis would enable it to determine the priority control actions to be taken in the cantons. Furthermore, it has not set out the procedure to be followed or the measures to be taken, such as financial sanctions, when cantons do not achieve the set CIP objectives.

In order to simplify the management of the CIPs with the cantons, the SEM has rolled out an information system called ELSI for the 2024–27 CIPs. This means that comparisons can be made between cantons in the case of supervision and offers efficiency gains to the SEM. Conversely, the surveyed cantons note that ELSI involves an additional administrative burden, without offering any added value at their level.

The SEM's organisational framework provides for a manager for each thematic issue and a manager for each canton. For the latter, the SFAO noted that the SEM did not set a time limit for allocation to a canton or a principle of rotation, which could pose problems in terms of independence.

Three out of ten recommendations have not been implemented

The SFAO followed up on ten recommendations made in audits carried out in 2016 and 2018. Three high-priority recommendations could not be considered to have been implemented because (i) the SEM still needs to obtain the CIP supervisory concepts from some cantons and assess them; (ii) it needs to use the statistical data of the Federal Statistical Office (FSO) related to social assistance, communicate it to the cantons and publish it in its IAS monitoring; (iii) it has monitoring for the IAS, but the maturity level of certain indicators is insufficient to compare the cantons and exercise effective supervision.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DU SEM

Le SEM remercie le CDF pour son analyse approfondie et ses précieuses recommandations visant à améliorer la surveillance des PIC.

Depuis l'introduction des PIC en 2014, le SEM n'a cessé de développer la surveillance. Avec l'introduction de l'AIS en 2019 de nouvelles exigences importantes ont été posées concernant les instruments de surveillance des PIC. Comme le CDF le relève à juste titre, l'AIS marque un changement de paradigme dans la gestion des PIC. Conformément au concept global de monitoring de l'AIS adopté en 2020 et à la circulaire PIC 2024–2027, la surveillance des PIC doit être davantage axée sur la mesure de l'efficacité des mesures d'intégration, ce qui permettra de réduire la surveillance de prestations spécifiques dans le domaine opérationnel. Sur ce point, le SEM se trouve actuellement dans une phase de transition.

Le SEM se réjouit que le CDF apprécie positivement le développement des activités de surveillance de ces dernières années. Il partage l'avis du CDF qui estime que les instruments de surveillance de l'AIS présentent encore un potentiel d'optimisation et de développement dans certains domaines et qu'à l'heure actuelle une mesure complète et sans faille de l'efficacité des mesures d'intégration n'est que partiellement possible. Le SEM est donc d'accord avec l'évaluation du CDF selon lequel deux recommandations de l'audit 18501 relatives au monitoring ne peuvent pas encore être entièrement mises en œuvre et restent donc ouvertes. Un développement en profondeur du pilotage pour des programmes d'envergure et multithématiques tels que les PIC nécessite une concertation étroite avec différents acteurs et la prise en compte de nombreux facteurs. C'est la raison pour laquelle le suivi de l'AIS est mis en œuvre progressivement. Il convient également de noter que l'objectif d'efficacité 4 de l'AIS est prévu pour une durée de sept ans et que, par conséquent, aucune donnée définitive n'est disponible à ce stade. Les recommandations 3, 4 et 5 du CDF liées au suivi de l'AIS coïncident avec le besoin identifié par le SEM de développer les instruments de surveillance des PIC et s'intègrent bien dans les travaux de développement en cours au SEM.

1 MISSION ET DÉROULEMENT

1.1 Contexte

Les étrangers dont le séjour en Suisse est légal et durable doivent être intégrés. En 2014, la Confédération et les cantons ont introduit les programmes d'intégration cantonaux (PIC), afin de regrouper les mesures d'encouragement spécifique de l'intégration en un ensemble global de mesures comprenant des objectifs stratégiques et des domaines d'encouragement à l'échelle nationale. Les domaines d'encouragement des PIC portent sur l'information et le conseil, la formation et le travail ainsi que la compréhension mutuelle et l'intégration sociale. En 2018, la Confédération et les cantons se sont entendus sur un Agenda d'intégration suisse (AIS) qui définit des objectifs à atteindre et des processus à mettre en place dans le domaine de l'asile. L'objectif de l'AIS est d'intégrer rapidement et durablement les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire dans le monde du travail et la société, et de réduire ainsi leur dépendance de l'aide sociale. L'IAS est entré en vigueur le 1er mai 2019. Le SEM a introduit un monitoring pour suivre les objectifs de l'AIS. Après une phase pilote de trois ans, le monitoring est entré en phase d'exploitation à partir de la période PIC actuelle, qui recouvre les années 2024 à 2027 (PIC 3).

Chaque canton doit préciser dans son PIC, la manière dont il compte atteindre les objectifs. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) est chargé de conclure les conventions-programmes avec les cantons et d'effectuer la surveillance sur la mise en œuvre des PIC.

La contribution fédérale aux mesures d'intégration peut varier sensiblement d'une année à l'autre en fonction de l'afflux des requérants d'asile. En 2023, la Confédération a alloué au total 481,3 millions de francs aux cantons pour les mesures d'intégration des étrangers,[5] soit :

- 233,4 millions de francs pour les forfaits d'intégration destinés aux réfugiés reconnus et aux personnes admises à titre provisoire (art. 58, al. 2 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, LEI, RS 142.20) ;
- 32 millions de francs pour les programmes d'intégration cantonaux destinés à l'ensemble des ressortissants étrangers, indépendamment du statut de ces derniers (art. 58, al. 3, LEI) ;
- 197,6 millions de francs pour le programme de soutien destiné aux bénéficiaires du statut S, soit les ressortissants ukrainiens (art. 58, al. 3, LEI) ;
- 18,3 millions de francs pour les programmes et projets d'importance nationale, en particulier pour encourager le potentiel de main-d'œuvre en Suisse (art. 58, al. 3, LEI).

Le dispositif de soutien financier de la Confédération comporte plusieurs types de conventions, d'instruments de pilotage et d'approche de surveillance (voir illustration 1). La mise en œuvre des mesures d'intégration implique en outre de multiples acteurs, que ce soit au niveau des autorités cantonales, communales ou des organisations non-gouvernementales (ONG).

Illustration 1 : dispositif du SEM lié aux mesures d'intégration (présentation CDF)

[5] Crédit A231.0159 Mesures d'intégration des étrangers, Compte d'Etat 2023, Tome 2A

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé par le passé trois audits dans le domaine des PIC, respectivement dans l'encouragement à l'intégration. En 2017, il a émis le rapport « Prüfung der Aufsicht über kantonale Integrationsprogramme »[6], en 2018 le rapport « Audit de l'utilisation du forfait fédéral d'intégration aux admis provisoires et réfugiés »[7], puis en 2024 le rapport « Surveillance sur l'utilisation des contributions fédérales de soutien aux personnes à statut S »[8].

1.2 Objectifs et questions d'audit

Le CDF a examiné si le monitoring de l'AIS et la surveillance du SEM sur les PIC sont efficaces et appropriés. A cette occasion, il a vérifié que les recommandations qu'il a émises dans les audits publiés en 2017 et 2018 ont été mises en œuvre de manière appropriée.

Les questions d'audit principales suivantes ont été traitées :

1. Le monitoring de l'agenda de l'intégration est-il conçu et mis en œuvre de manière à soutenir l'amélioration continue de l'efficacité des activités d'intégration cantonales ?
2. La surveillance exercée par le SEM sur les programmes d'intégration cantonaux est-elle efficace, efficiente et axée sur les risques ?
3. Les recommandations des audits 16507 (huit recommandations) et 18501 (deux recommandations) ont-elles été mises en œuvre ?

L'audit du CDF s'est focalisé sur les PIC 3, faisant l'objet des conventions-programmes 2024-2027, à savoir :

- Les forfaits d'intégration pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire. Cette partie des PIC fait l'objet de l'AIS.
- Les crédits PIC pour l'encouragement spécifique de l'intégration destiné à l'ensemble des ressortissants étrangers, indépendamment du statut de ces derniers.

Ces deux types de contributions représentent un total de 384,6 millions de francs dans le budget 2024 de la Confédération.[9]

Pour apprécier la situation des cantons, le CDF a analysé la documentation établie pour trois cantons, en l'occurrence Berne, Jura et Bâle-Campagne, et procédé à des interviews sur site.

Les contributions dédiées aux programmes et projets d'importance nationale, ainsi qu'au programme S, ne font pas partie du périmètre de cet audit. Pour le programme S, le CDF arrive à la conclusion, dans son rapport publié en 2024, que le financement fédéral est utilisé globalement de manière adéquate, mais que les instruments de surveillance doivent être ajustés.

1.3 Étendue de l'audit et principe

L'audit a été mené du 5 août au 18 octobre 2024 par Daniel Aeby (responsable de révision), Dagmar Schöke et Alkuin Kölliker. Il a été conduit sous la responsabilité de Regula Durrer. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

L'audit respecte les principes fondamentaux de l'audit de performance *(International Standards of Supreme Audit Institutions)*.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par le SEM, ainsi que par les responsables des autorités cantonales sollicitées. Les documents requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

---

6 EFK-16507 Prüfung der Aufsicht über kantonale Integrationsprogramme

7 CDF-18501 Audit de l'utilisation du forfait fédéral d'intégration aux admis provisoires et réfugiés

8 CDF-23243 Surveillance sur l'utilisation des contributions fédérales de soutien aux personnes à statut S

9 Crédit A231.0159 Mesures d'intégration des étrangers, Budget 2024, tome 2A

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 16 décembre 2024. Le SEM était représenté par la cheffe de la division Intégration, le responsable du domaine spécialisé Finances et pilotage, ainsi que l'experte de la surveillance financière du domaine spécialisé Finances et pilotage. Le CDF était représenté par la responsable de mandat, la cadre responsable et le responsable de révision.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 CHANGEMENT DE PARADIGME AVEC UNE ORIENTATION SUR LES EFFETS DES MESURES

Les conventions-programmes PIC 3 des années 2024–2027 réunissent deux catégories distinctes de public cible, pour lesquelles les principes de soutien financier et le pilotage ne sont pas identiques.

Réfugiés reconnus et personnes avec statut d'admis provisoire

Pour les réfugiés reconnus et les personnes avec un statut d'admis provisoire (art. 58, al. 2 LEI), la Confédération verse une contribution forfaitaire par personne au canton d'attribution au moment de la décision (18 599 francs en 2023). Cette contribution représente environ 88 % du volume financier des conventions-programmes PIC.

Le cadre de référence pour les PIC 3 fixe des objectifs stratégiques. Pour les réfugiés reconnus et les personnes avec un statut d'admis provisoires, ces objectifs stratégiques sont complétés par les cinq objectifs d'efficacité suivants définis dans l'AIS :

1. Les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés atteignent un niveau de connaissance de la langue correspondant à leur potentiel. Trois ans après leur arrivée en Suisse, ils possèdent tous des connaissances de base de la langue (au moins de niveau A1) qui leur permettent de gérer leur quotidien.
2. 80 % des enfants relevant du domaine de l'asile sont en mesure de se faire comprendre, au début de leur scolarité obligatoire, dans la langue parlée à leur lieu de domicile.
3. Cinq ans après leur arrivée en Suisse, deux tiers des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés âgés de 16 à 25 ans suivent une formation post-obligatoire.
4. Sept ans après leur arrivée en Suisse, la moitié des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés adultes sont durablement intégrés dans le marché primaire du travail.
5. Sept ans après leur arrivée en Suisse, les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés connaissent bien le mode de vie en Suisse et entretiennent régulièrement des contacts sociaux avec la population locale.

Le SEM suit les objectifs d'efficacité précités à l'aide d'un monitoring de l'AIS. Ce monitoring doit permettre de mesurer l'efficacité des mesures prises et servir d'instrument de pilotage. Il est alimenté par les bases de données du SEM et de l'Office fédéral de la statistique (par exemple pour les données sur l'emploi ou la formation), ainsi que des données fournies par les cantons pour certains indicateurs (par exemple le niveau de connaissance de la langue).

Ressortissants étrangers

Les cantons bénéficient de subventions fédérales pour les mesures d'intégration spécifiques destinées aux ressortissants étrangers, quel que soit leur statut (art. 58, al. 3 LEI). Les cantons doivent financer au minimum de manière paritaire les mesures prises. Cette contribution représente environ 12 % du volume financier des conventions-programmes PIC.

Les PIC 3 fixent sept domaines d'encouragement pour l'ensemble des personnes à intégrer :

1. Information, définition des besoins en matière d'intégration et conseil
2. Langue
3. Aptitude à la formation et employabilité
4. Petite enfance
5. Vivre-ensemble et participation
6. Gestion de la diversité et protection contre la discrimination
7. Interprétariat

Chaque canton définit dans son PIC les mesures nécessaires pour les réaliser. Le SEM détermine les indicateurs de prestations utiles à mesurer le niveau de mise en œuvre. Les cantons doivent établir un rapport annuel pour le SEM avec les données financières et de mise en œuvre.

APPRÉCIATION

Dans le domaine du pilotage du forfait alloué pour les réfugiés reconnus et les personnes admises provisoirement, l'introduction de l'AIS a amené un changement de paradigme pertinent. En effet, le SEM s'intéresse dorénavant aux effets des mesures d'intégration plutôt qu'aux prestations données au public cible (par exemple pour le premier objectif, le niveau de langue atteint à la place du nombre de personnes ayant suivi des cours de langue). Les cantons sont dès lors libres de choisir, dans les limites des exigences précisées dans la circulaire PIC du SEM, les mesures à mettre en œuvre pour atteindre les effets attendus, ainsi que d'utiliser le forfait fédéral de manière la plus efficiente possible.

3 LE MONITORING DE L'AGENDA D'INTÉGRATION SUISSE EST LACUNAIRE

Les cinq objectifs d'efficacité de l'AIS ont été définis en collaboration avec les cantons.

Le monitoring de l'AIS fonctionne avec un système d'indicateurs au niveau des objectifs, des prestations et du contexte de l'intégration. A la suite de la phase pilote, le SEM a revu les indicateurs utiles au monitoring de l'AIS dès 2024 pour la période PIC 3. En l'occurrence, le nombre d'indicateurs de prestations et de contexte a été réduit. Les parties prenantes interrogées estiment que les indicateurs définis pour l'AIS font sens pour apprécier la situation.

Malgré le projet pilote débuté fin 2020, le système de monitoring de l'AIS pose encore des problèmes d'intégralité et de fiabilité. Pour les objectifs liés à la formation (objectif 3) et à l'emploi (objectif 4), les indicateurs et données disponibles sont d'une qualité suffisante pour effectuer un monitoring. En revanche, il manque actuellement des indicateurs pour mesurer l'objectif de connaissance de la langue des enfants (objectif 2) et d'intégration sociale (objectif 5). Le SEM a lancé des études pour trouver une solution. En outre, les indicateurs renseignés par les cantons posent des problèmes d'hétérogénéité des données fournies, pour des raisons de sources ou d'interprétations différentes, qui limite leur fiabilité et les possibilités de comparaison. Compte tenu de la durée prévue pour réaliser les objectifs d'efficacité (entre 3 et 7 ans), il n'était pas possible d'obtenir une situation globale de l'atteinte des objectifs AIS à l'époque de l'audit du CDF.

Les cantons interrogés ont relevé qu'ils souhaitent être informés plus tôt sur les exigences du SEM en matière d'indicateurs à renseigner. Ceci afin qu'ils aient le temps d'adapter leurs processus et système d'informations. Pour les PIC 3 (période 2024-2027), le SEM a informé les cantons en juin 2023. Soucieux d'éviter une charge administrative importante pour les cantons et du besoin de stabilité dans le système de récolte des données, le SEM évite de modifier les indicateurs dans le courant d'une période PIC.

APPRÉCIATION

Le SEM dispose d'ores et déjà des données utiles pour des indicateurs d'objectif d'efficacité importants de l'AIS. Toutefois, à défaut d'informations intégrales et fiables pour tous les indicateurs, le monitoring de l'AIS n'est pas encore totalement opérationnel. Il ne peut donc pas être pleinement utilisé comme une aide à la décision et au pilotage des mesures d'intégration pour l'ensemble des objectifs d'efficacité définis. Le CDF regrette que la période pilote n'est pas permis de trouver des solutions aux problèmes rencontrés. Il comprend que le système d'indicateurs doit être relativement stable pour éviter des charges administratives au niveau des cantons. Il estime néanmoins que le système d'indicateurs de l'AIS doit être consolidé rapidement pour atteindre le changement de paradigme souhaité vers un pilotage par les effets. Compte tenu de la recommandation 18501.005 (voir chapitre 5), le CDF n'émet pas de nouvelle recommandation.

4 LA SURVEILLANCE SUR LES PROGRAMMES D'INTÉGRATION CANTONAUX

L'article 18 de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE, RS 142.205) précise que le SEM exerce sa fonction de contrôle en se fondant sur une stratégie de surveillance financière des programmes d'intégration cantonaux qui est axée sur les risques. Le SEM a développé un concept de surveillance dès la période PIC 1 (2014-2017). Il a modifié son concept en juillet 2022 afin de tenir compte entre autres des exigences introduites par l'article 25 de la loi sur les subventions (LSu, RS 616.1) et des recommandations du CDF.

Ce nouveau concept de surveillance précise les activités de surveillance dans le domaine des contrôles des systèmes et des comptes des cantons. Il s'appuie sur plusieurs instruments appliqués dans la surveillance matérielle, la surveillance financière et l'analyse d'impact, selon le détail ci-après :

Surveillance matérielle

- Dépôt des demandes de soutien et rapports annuels des cantons par le biais du système d'informations dénommé ELSI.[10]
- Séances entre le SEM et les cantons sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des PIC.

Surveillance financière

- Dépôt des demandes de soutien et rapports annuels des cantons par le biais du système ELSI.
- Examens des systèmes axés sur les risques (audits du système de contrôle interne).
- Vérifications des comptes axées sur les risques (révisions comptables).

Analyses d'impact

- Suivi sur la base d'indicateurs et d'évaluations.

4.1 Absence de principe de rotation pour les responsables de canton de la division Intégration

La surveillance sur les PIC est de la responsabilité de la division Intégration du SEM. Cette division comprend deux sections, à savoir « Intégration sociale » et « Intégration professionnelle », ainsi qu'un centre de compétences « Finances et pilotage ». Au total la division Intégration occupait 30,5 emplois plein temps en août 2024. Les collaborateurs et collaboratrices du SEM disposent de formations et d'expériences en lien avec leur activité.

La division Intégration connaît une organisation des fonctions sous forme matricielle. C'est-à-dire que les collaborateurs et collaboratrices cumulent la responsabilité d'un ou deux cantons, ainsi que d'un ou plusieurs dossiers thématiques (par exemple la protection contre la discrimination). Cette forme d'organisation convient aux collaborateurs du SEM et aux cantons interrogés.

Dans le cadre des mesures d'indépendance, le SEM ne prévoit pas de durée limite d'activité ou de principe de rotation pour les responsables de canton.

APPRÉCIATION

Le personnel du SEM affecté à la surveillance dispose des compétences et connaissances adéquates pour effectuer les tâches définies par les descriptions de poste.

Pour les responsables de canton, l'absence de durée limite d'activité pour un canton ou de principe de rotation peut conduire à un risque pour son indépendance. Le SEM devrait prévoir un principe de rotation pour ces personnes au maximum après deux périodes PIC (huit ans) et le fixé dans son concept de surveillance.

[10] ELSI est l'acronyme allemand correspondant à « Elektronisches Lenksystem Integrationsförderung »

RECOMMANDATION 1 — PRIORITÉ 3

Le CDF recommande au SEM de fixer dans son concept de surveillance un principe de rotation pour les responsables de canton, afin d'assurer leur indépendance.

PRISE DE POSITION DU SEM

La recommandation est acceptée.

Le SEM intégrera le principe de rotation dans le concept de surveillance des PIC et veillera à ce qu'un responsable cantonal ne soit pas responsable de plus de deux phases du PIC pour le même canton. Les exigences linguistiques doivent également être prises en compte. La révision du concept de surveillance des PIC pour la phase 2024-2027 aura lieu d'ici la fin 2025.

4.2 Le nouveau système de gestion informatique alourdi la charge administrative des cantons

Les relations entre le SEM et les cantons pour les PIC 3 sont formalisées dans des conventions-programmes. Le SEM a mis à disposition des cantons les directives et canevas utiles à la gestion des PIC 3.

La communication et les rencontres entre les cantons et le SEM sont jugées adéquates par les partenaires. Ces derniers n'ont pas relevé de besoin de formation ou d'information, tant pour le personnel du SEM que pour celui des cantons.

Fin 2022, le SEM a introduit le système d'informations ELSI pour gérer les PIC 3 et communiquer avec les cantons. L'objectif est de digitaliser et simplifier le processus. A cette occasion, le SEM a standardisé les concepts d'intégration et reportings des cantons dans un but de comparaison. Certaines informations ne peuvent pas être directement intégrées dans ELSI, mais sont saisies dans des fichiers Word et Excel, comme par exemple la grille d'indicateurs des PIC.

Du côté des cantons interrogés, ELSI est vu d'un œil critique. Il est considéré à ce stade comme une charge administrative supplémentaire. Il ne remplace pas la documentation papier élaborée par chaque canton pour leurs processus budgétaires et le pilotage des PIC. Les cantons n'ont par exemple pas utilisé une extraction d'ELSI pour formaliser leur concept d'intégration, la structure des informations n'étant pas appropriée à leurs besoins.

APPRÉCIATION

Le système ELSI a déjà amené des gains d'efficience pour le personnel du SEM. Il devrait encore en produire grâce à la possibilité de comparer les données des cantons. Pour une meilleure acceptation, ce système doit également apporter une plus-value pour les cantons, particulièrement dans l'allègement des processus administratifs et le pilotage des PIC au niveau cantonal.

RECOMMANDATION 2 — PRIORITÉ 1

Le CDF recommande au SEM d'assurer par le développement du système d'informations ELSI que les cantons profitent à leur niveau d'un allègement du processus administratif et d'une plus-value pour le pilotage des programmes d'intégration cantonaux.

PRISE DE POSITION DU SEM

La recommandation est acceptée.

L'allègement administratif des cantons ainsi qu'une meilleure utilisation des enseignements tirés des demandes des PIC, des rapports annuels et du monitoring sont également des préoccupations importantes pour le SEM. Le SEM est conscient que le passage à un nouveau système peut demander un effort supplémentaire au début. ELSI sera continuellement développé, tant au niveau technique qu'au niveau du contenu, afin d'apporter finalement un allègement aux cantons. Le SEM continuera à consulter les cantons via les mécanismes d'échange existants lors du développement des outils de rapportage, afin de prendre au mieux en compte leurs besoins.

4.3 Les analyses des risques matériels et financiers doivent être consolidées

Le concept de surveillance du SEM applicable depuis juillet 2022 intègre une analyse des risques dans le domaine de la surveillance financière. Son objectif est de pouvoir sélectionner les cantons qui doivent faire l'objet d'un audit du système et des comptes.

Les cantons avaient jusqu'à fin juin 2024 pour fournir leur propre concept de surveillance financière, sur la base d'un guide fourni par le SEM. Quelques cantons n'avaient pas encore remis leur concept à cette date. L'envergure et la qualité des documents obtenus des cantons sont en outre très hétérogènes. Le SEM a tenu compte de ces éléments pour son analyse des risques dans le domaine de la surveillance financière.

Pour la surveillance matérielle, c'est-à-dire pour l'aspect de mise en œuvre des PIC par les cantons, les responsables de dossiers du SEM analysent les dépôts de demandes de soutien des cantons. Ils formalisent les lacunes de mise en œuvre dans une liste des « Conditions et Recommandations » adressée aux cantons (voir chapitre 4.5).

Dans le cadre des PIC 3 et du monitoring de l'AIS, le SEM développe plusieurs cockpits permettant de suivre les différents indicateurs disponibles par canton, par domaine d'intervention et au niveau global (consolidé de tous les cantons). Selon les informations obtenues du SEM, ces cockpits devraient être finalisés d'ici début 2025. Le SEM pourra dès lors les utiliser pour la surveillance et le pilotage des PIC.

APPRÉCIATION

Le SEM a pris en compte en grande partie les recommandations émises dans un audit précédent du CDF concernant l'approche de surveillance financière basée sur les risques, mais les progrès ont été longs à réaliser.

La procédure d'analyse des risques du SEM pour la surveillance financière à réaliser en 2024 contient plusieurs faiblesses. Elle ne tient pas compte de l'importance du montant de subvention de chaque canton. Le poids des différents critères d'analyse dans la note globale du canton est discutable. Par exemple, le programme S représente un poids important en comparaison des autres critères. Le SEM a corrigé ces points pour l'analyse des risques 2025.

L'absence de concept de surveillance de certains cantons ou les lacunes de ces concepts ne permettent pas au SEM d'apprécier de quelle manière il peut s'appuyer sur les travaux des cantons pour l'activité de surveillance financière. Compte tenu de la recommandation 16507.010 (voir chapitre 5), le CDF n'émet pas de nouvelle recommandation.

Comme décrit au chapitre 2, l'introduction de l'AIS a amené un changement de paradigme dans le pilotage du forfait alloué pour les réfugiés reconnus et les personnes admises provisoirement. Désormais, compte tenu des objectifs fixés, la surveillance matérielle doit se concentrer sur les effets attendus au lieu de la mise en œuvre.

Le SEM devrait disposer d'une analyse des risques consolidant les risques liés à la réalisation des objectifs des PIC (surveillance matérielle) et d'utilisation des subventions (surveillance financière) pour l'ensemble

des cantons. Cet instrument permettrait de faire le lien entre les risques déterminés (vue globale) et les actions de contrôle à entreprendre en priorité dans les cantons.

RECOMMANDATION 3 — PRIORITÉ 2

Le CDF recommande au SEM pour la surveillance des programmes d'intégration cantonaux de combiner l'analyse des risques liés à la réalisation des objectifs avec l'analyse des risques financiers, afin d'avoir une vue globale pour l'ensemble des cantons. Cet instrument doit permettre de déterminer les actions de contrôle prioritaires à entreprendre dans les cantons.

PRISE DE POSITION DU SEM

La recommandation est acceptée.

Le SEM a déjà lancé un projet de développement en ce sens en 2024. L'instrument en question devrait être finalisé dans le courant de l'année 2025 et pourra être utilisé à partir de 2026.

4.4 Les tâches et activités de surveillance devront s'orienter sur les effets

Le SEM effectue une activité de surveillance différenciée pour le suivi de la mise en œuvre (surveillance matérielle) et pour le suivi financier (surveillance financière) des PIC :

- Pour la surveillance matérielle, les cantons doivent fournir avant la période PIC une demande de soutien, avec des détails sur les activités de mise en œuvre des programmes d'intégration dans le canton. Chaque année les cantons remettent au SEM un rapport sur la situation de mise en œuvre de leur PIC. Le SEM effectue au bureau une analyse des demandes de soutien pour la période PIC, ainsi qu'une analyse des rapports annuels. Les éléments à corriger ou améliorer font l'objet d'une liste des « Conditions et recommandations ». Ces éléments sont traités lors d'une séance annuelle de suivi dans les cantons.
- Pour la surveillance financière, le SEM mandate depuis 2024 un expert externe pour effectuer quatre à cinq contrôles par année du système et des comptes dans les cantons choisis sur la base de l'analyse des risques. Le mandat prévoit que les rapports de contrôles contiennent d'éventuelles recommandations pour les cantons. A l'époque de l'audit du CDF, les contrôles planifiés en 2024 étaient en cours ou annoncés, mais pas encore terminés.

APPRÉCIATION

Pour la surveillance matérielle des PIC, la présence du SEM dans les cantons est limitée. Compte tenu de la complexité de l'organisation de la mise en œuvre des PIC dans les cantons, le responsable cantonal au SEM doit connaitre la réalité du terrain pour bien appréhender la situation. En effet, il doit tenir compte du contexte pour apprécier la qualité des informations obtenues, l'atteinte des objectifs et les risques résiduels. Les responsables de dossier du SEM sont en général peu présents dans les cantons, ce qui restreint leur possibilité de comparer les situations dans leur domaine de compétence et de diffuser les bonnes pratiques. A court terme, les gains d'efficience obtenus grâce au système d'informations ELSI (voir chapitre 4.2) devraient être investis dans une surveillance proche du terrain, afin de gagner en pertinence et efficacité.

Compte tenu du pilotage de l'AIS sur la base d'objectifs d'efficacité, le SEM peut réduire ses exigences pour les informations demandées aux cantons lors des demandes de soutien PIC, ainsi que pour les rapports annuels. Le SEM a déjà fait un premier pas dans cette direction pour la période PIC 2024-2027. Il devra à l'avenir encore davantage simplifier et réduire son activité de surveillance matérielle des mesures PIC pour les réfugiés reconnus et les admis provisoires. Cette activité de surveillance consistera dès lors

essentiellement à vérifier que les effets attendus ont été atteints, c'est-à-dire contrôler que les cantons sont parvenus aux valeurs cibles prévues pour les indicateurs définis. Le SEM devra dans le même temps adapter son concept de surveillance en conséquence afin de gagner en efficience.

Le CDF salue l'approche de surveillance mise en place par le SEM pour les audits de système et des comptes. Sur la base de l'analyse des risques améliorée, elle permettra de sélectionner chaque année les cantons devant faire l'objet d'un contrôle par l'expert externe.

RECOMMANDATION 4 — PRIORITÉ 1

Le CDF recommande au SEM d'adapter l'activité de surveillance (concept de surveillance) dès la prochaine période des programmes d'intégrations cantonaux en tenant compte de l'évolution du pilotage de l'Agenda d'intégration suisse par des indicateurs d'objectifs. L'objectif est de focaliser la surveillance matérielle sur la qualité des données obtenues pour les indicateurs et l'atteinte des effets attendus au niveau des cantons, afin de gagner en efficience.

PRISE DE POSITION DU SEM

La recommandation est acceptée.

L'évolution de la surveillance des PIC d'un pilotage par les résultats vers un pilotage par les effets est déjà un thème important pour le SEM. Les deux fondements de cette évolution sont la mise en place et le développement d'un monitoring utilisant des indicateurs pertinents pour mesurer la réalisation des objectifs d'efficacité de l'AIS conformément au concept global de monitoring de l'AIS, et la circulaire pour les PIC 2024–2027. La phase pilote du monitoring de l'AIS s'étant achevée à la fin de 2023, il s'agit maintenant de déterminer comment les résultats qui en découlent peuvent être utilisés plus efficacement pour le pilotage des effets du PIC. Le SEM tiendra compte en permanence des nouvelles connaissances et des éléments du monitoring dans son activité de surveillance et complétera le concept de surveillance par ces composantes en vue de la prochaine phase du PIC à partir de 2028.

4.5 Les principes pour déterminer une sanction financière doivent être définis

Le SEM gère le suivi des problèmes de mise en œuvre des PIC à l'aide de la base de données ELSI. Sur cette base, il émet à l'attention des cantons une liste des « Conditions et recommandations ». Les conditions sont les exigences de correction du SEM envers le canton. Il s'agit en principe d'obligations légales à remplir. Les recommandations concernent quant à elles des bonnes pratiques préconisées par le SEM.

Dans le domaine de la surveillance financière, le suivi des problèmes à régler par les cantons est partiellement intégré dans la base de données précitée. Les lacunes relevées par les audits du système et des comptes devront à l'avenir être ajoutées dans cette base.

Les conventions-programmes PIC prévoient la possibilité d'un remboursement de la subvention sous certaines conditions lorsque le canton n'atteint pas les objectifs stratégiques convenus. Un tel cas n'est pas survenu pour les deux périodes PIC précédentes, étant donné l'absence de problème significatif selon le SEM. Celui-ci voit la possibilité de sanction financière comme l'Ultima ratio. En cas de problème, il chercherait avant tout une solution avec le canton pour corriger la situation. Le concept de surveillance du SEM n'indique pas comment apprécier l'atteinte des objectifs et déterminer si une sanction financière doit être prononcée.

Le document « Suivi de l'AIS : Plan général » élaboré entre le SEM et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) le 17 novembre 2020 mentionne que : *« il n'est pas opportun de rattacher des incitations financières ou des sanctions au suivi. Pareil automatisme poserait des difficultés considérables (exigences en matière de qualité des données, intensité des ressources, mauvaises incitations, etc.) ».*

APPRÉCIATION

Le SEM devrait définir une ligne claire à suivre lorsqu'il constate des écarts dans la réalisation des objectifs PIC par un canton. Il devrait spécifier, par exemple dans son concept de surveillance, comment apprécier les écarts et déterminer les mesures à prendre, y compris en matière de sanction financière.

En ce qui concerne l'AIS, l'appréciation faite par le SEM et la CdC en novembre 2020 à propos des incitations ou sanctions financières est compréhensible, compte tenu des inconnues liées à la disponibilité, la qualité et la comparabilité des données. Le CDF estime cependant qu'en fonction du développement des indicateurs de l'AIS, plus particulièrement de l'amélioration de leur fiabilité et de leur comparabilité, le SEM devra remettre en cause cette appréciation.

RECOMMANDATION 5 — PRIORITÉ 2

Le CDF recommande au SEM de déterminer comment les écarts constatés par rapport aux objectifs des programmes d'intégration cantonaux, y compris pour l'Agenda d'intégration suisse, doivent être appréciés et dans quelle mesure ils conduisent à une sanction financière.

PRISE DE POSITION DU SEM

La recommandation est acceptée.

Le SEM clarifiera cet aspect lors de l'élaboration des bases de la prochaine phase des PIC à partir de 2028 et l'intégrera dans le concept de surveillance des PIC.

5 LA MAJORITÉ DES RECOMMANDATIONS A ÉTÉ MISE EN OEUVRE

Dans le cadre de l'audit de la surveillance du SEM sur les programmes d'intégration cantonaux, le CDF a procédé à un suivi de dix recommandations émises en 2016 et 2018. Trois ne sont pas encore réglées. Sept peuvent être considérées comme mise en œuvre. Le résultat détaillé est présenté ci-après.

L'analyse de la possibilité de simplifier le système de financement a été faite

Recommandation 16507.001 (Priorité 2) :

Die EFK empfiehlt dem SEM, für die Programmvereinbarungen mit den Kantonen eine Vereinfachung des Finanzierungsmodells zu prüfen.

Un groupe de travail avec des représentants du SEM et des cantons s'est penché sur le système global de financement de l'asile et de l'intégration pour en vérifier la cohérence et voir dans quelles mesures des simplifications étaient possibles. Le SEM a ensuite donné un mandat externe pour étudier les possibilités de simplifier le système de financement. Le rapport conclut que le système de financement, basé sur des subventions forfaitaires par personne ou par décision, est cohérent et aussi simple que possible. Il reste cependant complexe, en raison en particulier des différentes catégories de personnes prises en compte.

APPRÉCIATION

La recommandation a été mise en œuvre.

Le concept de surveillance intègre la surveillance financière

Recommandation 16507.003 (Priorité 1) :

Die EFK empfiehlt dem SEM, die verschiedenen Möglichkeiten für eine langfristig effektive Aufsichtslösung über seine Subventionen zu analysieren und die gewählte Variante dann umzusetzen.

Le SEM a développé un nouveau concept de surveillance en juillet 2022 et renforcé sa surveillance financière. Le CDF n'a pas relevé de problème en lien avec les ressources et compétences du personnel chargé de la surveillance au SEM.

APPRÉCIATION

La recommandation a été mise en œuvre.

Les contrôles du système et des comptes des cantons ont été définis

Recommandation 16507.006 (Priorité 1) :

Die EFK empfiehlt dem SEM, im Aufsichtskonzept zu definieren, welche Ereignisse, Prüfungsfeststellungen etc. den Bedarf für eine externe Buchprüfung auslösen und diese dann gegebenenfalls auch in Auftrag zu geben.

Le nouveau concept de surveillance établi par le SEM couvre les différents points relevés dans la recommandation. Le SEM mandate depuis 2024 un expert externe pour effectuer des contrôles du système et des comptes auprès des cantons.

APPRÉCIATION

La recommandation a été mise en œuvre.

L'analyse des risques pour les audits du système et des comptes a été développée

Recommandation 16507.007 (Priorité 1) :

Die EFK empfiehlt dem SEM, ein Instrument zur Risikoanalyse der Kantone zu entwickeln, um wesentliche Informationen zentral zu verwalten, Risikobeurteilungen zu dokumentieren sowie Einsätze (Besuche, Prüfungen) zu planen und durchzuführen.

Dans le domaine de la surveillance financière, le SEM a développé une analyse des risques pour l'ensemble des cantons. L'analyse des risques amenant au choix des cantons à contrôler en 2024 a des faiblesses. Elle ne tient par exemple pas compte du montant de subvention en jeux. Le SEM a pris en considération les points à améliorer dans une nouvelle version de l'analyse des risques.

APPRÉCIATION

La recommandation a été mise en œuvre.

Les audits du système et des comptes ont débuté en 2024

Recommandation 16507.008 (Priorité 1) :

Die EFK empfiehlt dem SEM, sicherzustellen, dass bis Ende der nächsten KIP-Periode 2021 sämtliche Kantone geprüft werden, damit eine vollständige Übersicht und Risikoanalyse über alle Kantone gemacht werden kann. Dafür sollte es den angedachten Managementprozess für die risikoorientierten Systemprüfungen so rasch wie möglich implementieren.

Les audits du système et des comptes basés sur le nouveau concept de surveillance et l'analyse des risques ont débuté en 2024. Quatre à cinq cantons feront l'objet d'un audit effectué par un mandataire externe chaque année.

APPRÉCIATION

La recommandation telle que formulée à l'époque n'a pas été mise en œuvre. Cependant, compte tenu de l'approche risque mise en place par le SEM, un audit de l'intégralité des cantons dans un délai donné n'est plus opportun. Le CDF considère donc que cette recommandation est réglée.

La surveillance sur les systèmes et comptes a été renforcée

Recommandation 16507.009 (Priorité 1) :

Die EFK empfiehlt dem SEM, die bestehenden Ressourcen für die risikoorientierten Systemprüfungen effizienter einzusetzen, sodass vor Ort genügend Prüfhandlungen durchgeführt werden können. Auch bei den KIP-Sitzungen ist der Ressourceneinsatz zu überdenken.

Le SEM a renforcé ses ressources et compétences pour la surveillance financière. Il a mandaté un externe pour effectuer les contrôles de système et des comptes sur site, sur la base d'un cahier des charges spécifique pour chaque canton. Les séances PIC avec les cantons ont été réduites au minimum (en principe une séance par année) et en général seuls deux collaborateurs du SEM y participent.

APPRÉCIATION

La recommandation a été mise en œuvre.

Quelques cantons n'ont pas fourni leur concept de surveillance

Recommandation 16507.010 (Priorité 1) :

Die EFK empfiehlt dem SEM, so rasch wie möglich in allen Kantonen abzuklären, ob sie ein Aufsichtskonzept erstellt haben. Bei Bedarf ist ein Vorgabepapier zu verfassen; anschliessend sind die Aufsichtskonzepte zeitnah von jedem Kanton einzufordern und zu beurteilen.

Le SEM a exigé des cantons qu'ils remettent leur concept de surveillance jusqu'au 30 juin 2024. Il a fourni des instructions détaillées en ce sens. A l'époque de l'audit du CDF, quelques cantons n'avaient pas encore remis leur concept. De plus, le SEM devait encore analyser le contenu des concepts obtenus pour donner un retour aux cantons. Le CDF a constaté que les concepts des cantons sont hétérogènes, tant au niveau du niveau de détail que de la qualité du contenu.

APPRÉCIATION

La recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Il existe un outil de suivi des conditions et recommandations

Recommandation 16507.011 (Priorité 2) :

Die EFK empfiehlt dem SEM, für das Controlling der abgegebenen Empfehlungen ein Instrument mit Stellungnahmen, Fristen und Erledigungsmeldungen zu erstellen. Je nach Priorität und Art der Empfehlungen ist die Umsetzung materiell zu prüfen.

Le SEM a mis en place dans la base de données ELSI les conditions et recommandations à suivre par canton pour les PIC 2024-2027. Cette base de données contient pour chaque condition et recommandation le niveau de priorité, son statut, le délai de mise en œuvre, la prise de position du canton, ainsi que l'appréciation du SEM sur la mise en œuvre. Le SEM demande la documentation utile à l'appréciation de la mise en œuvre et fait un suivi au moins une fois par année dans le canton. Il a également prévu d'introduire les conditions et recommandations des audits du système et des comptes dans cette base de données.

APPRÉCIATION

La recommandation a été mise en œuvre.

Manque de données pour mesurer l'indicateur d'objectif d'emploi

Recommandation 18501.004 (Priorité 1) :

Le CDF recommande au SEM la mise en place d'un indicateur cantonal comparatif portant en particulier sur l'entrée sur le marché du travail et le niveau de dépendance à l'aide sociale en fonction de la durée de résidence en Suisse des personnes provenant de l'asile.

Le concept de monitoring AIS comprend un indicateur d'objectif sur l'emploi (objectif 4). Celui-ci est composé des données après sept ans sur le taux d'emploi par classe d'âge et des données sur les personnes en dehors de l'aide sociale. Le SEM dispose des données de l'aide sociale de l'Office fédéral des statistiques dans le domaine de l'asile et des réfugiés. A l'époque de l'audit, le SEM n'exploitait pas encore ces données pour donner un retour aux cantons et ne les publiait pas dans le cadre du monitoring AIS.

APPRÉCIATION

La recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Le monitoring de l'Agenda d'intégration suisse ne permet pas de comparaison fiable

Recommandation 18501.005 (Priorité 1) :

Parallèlement à l'introduction prévue des objectifs de l'Agenda Intégration Suisse dans les conventions-programmes, le CDF recommande au SEM, de définir les éléments pour un monitoring permettant d'exercer une surveillance comparative sur l'atteinte des objectifs et de diffuser les bonnes pratiques entre cantons.

Le SEM a mis en place un monitoring de l'AIS. Sur les cinq objectifs d'efficacité de l'AIS, le monitoring permet de suivre les objectifs liés à la formation (objectif 3) et à l'emploi (objectif 4). En revanche, pour deux objectifs, à savoir le niveau de langue des enfants (objectif 2) et l'intégration sociale (objectif 5), les

indicateurs permettant de mesurer l'atteinte de ces objectifs n'étaient pas encore définis au moment de l'audit du CDF. Le niveau de fiabilité des données concernant les indicateurs de prestations et de contexte renseignés par les cantons n'est en outre pas suffisant à fin 2024. Ces différentes lacunes ne permettent pas encore d'exercer une surveillance comparative fiable entre les cantons sur l'atteinte des objectifs AIS.

APPRÉCIATION

La recommandation n'a pas été mise en œuvre.

ANNEXE 1 – BASES LÉGALES

Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) du 16.12.2005, RS 142.20
Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) du 15.8.2018, RS 142.205
Loi fédérale sur l'asile (LAsi) du 26 juin 1998, RS 142.31
Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2) du 11 août 1999, RS 142.312
Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (LSu) du 5 octobre 1990, RS 616.1

ANNEXE 2 – ABRÉVIATIONS

AIS	Agenda d'intégration suisse
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Contrôle fédéral des finances
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ELSI	Elektronisches Lenksystem Integrationsförderung
KIP	Kantonale Integrationsprogramme (PIC)
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
LSu	Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions)
OIE	Ordonnance sur l'intégration des étrangers
ONG	Organisation non-gouvernementale
PIC	Programmes d'intégration cantonaux (KIP)
SEM	Secrétariat d'État aux migrations