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.[2] 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.

[2] 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.