

# COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 163

FÉVRIER 2021

AUDIT DE PERFORMANCE

**BUREAU DE L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS (BIE)**

**ÉTAT DE GENÈVE**

## LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La Cour des comptes peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.** Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève  
tél. 022 388 77 90

<http://www.cdc-ge.ch/>

# SYNTHÈSE

## CONTEXTE GENERAL

Le bureau de l'intégration des étrangers (BIE) a été créé en 2002 avec pour mission générale de **coordonner l'action publique** concernant l'intégration des étrangers et la prévention du racisme et des discriminations. À cet effet, il **coordonne, développe et finance des projets** avec divers partenaires associatifs et institutionnels, dont les communes genevoises. Son action s'inscrit dans le cadre de la législation fédérale et de son programme d'intégration cantonal (PIC).

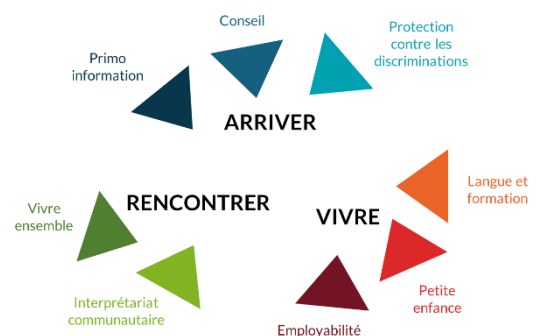


Le BIE est rattaché administrativement au département de la cohésion sociale (DCS) de l'État de Genève et comptait **10.4 équivalents temps plein (ETP)** à fin décembre 2019. Son budget annuel moyen sur la période 2018-2021 s'élève à environ 12 millions F, dont les trois quarts sont financés par la Confédération.

L'intégration des étrangers constitue un enjeu important pour le canton puisque ces derniers représentent **40 % de sa population totale** (soit un peu plus de 200'000 personnes). Les dispositions fédérales sur l'intégration s'appliquent en principe à tous les étrangers, et des dispositions spécifiques sont prévues pour les réfugiés. De manière historique, et en comparaison des autres cantons, le canton de Genève rencontre des difficultés à **intégrer professionnellement les réfugiés**.

## PROBLEMATIQUE ET OBJECTIF D'AUDIT

L'intégration est une tâche étatique **essentielle et transversale** à laquelle participent tous les échelons (Confédération, cantons et communes) en collaboration avec la société civile, les organisations non gouvernementales et les organisations d'étrangers. Elle est en premier lieu encouragée dans les **structures existantes** ou « ordinaires », par exemple les écoles ou les institutions de formation professionnelle. **L'encouragement spécifique de l'intégration** vise à compléter les offres de prestations mises en œuvre par les structures existantes lorsque ces dernières présentent des lacunes. La mise en œuvre de l'encouragement spécifique est de la compétence des cantons et s'exerce via les **programmes cantonaux d'intégration (PIC)** financés pour partie par la Confédération. Ces programmes reposent sur trois piliers : information et conseil (« arriver »), formation et travail (« vivre ») et intégration sociale (« rencontrer »), englobant huit domaines d'encouragement.



L'encouragement spécifique de l'intégration vise à compléter les offres de prestations mises en œuvre par les structures existantes lorsque ces dernières présentent des lacunes. La mise en œuvre de l'encouragement spécifique est de la compétence des cantons et s'exerce via les **programmes cantonaux d'intégration (PIC)** financés pour partie par la Confédération. Ces programmes reposent sur trois piliers : information et conseil (« arriver »), formation et travail (« vivre ») et intégration sociale (« rencontrer »), englobant huit domaines d'encouragement.

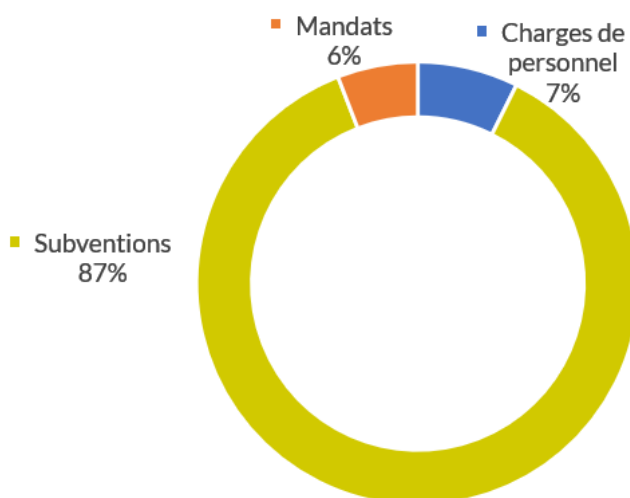
Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2019, les cantons doivent également mettre en œuvre l'**agenda intégration suisse (AIS)**. L'AIS est un programme national spécifiquement conçu pour améliorer l'intégration sociale et professionnelle des **réfugiés**. Sa gestion est axée sur l'**individu** (« gestion de cas ») et sur **cinq objectifs** majeurs en matière



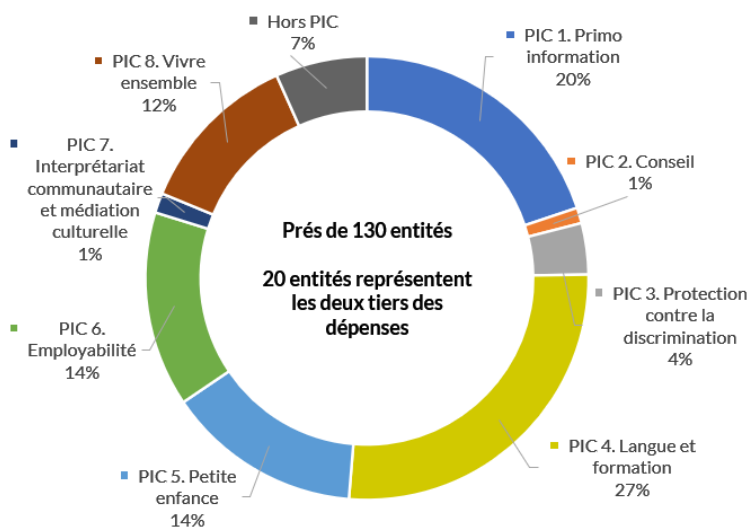
d'efficacité<sup>1</sup>. L'AIS est financé par la Confédération via un **forfait** d'intégration de 18'000 F par personne. Selon les études réalisées par la Confédération, le **rapport coût-bénéfice** de l'AIS est positif puisque 1 franc investi peut rapporter à terme jusqu'à 4 francs aux pouvoirs publics.

Le BIE gère l'**encouragement spécifique** de l'intégration et met également en œuvre l'**agenda intégration suisse (AIS)** pour le canton de Genève. Cela se traduit par la réalisation et le financement de projets et mandats confiés à divers partenaires associatifs et institutionnels, pour lesquels le BIE doit rendre des comptes à la Confédération via un reporting annuel. En 2019, près de 130 partenaires ont été subventionnés et mandatés par le BIE dans les huit domaines d'encouragement du PIC.

Répartition du budget 2019 du BIE par type de dépenses (%)



Répartition des subventions et mandats (6.2 millions) par domaine du PIC (hors AIS) (%)



Agissant en autosaisine, la Cour a mené un audit de performance et s'est posé les quatre questions suivantes :

- Les **réalisations** du BIE sont-elles en adéquation avec les **objectifs** définis ?
- Les **réalisations** du BIE sont-elles suivies de manière **adéquate** ?
- Les **ressources** du BIE sont-elles utilisées de manière **économique et efficace** ?
- Les **réalisations** du BIE aboutissent-elles aux **résultats** escomptés ?

Les travaux de la Cour ont couvert les trois thématiques suivantes :

- Le **rôle du BIE** dans la politique cantonale d'intégration ;
- Les **prestations délivrées** par le BIE et leur **suivi**, avec un examen particulier des prestations rendues dans les domaines des langues et de l'employabilité ;
- Les **ressources** du BIE.

<sup>1</sup> À titre d'illustration, un des objectifs est le suivant : « 80% des enfants réfugiés arrivés en Suisse avant l'âge de quatre ans sont en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée dans le canton de domicile au moment de commencer l'école obligatoire ».

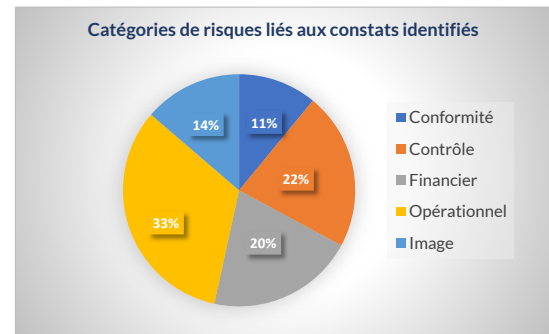
## APPRECIATION GENERALE

Le BIE a gagné en maturité depuis sa création et remplit ses missions de manière **satisfaisante**. Il peut notamment s'appuyer sur les compétences et l'engagement important de son délégué et de ses collaborateurs. Afin de pérenniser son ancrage au sein de l'administration, il doit aujourd'hui s'atteler à améliorer sa **performance**, en étroite collaboration avec son département de rattachement, le DCS.

Cela se traduira notamment par des réflexions approfondies en matière **d'outils et d'organisation du travail**, ainsi que par une meilleure mesure de **l'efficacité** de ses actions.

## PRINCIPAUX CONSTATS ET RISQUES IDENTIFIES

Au-delà du cadre fixé par la Confédération (PIC et AIS), la Cour regrette l'absence de **lignes directrices cantonales** en matière d'intégration des étrangers. À titre d'illustration, les comptes de l'État ne contiennent aucun objectif ou indicateur en lien avec cette thématique. Cette situation, couplée à un pilotage stratégique insuffisant, engendre des difficultés à évaluer l'efficacité des activités déployées par le BIE au regard des objectifs généraux fixés par la loi sur l'intégration des étrangers (LIEtr).



Concernant l'AIS, le dispositif cantonal mis en œuvre par le BIE est **globalement pertinent**. Il répond en effet aux principales recommandations de la Confédération en la matière et implique l'ensemble des structures ordinaires à tous les niveaux. Il souffre néanmoins **d'une coordination encore insuffisante**, tant la récolte que le suivi des données concernant ses bénéficiaires étant lacunaires en date de l'audit.

La Cour pose un constat positif concernant les **projets créés et portés** par le BIE. « *Horizon académique*<sup>2</sup> » et « *Refugees@work*<sup>3</sup> » en constituent deux exemples répondant aux besoins particuliers de populations cibles bien définies. En revanche, la Cour a identifié des faiblesses concernant le suivi des **projets menés par des organismes externes** et pour lesquels le BIE intervient en tant que financeur. Ces faiblesses portent sur la définition des objectifs et indicateurs de ces projets et, par conséquent, sur la difficulté de mesurer leur efficacité et l'impact sur les populations cibles.

Les **données financières et non financières** transmises à la Confédération visant à rendre compte de l'utilisation des fonds versés souffrent de problèmes de fiabilité. Le processus mis en œuvre pour établir ces données n'est également pas efficace puisqu'il nécessite de fastidieux traitements manuels.

L'engagement et l'implication de son délégué et de ses collaborateurs ont permis au BIE de devenir au fil du temps un **pôle de compétences** majoritairement reconnu par ses partenaires. Le BIE est néanmoins sous-doté d'un point de vue administratif, et son organisation repose de manière excessive sur certains de ses collaborateurs.

Le BIE est constamment dans l'action et n'a pas pris le recul nécessaire pour évaluer son organisation, ses activités et **optimiser l'utilisation de ses ressources**. Dans ce contexte, la Cour a identifié que des **gains d'efficience** étaient possibles concernant sa stratégie de subventionnement et de contrôle des entités. Par exemple, la mise en place de conventions de partenariat pluriannuelles permettrait de

<sup>2</sup> Ce projet répond aux besoins des réfugiés ayant interrompu leur cursus universitaire dans leur pays d'origine.

<sup>3</sup> Ce projet communique et sensibilise les employeurs à l'engagement des réfugiés.

réduire la lourdeur administrative du processus actuel. De **potentielles économies** pourraient de surcroît être générées par le biais d'une réflexion davantage approfondie et systématique en matière de mise en concurrence.

### **PRINCIPAUX AXES D'AMÉLIORATION PROPOSÉS**

La Cour a adressé 10 recommandations au BIE et au DCS. Celles-ci devraient permettre de **pérenniser** l'action du BIE, de l'accompagner vers une **gestion plus efficiente** et de mieux appréhender **l'efficacité de ses actions**. Vu la situation et les contraintes budgétaires actuelles, la Cour a veillé à émettre des recommandations qui puissent être mises en œuvre à ressources constantes, selon des échéances qui tiennent compte des enjeux. Les recommandations principales sont résumées ci-après et portent sur deux grands domaines :

#### **Pilotage stratégique et opérationnel**

La Cour recommande au DCS de définir et de proposer au Conseil d'État les **lignes directrices devant guider la politique d'intégration cantonale** des étrangers. Ces lignes directrices permettront notamment de clarifier le rôle de l'État et du BIE en la matière et de fixer des priorités d'actions ainsi que les ressources devant y être consacrées.

Elle encourage également le BIE à améliorer la **coordination du dispositif AIS** et le suivi de la prise en charge de ses bénéficiaires en clarifiant notamment les critères analysés lors des différents entretiens qui ont lieu avec les bénéficiaires (évaluation du niveau de français et de formation, bref bilan personnel, bilan de positionnement et de compétences). Cela devrait permettre d'éviter les éventuels doublons et d'améliorer la fluidité du parcours des bénéficiaires.

Finalement, il conviendrait que le BIE définisse des **indicateurs de performance** lui permettant d'obtenir une vision claire et périodique des activités et projets développés et financés en lien avec la stratégie cantonale, les mesures du PIC et de l'AIS.

#### **Organisation du travail et outils**

La Cour incite le BIE, en collaboration avec le DCS, à faire une analyse complète des besoins et des solutions possibles pour **développer les outils informatiques du BIE**, que ce soit pour le suivi des projets ou pour la coordination du dispositif AIS. Cela devrait permettre d'améliorer le pilotage opérationnel du BIE et de faciliter le reporting effectué à la Confédération.

Par ailleurs, afin de diminuer le risque de perte de compétences et d'améliorer sa performance, la Cour invite le BIE, en collaboration avec le DCS et l'office du personnel de l'État, à définir une **stratégie RH**. Cette dernière devrait notamment comprendre un renforcement des tâches de support administratif par un soutien accru du DCS ou l'engagement de nouvelles ressources.

Enfin, la Cour recommande au BIE de mener une réflexion concernant le recentrage de sa **stratégie de subventionnement** sur un nombre moins élevé d'organismes soutenus, de procéder à des appels d'offres/mises en concurrence lorsque cela est possible et de développer davantage le format du conventionnement pluriannuel (conventions de partenariat).

**TABLEAU RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS**

Recommandations :	<b>10</b>	Niveau de priorité :	
- Acceptées :	<b>10</b>	Très élevée	<b>1</b>
		Élevée	<b>7</b>
- Refusées :	<b>0</b>	Moyenne	<b>2</b>
		Faible	<b>0</b>

Les 10 recommandations adressées au DCS et au BIE ont été **acceptées**. Le niveau de priorité des recommandations est désormais établi par la Cour en fonction de l'impact de la recommandation sur l'amélioration des prestations, la réduction des risques et la diminution des coûts.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
<b>Audit de performance du BIE</b>				
1	Donner un cap à la politique cantonale d'intégration des étrangers	Très élevée	DCS/OAIS/BIE	12/2021
2	Développer des outils informatiques afin de permettre au BIE de réaliser un suivi fiable et efficient de ses activités	Élevée	DCS/OAIS/BIE	12/2023
3	Définir une stratégie RH et revoir l'organisation du travail	Élevée	DCS/OAIS/BIE	12/2021
4	Automatiser les tâches manuelles	Élevée	BIE	12/2021
5	Améliorer la coordination du dispositif AIS et le suivi de la prise en charge des bénéficiaires	Élevée	BIE	09/2021
6	Piloter l'activité du BIE	Élevée	BIE	12/2021
7	Adapter la stratégie de subventionnement annuel	Moyenne	BIE	12/2021
8	Convenir conjointement avec les organismes demandeurs d'objectifs et de critères d'évaluation des projets	Moyenne	BIE	06/2022
9	Revoir la stratégie de contrôle des subventions	Élevée	BIE	06/2022
10	Uniformiser les pratiques en matière d'évaluation des réalisations	Élevée	BIE	12/2021

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le département de la cohésion sociale (DCS) et le bureau de l'intégration des étrangers (BIE) à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.



## TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées.....	9
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT .....	10
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT .....	12
3. CONTEXTE GÉNÉRAL .....	14
3.1. Quelques définitions .....	14
3.2. La population étrangère genevoise.....	14
3.3. La politique suisse en matière d'intégration .....	17
3.3.1. Principes .....	17
3.3.2. Instruments .....	19
3.3.3. Surveillance .....	22
3.4. Le bureau de l'intégration des étrangers.....	23
4. ANALYSE.....	25
4.1. Le rôle du BIE dans la politique cantonale d'intégration.....	25
4.1.1. Contexte.....	25
4.1.2. Constats.....	31
4.1.3. Risques découlant des constats.....	33
4.2. Les prestations délivrées par le BIE et leur suivi .....	34
4.2.1. Contexte.....	34
4.2.2. Constats.....	39
4.2.3. Risques découlant des constats.....	41
4.3. Les ressources du BIE.....	42
4.3.1. Contexte .....	42
4.3.2. Constats.....	45
4.3.3. Risques découlant des constats.....	46
5. RECOMMANDATIONS .....	47
6. Référentiels de risques.....	56
6.1. Catégories de risques.....	56
6.2. Lien constat et catégories de risques .....	57
6.3. Degré de priorité des recommandations.....	58
7. Remerciements .....	59
8. Annexes.....	60
Annexe 1 : principes fondamentaux de l'audit de performance .....	60
Annexe 2 : principes de l'audit de performance appliqués au BIE (modèle d'impact).....	60
Annexe 3 : les quarante nationalités étrangères les plus représentées à Genève .....	61
Annexe 4 : indicateurs clés de l'intégration .....	62
Annexe 5 : parcours type d'un bénéficiaire de l' AIS.....	63
Annexe 6 : quelques chiffres au 15 septembre 2020 concernant les 666 AP/R bénéficiaires de l' AIS .....	64



## Liste des principales abréviations utilisées

AIS	Agenda Intégration Suisse
AP/R	Personnes admises à titre provisoire et réfugiés
BIE	Bureau de l'intégration des étrangers
CEBIG	Centre de bilan Genève
CFM	Commission fédérale des migrations
DCS	Département de la cohésion sociale
ETP	Équivalent temps plein
HG	Hospice général
LAsi	Loi fédérale sur l'asile
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
LIetr	Loi sur l'intégration des étrangers
OAIS	Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales
OASA	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative
OCE	Office cantonal de l'emploi
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
OCPM	Office cantonal de la population et des migrations
OCSTAT	Office cantonal de la statistique
OFPC	Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue
OFS	Office fédéral de la statistique
OSEO	Œuvre suisse d'entraide ouvrière
PIC	Programme d'intégration cantonal
RIetr	Règlement d'application de la loi sur l'intégration des étrangers
SEM	Secrétariat d'État aux migrations

# 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Créé en 2002 par la loi sur l'intégration des étrangers (LIEtr, A 2 55), le bureau de l'intégration des étrangers (BIE) a pour mission générale de favoriser la cohésion sociale et l'intégration des 200'000 personnes étrangères qui composent la population genevoise. Son action s'inscrit dans le programme d'intégration cantonal (PIC) qui inclut, depuis le 1<sup>er</sup> mai 2019, la mise en œuvre et le pilotage du concept genevois de l'Agenda Intégration Suisse (AIS). L'AIS a pour objectif général d'améliorer l'intégration sociale et professionnelle d'une population spécifique, à savoir celle relevant du domaine de l'asile. Rattaché administrativement au département de la cohésion sociale (DCS), le BIE disposait de 10.4 équivalents temps plein (ETP) à fin 2019 et d'un budget annuel moyen sur la période 2018-2021 d'environ 12 millions F, dont 9 millions F provenant de la Confédération<sup>4</sup>.

Dans le contexte précité, la Cour des comptes a considéré que les prestations mises en œuvre par le BIE présentaient des enjeux importants pour le canton d'un point de vue stratégique, politique et financier. La présente mission s'accorde avec les compétences de la Cour de s'assurer de la régularité des comptes et de la légalité de l'administration cantonale ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 35 let. a et art. 40 al. 1 et 2 de la loi sur la surveillance de l'État).

Ainsi, par lettre du 7 novembre 2019 adressée au conseiller d'État en charge du DCS, la Cour l'a informé de sa décision d'entreprendre un audit de performance du BIE.

Selon la norme internationale des institutions supérieures des finances publiques ISSAI 300, « *l'audit de la performance consiste à examiner de façon indépendante, objective et fiable si des entreprises, des systèmes, des opérations, des programmes, des activités ou des organisations du secteur public fonctionnent conformément aux principes d'économie<sup>5</sup>, d'efficience<sup>6</sup> et d'efficacité<sup>7</sup> et si des améliorations sont possibles* » (voir l'annexe 1).

Dans ce cadre, et sur la base du modèle d'impact présenté en annexe 2, la Cour s'est posé les quatre questions d'audit suivantes :

- Les réalisations du BIE sont-elles en adéquation avec les objectifs définis ?
- Les réalisations du BIE sont-elles suivies de manière adéquate ?
- Les ressources du BIE sont-elles utilisées de manière économe et efficiente ?
- Les réalisations du BIE aboutissent-elles aux résultats escomptés ?

Concernant la dernière question, les analyses de la Cour se sont focalisées plus particulièrement sur les domaines d'encouragement « *langue et formation* » et « *employabilité* » du programme d'intégration cantonal (PIC) (voir le chapitre 3.3).

La présentation des résultats des travaux de la Cour s'articule autour des trois thématiques suivantes :

- Le rôle du BIE dans la politique cantonale d'intégration (chapitre 4.1) ;
- Les prestations délivrées par le BIE et leur suivi (chapitre 4.2) ;
- Les ressources du BIE (chapitre 4.3).

---

<sup>4</sup> Source : budget PIC II 2018-2021 actualisé au 30 avril 2020.

<sup>5</sup> Le principe d'économie consiste à réduire au minimum le coût des ressources. Les moyens mis en œuvre doivent être rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix.

<sup>6</sup> Le principe d'efficience consiste à obtenir le maximum à partir des ressources disponibles. Il porte sur le rapport entre les moyens mis en œuvre et les réalisations sur le plan de la quantité, de la qualité et du respect des échéances.

<sup>7</sup> Le principe d'efficacité concerne la réalisation des objectifs fixés et l'obtention des résultats escomptés.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Elle n'a pas eu connaissance de rapports récents qui portent sur le domaine sous revue.

Conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre au sein de l'État de Genève, la Cour a également pris contact avec le service d'audit interne de l'État de Genève et a informé ce dernier de sa mission.

## 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a réalisé ses travaux entre les mois de janvier et novembre 2020. Elle a conduit cet audit sur la base des documents remis par le BIE. Elle a également mené plusieurs entretiens avec :

- Le délégué à l'intégration du canton de Genève ;
- Plusieurs chargés de projet du BIE ;
- La commise administrative du BIE ;
- Des représentants de plusieurs partenaires étatiques du BIE et d'entités subventionnées par ce dernier, y compris des communes ;
- Le directeur général de l'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales du DCS ;
- Le secrétaire général adjoint du DCS en charge de l'insertion ;
- Le directeur du service de la gestion des risques et de la qualité du DCS ;
- Le chef du service financier de la direction des services supports du DCS.

Afin de nourrir ses réflexions en matière d'intégration des étrangers, la Cour a également échangé, en dehors du canton de Genève, avec les personnes suivantes :

- Des représentants du secrétariat d'État aux migrations (SEM) ;
- La déléguée à l'intégration du canton de Vaud ;
- La déléguée à l'intégration du canton de Fribourg ;
- La cheffe de service adjointe du service de la cohésion multiculturelle du canton de Neuchâtel ;
- Le délégué à l'intégration de la Ville de Zürich.

Elle a finalement procédé à des tests de détails ainsi qu'à des analyses de données portant sur l'année 2019.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

### 1<sup>ère</sup> phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

### 2<sup>ème</sup> phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

### **3<sup>ème</sup> phase : Récolte d'informations**

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

### **4<sup>ème</sup> phase : Vérification et analyse de l'information**

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

### **5<sup>ème</sup> phase : Proposition de recommandations**

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

### **6<sup>ème</sup> phase : Rédaction du rapport**

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

### **7<sup>ème</sup> phase : Validation du rapport**

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la typologie des risques encourus, risques définis dans le chapitre 6 « Critères d'appréciation utilisés par la Cour ».

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé dans la synthèse un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Sauf exception, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

### 3. CONTEXTE GÉNÉRAL

Après avoir introduit quelques définitions (chapitre 3.1), le contexte général présentera successivement des statistiques concernant la population étrangère genevoise (chapitre 3.2), les grands principes et les instruments de la politique suisse en matière d'intégration (chapitre 3.3), et le bureau genevois de l'intégration des étrangers (chapitre 3.4).

#### 3.1. Quelques définitions

<b>Étranger</b>	Toute personne qui réside en Suisse à un moment donné, mais qui ne possède pas la nationalité suisse <sup>8</sup> .
<b>Migrant</b>	Il n'existe pas de définition juridiquement reconnue du terme « <i>migrant</i> ». Toutefois, selon le Haut-Commissariat aux réfugiés <sup>9</sup> , les migrants sont des personnes qui « <i>choisissent de quitter leur pays non pas en raison d'une menace directe de persécution ou de mort, mais surtout afin d'améliorer leur vie en trouvant du travail, et dans certains cas, pour des motifs d'éducation, de regroupement familial ou pour d'autres raisons. Contrairement aux réfugiés qui ne peuvent retourner à la maison en toute sécurité, les migrants ne font pas face à de tels obstacles en cas de retour. S'ils choisissent de rentrer chez eux, ils continueront de recevoir la protection de leur gouvernement</i> ».
<b>Réfugié</b>	A qualité de réfugié la personne qui obtient l'asile, donc un permis B réfugié (sauf motifs d'exclusion pour les réfugiés admis à titre provisoire <sup>10</sup> ). Un permis C réfugié peut être demandé après 10 ans (voir le chapitre 3.2 pour des détails concernant les permis). Selon l'article 3 de la loi fédérale sur l'asile (LAsi, 142.31), les réfugiés sont « <i>les personnes qui, dans leur État d'origine ou dans le pays de leur dernière résidence, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques</i> ».
<b>Requérant d'asile</b>	Toute personne qui fait une demande d'asile (article 7 de la LAsi). Le requérant doit prouver ou au moins rendre vraisemblable qu'il est un réfugié.

#### 3.2. La population étrangère genevoise

Historiquement, Genève a toujours été un canton comptant une proportion d'étrangers très importante au regard de sa population résidante totale. À fin décembre 2019, Genève comptait ainsi 202'712 étrangers représentant 40 % de sa population (contre 25 % pour la moyenne Suisse)<sup>11</sup> :

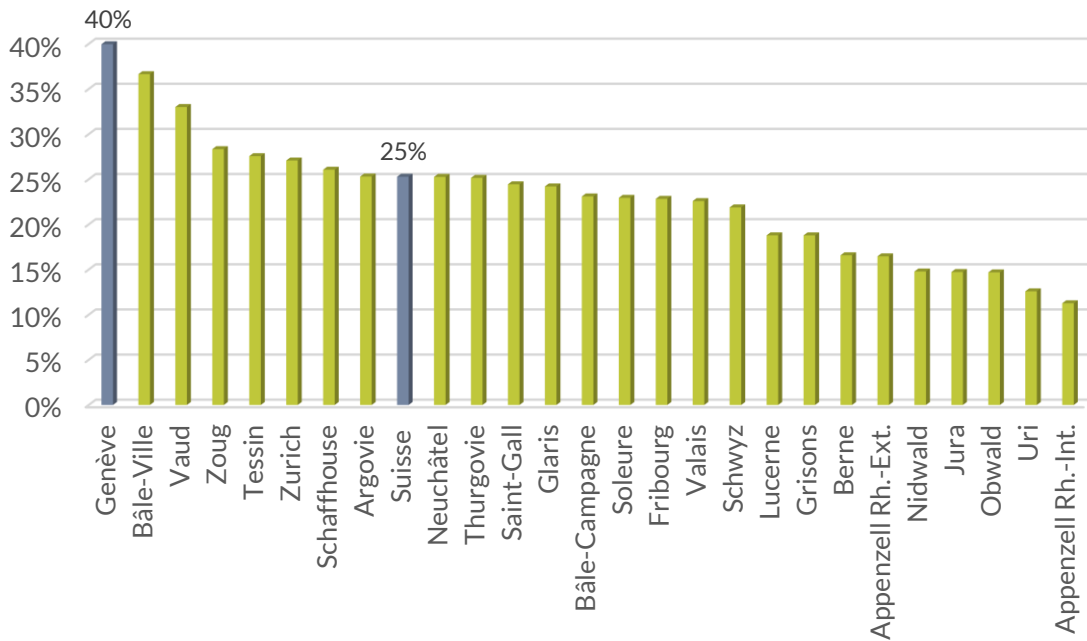
<sup>8</sup> Source : office fédéral de la statistique (OFS)

<sup>9</sup> <https://www.unhcr.org/fr/news/stories/2016/7/55e45d87c/point-vue-hcr-refugie-migrant-mot-juste.html>

<sup>10</sup> Un réfugié admis à titre provisoire est une personne dont la qualité de réfugié est reconnue, mais à qui l'asile est refusé pour des motifs de comportement ou en raison d'actes répréhensibles.

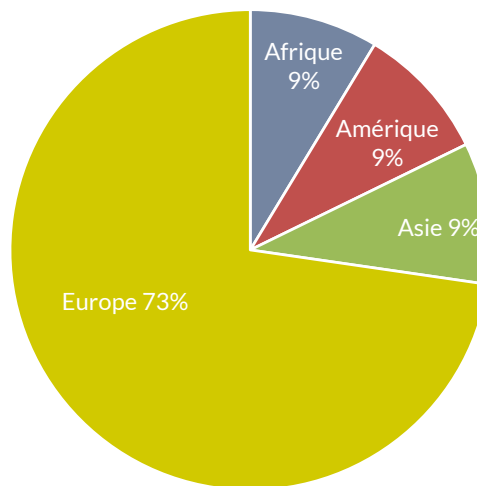
<sup>11</sup> Source : office fédéral de la statistique (OFS) et office cantonal de la statistique (OCSTAT)

### Population étrangère en pourcentage de la population résidente totale à fin décembre 2019



À Genève, près des trois quarts des étrangers sont originaires du continent européen<sup>12</sup> :

Répartition de la population étrangère genevoise selon le continent d'origine à fin décembre 2019

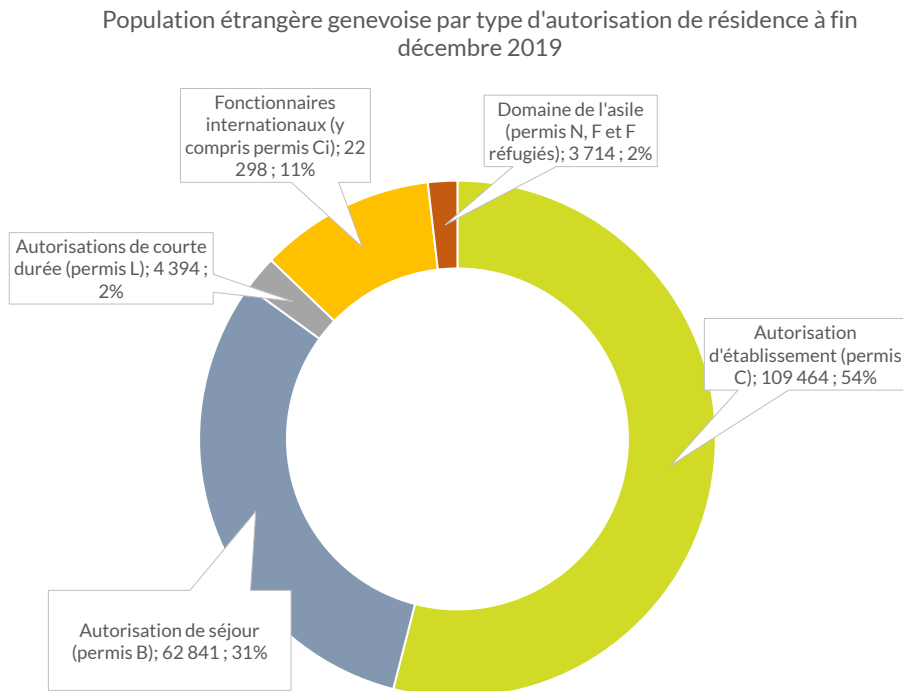


Les quarante nationalités étrangères les plus représentées dans le canton sont détaillées en annexe 3.

<sup>12</sup> Source : OFS



Les 202'712 étrangers se répartissent par ailleurs ainsi par type d'autorisation de résidence<sup>13</sup> :



À propos du graphique<sup>14</sup> :

- **Autorisation d'établissement (permis C) :** les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement obtiennent en principe une telle autorisation après un séjour de cinq ou dix ans en Suisse. Le droit au séjour est de durée indéterminée ; il n'est assorti d'aucune condition. Parmi les 109'464 étrangers bénéficiant d'un permis C, 1'120 sont des réfugiés.
- **Autorisation de séjour (permis B) :** il concerne les étrangers, exerçant ou non une activité lucrative, qui séjournent durablement en Suisse. L'autorisation de séjour a une durée de validité de cinq ans. Elle est prolongée de cinq ans si l'étranger remplit les conditions requises. Parmi les 62'841 étrangers bénéficiant d'un permis B, 2'527 sont des réfugiés.
- **Autorisations de courte durée (permis L) :** il concerne les étrangers qui séjournent temporairement en Suisse dans un but précis, en règle générale pour une durée de moins d'un an, exerçant ou non une activité lucrative. La durée de validité de l'autorisation est déterminée par celle du contrat de travail. Cette autorisation peut être prolongée jusqu'à douze mois au total.
- **Fonctionnaires internationaux (y compris permis Ci) :** il s'agit des employés d'organisations internationales et de missions diplomatiques, membres de leur famille, y compris ceux qui exercent une activité économique (permis Ci), et leur personnel de maison.
- **Domaine de l'asile :**
  - **Permis N - requérant d'asile :** il est destiné aux personnes qui ont déposé une demande d'asile en Suisse et font l'objet d'une procédure d'asile. Durant cette période, elles disposent en principe d'un droit de résidence en Suisse. Selon l'article 43 de la LAsi, les requérants sont habilités, dans certaines circonstances, à exercer une activité lucrative. 603 étrangers bénéficiaient d'un permis N à fin décembre 2019.

<sup>13</sup> Source : OFS et OCSTAT

<sup>14</sup> Source : secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et OCSTAT

- **Permis F - étrangers admis à titre provisoire** : il est destiné aux personnes qui font l'objet d'une décision de renvoi de Suisse, mais pour lesquelles l'exécution du renvoi se révélerait illicite (violation du droit international public), inexigible (mise en danger concrète de l'individu) ou matériellement impossible (pour des motifs techniques d'exécution). L'admission provisoire peut être prononcée pour une durée de douze mois. Le canton de séjour peut en prolonger la durée, à chaque fois pour douze mois. Indépendamment de la situation sur le marché du travail et des conditions économiques, les personnes admises à titre provisoire peuvent exercer une activité lucrative à condition que cette activité ait été annoncée aux autorités cantonales. 2'605 étrangers bénéficiaient d'un permis F à fin décembre 2019.
- **Permis F réfugié – étrangers admis à titre provisoire dont la qualité de réfugié a été reconnue**. 506 étrangers bénéficiaient d'un permis F réfugié à fin décembre 2019.

À noter que les permis N et F ne peuvent être octroyés qu'aux non-ressortissants de l'Union européenne / association européenne de libre-échange (UE/AELE).

Selon les directives de la loi fédérale sur l'intégration des étrangers (LEI)<sup>15</sup>, « *les dispositions sur l'intégration s'appliquent en principe à tous les étrangers. Des dispositions spécifiques à l'intégration sont prévues pour les titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement, notamment les réfugiés reconnus, les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés admis à titre provisoire* » (voir les parties 3.3 et 3.4 pour plus de détails concernant les bénéficiaires prévus par la LEI et les populations cibles considérées par le BIE).

### 3.3. La politique suisse en matière d'intégration

#### 3.3.1. Principes

##### Objectifs de la politique d'intégration

La **politique suisse d'intégration** a pour objectifs<sup>16</sup> de :

- Renforcer la cohésion sociale sur la base des valeurs de la Constitution fédérale ;
- Permettre aux habitants, suisses et étrangers, de vivre ensemble dans un esprit de respect et de tolérance réciproques ;
- Réaliser l'égalité des chances en permettant à tous les étrangers, femmes et hommes, de participer à la vie économique, sociale et culturelle de la Suisse.

« *Le processus d'intégration ne peut aboutir que si toutes les personnes vivant en Suisse ont les mêmes chances, quelle que soit leur origine. Concrètement, cela signifie que les étrangers obtiennent des résultats comparables aux Suisses aussi bien à l'école, sur le marché du travail, au niveau de l'état de santé, de la sécurité sociale ou encore de la délinquance*<sup>17</sup> ».

---

<sup>15</sup> <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich.html>

<sup>16</sup> Source : Document-cadre du secrétariat d'État à la migration (SEM) du 25 janvier 2017 sur l'encouragement spécifique de l'intégration

<sup>17</sup> Source : site internet du secrétariat d'État à la migration (SEM)  
<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/faq.html>

## Principes de la politique d'intégration suisse

Les principes de la politique suisse en matière d'intégration sont inscrits dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI, 142.20, du 16 décembre 2005) et ses ordonnances d'application (OASA, 142.201 du 24 octobre 2007 et OIE du 15 août 2018). Ils peuvent être résumés comme suit :

- L'intégration est un processus réciproque qui implique aussi bien la population suisse que la population étrangère ;
- Elle suppose un esprit d'ouverture de la part des Suisses, un climat de reconnaissance et l'élimination des obstacles discriminatoires ;
- La responsabilité individuelle des étrangers à l'intégration se manifeste par :
  - Le respect des valeurs de la Constitution fédérale ;
  - Le respect de la sécurité et de l'ordre publics ;
  - La volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation ;
  - L'apprentissage d'une langue nationale.
- L'intégration est une tâche étatique essentielle et transversale à laquelle participent tous les échelons (Confédération, cantons et communes) en collaboration avec les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations d'étrangers ;
- La Confédération, les cantons et les communes doivent tenir compte des objectifs de l'intégration des étrangers et de la protection contre la discrimination dans l'accomplissement de leurs tâches et dans leur budget ordinaire ;
- L'intégration est en premier lieu encouragée dans les structures existantes ou dites « ordinaires » (par exemple : les écoles, les institutions de formation professionnelle, les institutions sociales), mais également par les acteurs de la société civile dans le marché du travail notamment ;
- L'encouragement spécifique complète les offres mises en œuvre par les structures ordinaires. Son but est d'aider ces structures à assumer leur mandat d'intégration et de combler des lacunes, notamment lorsque les conditions nécessaires à leur accès ne sont pas remplies. Il intervient aussi en complément judiciaire pour certaines populations ayant des exigences particulières. La mise en œuvre de l'encouragement spécifique est de la compétence des cantons.

En termes de bénéficiaires ou populations cibles, la directive du SEM relative à l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)<sup>18</sup> précise les éléments suivants : « Les cantons doivent utiliser les contributions destinées à l'encouragement spécifique de l'intégration en fonction des besoins » [...] « L'art.53a, al.2, LEI prévoit expressément que les besoins particuliers des femmes, des enfants et des adolescents sont pris en compte. En conséquence, les personnes entrées en Suisse alors qu'elles étaient adolescentes ou jeunes adultes et les familles ayant de jeunes enfants font partie des bénéficiaires. Les personnes peu scolarisées ou non alphabétisées, par exemple, ont également des besoins particuliers. En outre, selon l'art. 58, al.2 et 3, LEI, l'encouragement spécifique de l'intégration doit aussi permettre de soutenir des mesures en vue d'informer et de conseiller les professionnels de l'encouragement de l'intégration, de même que les personnes résidant en Suisse, puisque l'intégration présuppose, d'une part, que les étrangers soient disposés à s'intégrer et, d'autre part, que la population suisse fasse preuve d'ouverture à leur égard (art.4, al.3, LEI) ».

## Critères d'intégration

Au-delà de l'encouragement à l'intégration à mettre en œuvre par les structures étatiques, la LEI pose également des exigences envers les étrangers et indique clairement ce qu'il est attendu d'eux. Les modifications de la LEI, entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019, ont notamment précisé les critères d'intégration à prendre en compte dans les décisions relevant du droit des étrangers. Par exemple, des

---

<sup>18</sup> <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/integration.html>

compétences linguistiques plus élevées que celles existantes jusqu'alors sont exigées pour l'obtention ou la prolongation d'une autorisation de séjour ou d'établissement<sup>19</sup>.

La loi et son ordonnance d'application posent de manière précise les **critères d'intégration** que l'autorité doit prendre en compte pour évaluer l'intégration de l'étranger :

- *Le respect de la sécurité et de l'ordre publics.* L'étranger doit respecter toutes les prescriptions légales ou les décisions d'une autorité et ne doit pas représenter une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ;
- *Le respect des valeurs de la Constitution,* à savoir les principes de l'État de droit et les droits fondamentaux (l'égalité entre les femmes et les hommes, le droit à la vie et à la liberté personnelle, la liberté de conscience et de croyance ainsi que la liberté d'opinion) ;
- *Les compétences linguistiques.* Le niveau de connaissances d'une langue nationale doit être attesté ;
- *La participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation.* Une personne participe notamment à la vie économique lorsque son revenu ou sa fortune lui permettent de couvrir le coût de la vie et de s'acquitter de son obligation d'entretien.

La situation des personnes qui, du fait d'un handicap ou d'une maladie, ou pour d'autres raisons personnelles majeures, ne remplissent pas ou difficilement les critères précités, est prise en compte de manière appropriée.

De manière plus générale, l'OFS a défini 68 indicateurs de l'intégration (dont 34 indicateurs clés) qui se répartissent sur 11 domaines de la vie de la société. Les 34 indicateurs clés sont présentés en annexe 4.

### 3.3.2. Instruments

Au-delà des principes et des exigences posés dans la loi et les ordonnances, et afin d'atteindre les objectifs de la politique d'intégration, la Confédération a mis en place un certain nombre d'instruments communs entre tous les cantons, qui sont décrits ci-dessous.

#### Programmes d'intégration cantonaux<sup>20</sup>

L'intégration se joue en grande partie dans la vie quotidienne et dans les structures ordinaires, mais malgré ces processus quotidiens bien rodés, il est parfois nécessaire de déployer des efforts supplémentaires pour réussir l'intégration des étrangers. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, les objectifs stratégiques en matière d'intégration sont fixés dans des conventions de programmes signées entre le secrétariat d'État à la migration (SEM) et les cantons. Chaque canton dispose d'un programme cantonal d'intégration (PIC) définissant l'ensemble des mesures liées à **l'encouragement spécifique** de l'intégration, dont il est responsable de la mise en œuvre.

Les PIC permettent aux cantons de prendre de nouvelles mesures et d'apporter une aide concrète aux personnes qui n'ont pas accès aux structures ordinaires pour qu'elles réussissent leur intégration (par exemple : des jeunes qui ont dépassé l'âge de la scolarité obligatoire lorsqu'ils arrivent en Suisse, des femmes qui n'ont pas pu suivre une formation dans leur pays d'origine ou encore des réfugiés gravement traumatisés par les expériences de guerre). À cet égard, les deux objectifs poursuivis par les PIC sont de :

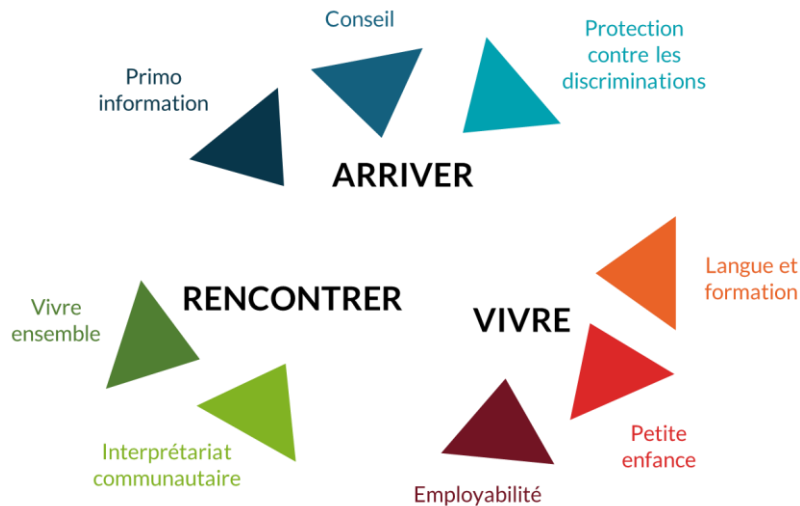
---

<sup>19</sup> Pour plus d'informations sur ce sujet, se référer à la brochure établie par le BIE : <https://www.ge.ch/document/bie-exigences-linguistiques-attestations-niveau-francais-population-etrangere-residente>

<sup>20</sup> Source : site internet dédié aux PIC <https://www.kip-pic.ch/fr/>

- Créer de nouvelles offres où des mesures complémentaires s'avèrent nécessaires (et qu'à terme ces offres deviennent une composante à part entière des structures ordinaires) ;
- Soutenir les offres en place en matière d'intégration et les acteurs qui y participent dans leur travail quotidien.

Les PIC reposent sur trois piliers de l'intégration : information et conseil (« arriver »), formation et travail (« vivre ») et intégration sociale (« rencontrer »). Ces trois piliers englobent huit domaines d'encouragement représentés dans le schéma ci-après :



À titre d'illustration, l'objectif fédéral du domaine « langue et formation » vise à ce que les étrangers disposent d'offres appropriées leur permettant d'acquérir les connaissances d'une langue nationale nécessaire à leur communication au quotidien et adaptées à leur situation professionnelle. Dans le domaine « employabilité », l'objectif fédéral vise à ce que les étrangers, qui n'ont pas directement accès aux structures ordinaires, disposent de mesures qui les préparent aux offres de formation du post-obligatoire, et/ou qui améliorent leur employabilité<sup>21</sup>.

Les PIC sont des programmes se déroulant généralement sur quatre ans. Le précédent PIC s'est déroulé de 2014 à 2017 (PIC I) et le PIC actuel (PIC II) couvre la période 2018-2021. Un futur PIC d'une durée de deux ans (PIC II bis de 2022 à 2023) est en préparation ; il reposera en grande partie sur les bases existantes. Le financement de ces programmes repose sur plusieurs sources :

- Les forfaits d'intégration versés par la Confédération pour chaque décision positive à une demande d'asile et pour chaque admission provisoire. Le forfait, dont le montant s'élève à 18'000 F<sup>22</sup>, sert à l'intégration des **personnes admises provisoirement et des réfugiés** (abrégé ensuite par « AP/R ») ;
- Un crédit fédéral de promotion à l'intégration disponible pour l'intégration de **toutes les personnes étrangères**. Pour la période du PIC II, la contribution de la Confédération s'élève à un total de 32.4 millions de francs par année pour l'ensemble des cantons. Le crédit de 32.4 millions de francs de la Confédération est réparti de la manière suivante entre les cantons : une contribution de base identique pour tous les cantons, puis le solde est réparti entre les cantons en fonction de deux indicateurs (la population résidente permanente du canton et sa population résidente étrangère permanente immigrée). Les fonds de la Confédération ne sont versés aux cantons qu'à condition que ceux-ci contribuent au minimum à hauteur du même montant.

<sup>21</sup> L'ensemble des objectifs fédéraux du PIC est disponible dans le programme cantonal genevois, disponible sous le lien suivant : <https://www.ge.ch/document/bie-pic-programme-integration-cantonal-2018-2021>

<sup>22</sup> Ce montant ne concerne que les personnes admises provisoirement et celles ayant obtenu le statut de réfugié à partir du 1<sup>er</sup> mai 2019. Auparavant, ce montant était de 6'000 F.

### Agenda intégration suisse<sup>23</sup>

Malgré l'encouragement à l'intégration reposant sur les structures ordinaires et les mesures spécifiques d'intégration prévues dans les PIC, la Confédération et les cantons ont constaté qu'une proportion significative de la population étrangère réfugiée ne parvenait pas à s'intégrer socialement, à trouver un emploi, ni à subvenir à ses besoins de manière autonome. Cette situation suscite des tensions sociales et entraîne d'importants surcoûts pour l'État, par exemple dans les domaines de l'aide sociale, de la santé ou de la sécurité. C'est dans ce cadre qu'a été mis en place l'agenda intégration suisse (AIS) qui est un programme national conçu pour accélérer et améliorer **l'intégration sociale et professionnelle des AP/R en Suisse**. Il s'adresse aux personnes admises provisoirement et à celles ayant obtenu le statut de réfugié après le 1<sup>er</sup> mai 2019.

La Confédération et les cantons se sont mis d'accord sur un agenda commun en matière d'intégration avec des objectifs concrets et des investissements financiers supérieurs à ceux consentis jusqu'à présent. Les cantons reçoivent désormais de la Confédération un forfait d'intégration<sup>24</sup> de 18'000 francs par personne (contre 6'000 francs auparavant) en contrepartie de la mise en œuvre de mesures visant à atteindre les cinq objectifs stratégiques suivants :

- **Tous** les AP/R disposent de **connaissances de base d'une langue nationale** trois ans après leur arrivée ;
- **80% des enfants réfugiés** arrivés en Suisse avant l'âge de quatre ans sont en mesure de **se faire comprendre dans la langue parlée dans le canton de domicile** au moment de commencer l'école obligatoire ;
- Cinq ans après leur arrivée, **deux tiers** des AP/R âgés de 16 à 25 ans suivent/ont suivi une **formation professionnelle initiale** ;
- Sept ans après leur arrivée, **la moitié** des AP/R sont durablement intégrés **dans le marché du travail** ;
- Après quelques années, **tous** les AP/R sont **familiarisés avec les habitudes suisses** et entretiennent des contacts avec la population locale.

L'élément central de l'AIS est une gestion **axée sur l'individu** (ou au « **cas par cas** ») impliquant les différents acteurs de l'encouragement spécifique de l'intégration et les structures ordinaires, mais dont la responsabilité finale incombe à l'autorité cantonale compétente. Les personnes bénéficiaires de l'AIS sont accompagnées et soutenues de manière individuelle, ciblée et en continu par des spécialistes. Cela constitue un changement important dans la mise en œuvre des mesures d'encouragement à l'intégration et leur surveillance par rapport aux mesures et offres générales proposées dans les PIC.

Concrètement, les bénéficiaires de l'AIS sont informés personnellement des us et coutumes, des règles en vigueur et des offres de soutien dès leur arrivée en Suisse pour leur permettre de s'orienter rapidement. Des cours de langue leur sont proposés peu après leur arrivée pour un apprentissage rapide d'une des langues nationales. Le potentiel de chaque bénéficiaire est évalué individuellement pour identifier des mesures spécifiques dans l'intérêt de la personne elle-même, de l'économie et de l'ensemble de la société. L'évaluation du potentiel comprend un bilan de situation et un bilan de compétences en vue d'une insertion sur le marché du travail. Pour les personnes qui ne pourront pas accéder à un emploi (par exemple en raison de problèmes de santé)<sup>25</sup>, d'autres mesures appropriées devront être mises en œuvre pour les intégrer socialement.

---

<sup>23</sup> Sources : sites internet du secrétariat d'État à la migration (SEM)

<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/integrationsagenda.html>

<sup>24</sup> Le forfait d'intégration est inclus dans le financement du PIC mentionné précédemment.

<sup>25</sup> La Confédération estime que 30% de la population cible adulte de l'AIS ne pourra pas accéder à un emploi.



L’AIS s’intéresse aux cinq thématiques suivantes : la primo-information, les 0-5 ans, l’apprentissage du français, la formation et l’insertion professionnelle et l’intégration sociale.

### Autres instruments<sup>26</sup>

Dans le cadre de la promotion de l’intégration spécifique, la Confédération soutient également des **projets et programmes d’importance nationale (PPiN)** en complément des PIC. Ces programmes sont conçus pour inciter davantage les cantons à disposer d’offres d’encouragement à l’intégration. Il s’agit généralement de recueillir des connaissances, d’innover, de combler des lacunes, mais aussi d’ancrer une pratique pertinente en matière d’offres ordinaires, grâce à de nouvelles approches et à de nouveaux contenus.

Les PPiN peuvent être financés par la commission fédérale des migrations (CFM) ou par le SEM. La CFM a actuellement trois champs thématiques prioritaires : le programme « periurban » (cohabitation en milieu rural), le programme « citoyenneté » (échanger, créer, décider) et le programme « projets urbains » (intégration sociale dans des zones d’habitation). Le SEM a un projet en cours pour financer un centre de compétences contre les mariages forcés et trois programmes pilotes : le préapprentissage d’intégration, l’encouragement précoce de la langue et les aides financières à l’intégration professionnelle des AP/R.

### Synthèse des instruments existants

Les instruments fédéraux et leurs objectifs peuvent être résumés dans le tableau ci-dessous :

Instrument	Objectifs	Population cible	Financement
PIC	Intégration spécifique dans huit domaines d’encouragement	Étrangers avec des besoins spécifiques non couverts par les structures ordinaires	Confédération et canton
AIS	Intégration sociale et professionnelle des AP/R	AP/R	Confédération
PPiN	Offres innovantes d’encouragement à l’intégration	Tous les étrangers	Confédération

Pour le canton de Genève, ce sont les deux premiers instruments (PIC et AIS) qui constituent la quasi-totalité des ressources financières versées par la Confédération sur la base d’une convention quadriennale (voir le chapitre 3.4).

### **3.3.3. Surveillance<sup>27</sup>**

Le SEM examine périodiquement, en collaboration avec les cantons, l’intégration de la population étrangère et garantit l’assurance qualité en matière d’encouragement à l’intégration. Il met notamment à disposition des cantons un ensemble de documents-cadres, d’annexes et de modèles de rapports leur permettant de rendre compte de leurs actions d’encouragement à l’intégration (par exemple : la grille annuelle d’objectifs et la grille des finances).

<sup>26</sup> Source : site internet de la Confédération <https://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/projekte/ueberblick.html> et <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/ppnb.html#Appels%20%C3%A0%20projets%20en%20cours>

<sup>27</sup> Sources : Document-cadre du secrétariat d’État à la migration (SEM) du 25 janvier 2017 sur l’encouragement spécifique de l’intégration et annexe sur la surveillance financière du SEM



Les conventions de programmes signées entre la Confédération et les cantons fixent les objectifs stratégiques à atteindre en matière d'intégration. Ces objectifs stratégiques sont ensuite déclinés par le canton en objectifs plus concrets et peuvent être précisés par des indicateurs. Le canton est responsable de la mise en œuvre opérationnelle des mesures d'encouragement à l'intégration et de l'atteinte des objectifs. Il est, entre autres, chargé de vérifier le bon usage des subventions versées à des tiers. Il rend régulièrement compte au SEM du degré d'atteinte des objectifs et des investissements financiers consentis en matière d'encouragement à l'intégration par le biais de rapports annuels (voir le chapitre 4.2 pour plus de détails). Le SEM examine ces rapports et surveille que l'utilisation globale des moyens investis dans le PIC et l'AIS se fait de manière conforme à la politique suisse d'intégration.

### 3.4. Le bureau de l'intégration des étrangers

La loi sur l'intégration des étrangers (LIEtr, A 2 55) du 28 juin 2001 a pour but de « *favoriser des relations harmonieuses entre tous les habitants du canton de Genève. Elle encourage la recherche et l'application de solutions propres à favoriser l'intégration des étrangers et l'égalité des droits et des devoirs* » (art. 1). Elle définit les organes de mise en œuvre de la politique d'intégration, dont le BIE créé en 2002 (voir également le chapitre 4.1).

Le BIE coordonne, développe et finance des actions et des projets liés, d'une part, à l'intégration des étrangers et, d'autre part, à la prévention du racisme et des discriminations, avec ses partenaires associatifs et institutionnels. Il a également pour tâche de sensibiliser et informer l'ensemble de la population genevoise sur les questions relatives à l'intégration et aux migrations. Son action s'inscrit dans le cadre de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) et des PIC.

Le BIE est principalement actif dans l'intégration spécifique. Ses actions et ses financements s'adressent avant tout aux populations étrangères qui n'ont pas accès aux structures ordinaires ou qui ont des besoins spécifiques non couverts par les structures ordinaires, quels que soient leur permis de séjour ou leurs origines. Par exemple :

- Dans le domaine « langue et formation », le BIE cible les migrants adultes résidant à Genève aux compétences linguistiques insuffisantes pour une intégration sociale et/ou professionnelle et n'ayant pas accès aux offres de cours de français des structures ordinaires ou du secteur privé. Le BIE finance notamment des cours de français avec garde d'enfants, à des horaires spécifiques (soir, samedi, pendant les horaires scolaires), à proximité du domicile des participants et adaptés aux personnes peu scolarisées ;
- Dans le domaine « employabilité », le BIE s'adresse en priorité à tout étranger primoarrivant ou n'ayant jamais accédé à un emploi en Suisse. Les populations cibles sont les adultes de 25 à 45 ans, notamment les femmes, ainsi que les jeunes adultes de 18 à 25 ans arrivés tardivement en Suisse, qui n'ont pas accès aux prestations de l'office cantonal de l'emploi (OCE) ou de l'Hospice général (HG). À titre d'illustration, le BIE a identifié en particulier les AP/R ayant dû arrêter leurs études universitaires dans leur pays d'origine comme une population cible et a développé des projets leur permettant de s'intégrer rapidement dans les universités ou les hautes écoles genevoises.

De manière générale, les mineurs de moins de 18 ans sont intégrés avant tout par l'école et ne font pas partie de la population cible du BIE (hormis les jeunes enfants en âge préscolaire et les jeunes dès 16 ans arrivés tardivement en Suisse), de même que les fonctionnaires internationaux, qui sont pris en charge par le centre d'accueil de la Genève internationale.

Rattaché à l'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (OAIS) du DCS et placé sous la direction d'un délégué à l'intégration, le BIE disposait de 10.4 ETP à fin 2019. Ses charges et revenus de fonctionnement pour les années 2018 et 2019 sont résumés ainsi :

<i>Charges et revenus du BIE (années 2018 et 2019)</i>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Charges</b>	<b>9 967 422</b>	<b>20 410 458</b>
30 Charges de Personnel	1 363 309	1 472 760
31 Charges de biens et services et autres charges d'exploitation	1 004 251	1 313 420
<i>Dont 313200 honoraires de mandataires</i>	902 973	1 209 802
33 Amortissements du patrimoine administratif	1 214	1 214
36 Charges de transferts (subventions accordées)	5 598 136	4 950 732
37 Subventions à redistribuer	2 000 000	12 672 000
39 Imputations internes	512	332
<b>Revenus</b>	<b>7 119 868</b>	<b>16 691 851</b>
42 Taxes	940	18 458
46 Revenus de transferts (subventions reçues de la Confédération)	5 118 928	4 001 393
47 Subventions à redistribuer	2 000 000	12 672 000

#### À propos du tableau :

- 37/47 Subventions à redistribuer : ces montants concernent une partie des forfaits d'intégration (80 %) versée par la Confédération au BIE pour la prise en charge des AP/R et reversée à l'Hospice général (HG) selon les conventions signées entre ce dernier et le BIE. Ils incluent pour l'année 2019 un montant complémentaire négocié entre le BIE et l'HG de 8.5 millions F relatif à un rattrapage de financement pour les années 2015 à 2017. Ce montant sera utilisé par l'HG sur les périodes 2019 à 2023 pour accompagner les AP/R ayant déclenché l'attribution de ces forfaits d'intégration (voir également le chapitre 3.3 ci-dessus)
- Les honoraires de mandataires (nature 313200) incluent environ 500'000 F de dépenses enregistrées dans un « fonds d'intégration ». Ce fonds résulte d'anciens forfaits versés par la Confédération non utilisés durant plusieurs années avant 2010. À fin 2019, le solde de ce fonds s'élevait encore à 2.6 millions F.

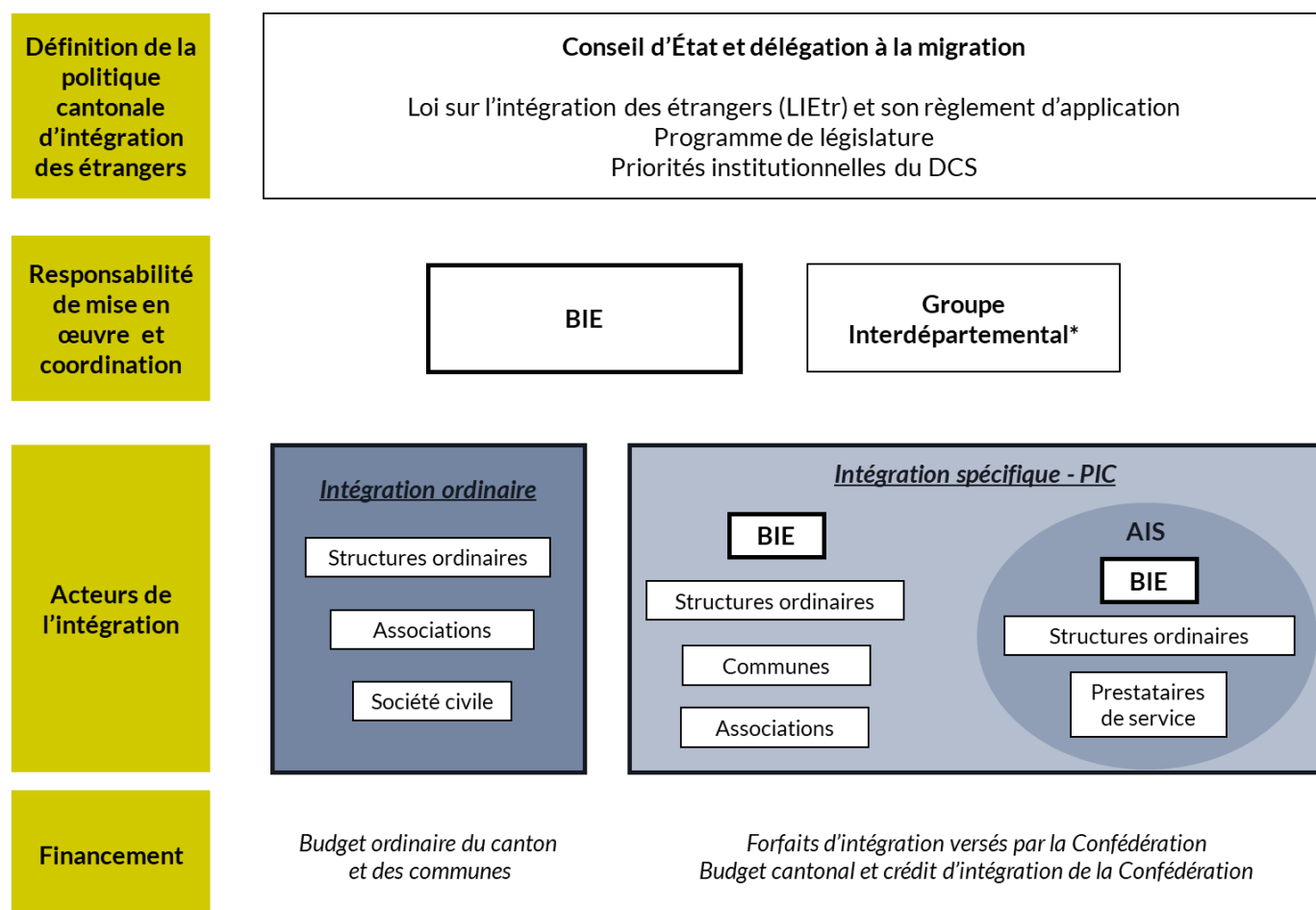
Des informations détaillées concernant les prestations du BIE ainsi que ses ressources sont présentées dans les chapitres d'analyse.

## 4. ANALYSE

### 4.1. Le rôle du BIE dans la politique cantonale d'intégration

#### 4.1.1. Contexte

La politique cantonale d'intégration des étrangers (telle que prévue par la loi genevoise) et ses acteurs, dont le BIE, sont présentés dans le schéma ci-dessous :



\* Ce groupe interdépartemental n'existe pas aujourd'hui.

Source : Cour des comptes

Pour rappel, cette politique s'inscrit dans le contexte du droit fédéral supérieur en matière d'intégration tel que décrit au chapitre 3.3.

#### Politique d'intégration genevoise des étrangers

Les principaux éléments constitutifs de la politique cantonale de l'intégration des étrangers se trouvent dans la **loi sur l'intégration des étrangers** (LIEtr, A 2 55) et son règlement d'application. Les grands principes de l'intégration du canton de Genève sont les suivants :

- La participation des étrangers à tous les domaines de la vie ;
- L'élimination des inégalités et des discriminations directes et indirectes ;
- La sensibilisation de l'ensemble des résidents du canton aux enjeux d'une société multiculturelle visant au respect de l'identité culturelle de chacun.

L'objectif poursuivi est de « *favoriser les relations harmonieuses entre tous les habitants et d'encourager la recherche et l'application de solutions propres à favoriser l'intégration des étrangers et l'égalité des droits et des devoirs* ».

### Le BIE et les autres acteurs de l'intégration à Genève

La loi prévoit que les lignes directrices de la politique de l'intégration soient déterminées par le **Conseil d'État**. Le programme de législature 2018-2023 pose, entre autres, les bases de l'action publique et met en avant les enjeux d'insertion, d'interaction et d'innovation. Le Conseil d'État a notamment mis l'accent sur le besoin de renforcer la cohésion sociale au sein du canton dans les prochaines années. En outre, une délégation du Conseil d'État à la migration<sup>28</sup> a été créée en 2019 avec comme mission de déterminer les orientations politiques et stratégiques dans le domaine de la migration et permettre le positionnement du Conseil d'État en la matière. La délégation a par exemple travaillé sur la prise en charge des mineurs non accompagnés.

La mise en œuvre de la politique d'intégration des étrangers s'appuie, selon les bases légales et réglementaires, sur plusieurs acteurs :

- Le **bureau de l'intégration des étrangers (BIE)**, chargé de la réalisation des objectifs de la loi ;
- Le **groupe interdépartemental**, responsable de renforcer la coordination et la collaboration interdépartementale pour aider à la mise en œuvre de la politique d'intégration au sein de l'administration ;
- Et enfin les **associations, les communes** et la **société civile**, engagées dans l'action intégrative et proposant une offre de prestations spécifiques destinée aux populations étrangères. En effet, par souci d'efficacité et pour privilégier une approche de proximité, le BIE s'appuie sur **les organismes et partenaires publics ou privés existants** pour promouvoir l'accès des étrangers à tous les vecteurs d'intégration.

Les structures ordinaires étant désignées par la loi fédérale comme actrices principales de l'intégration, le **BIE** est considéré comme une structure spécialisée n'intervenant qu'à titre subsidiaire. Ainsi, le BIE coordonne, collabore et soutient les autorités cantonales et communales compétentes dans les domaines suivants : l'asile et la migration, la petite enfance et l'école obligatoire, la formation générale et professionnelle, la formation continue et universitaire, les affaires sociales, le service public de l'emploi, la santé et la naturalisation. Différents groupes de suivi ont été créés pour coordonner l'ensemble de ces acteurs (par exemple : groupe de suivi PIC, plateforme de coordination des communes).

Le BIE doit également informer régulièrement la population, les associations, les administrations cantonales et communales sur les activités menées dans le domaine de l'intégration des étrangers.

### Mise en œuvre du PIC, de l' AIS et la politique cantonale par le BIE

Le BIE, en tant qu'acteur central responsable de la mise en œuvre de la politique d'intégration des étrangers au sein du canton de Genève, est l'interlocuteur principal de la Confédération dans la mise en œuvre des programmes fédéraux du PIC et de l' AIS.

Concernant le **PIC**, le BIE s'est engagé à réaliser les objectifs de la convention de programme au moindre coût et en respectant les délais et à assurer dans la mesure du possible la pérennité des prestations convenues. Il collabore étroitement avec les structures ordinaires, les communes et les associations pour atteindre les objectifs fixés. La collaboration se matérialise notamment par l'octroi

---

<sup>28</sup> La délégation est composée du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé, qui la préside, du département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse et du département de la cohésion sociale.

de subventions sur les fonds fédéraux et cantonaux. Le BIE peut également mener ses propres projets d'intégration dans les domaines d'encouragement du PIC. Enfin, il préside le groupe de suivi PIC auquel participent les principales associations actives dans le domaine de l'intégration des étrangers.

Concernant l'**AIS**, la mise en œuvre et le pilotage de ce dispositif sont placés sous la responsabilité du BIE dès le 1<sup>er</sup> mai 2019<sup>29</sup>. L'intégration des AP/R est un enjeu important qui a donné lieu, depuis cette date, à une prise en charge spécifique et individualisée pour cette population. L'ensemble des acteurs étatiques concernés par cette thématique a participé à la définition du concept genevois de mise en œuvre de l'AIS qui a vu le jour le 30 septembre 2019. Le dispositif AIS implique plusieurs structures ordinaires<sup>30</sup> et exige une bonne coordination et des interactions efficaces entre les différents acteurs.

La mise en œuvre de l'AIS repose ainsi sur trois niveaux :

- Le comité de pilotage<sup>31</sup>, dont le rôle est d'effectuer le suivi des groupes thématiques ;
- Les groupes de pilotage thématiques<sup>32</sup>, qui pilotent et contrôlent l'activité des structures de prise en charge ;
- Et enfin les structures de prise en charge des cas. Ces dernières sont responsables de placer les bénéficiaires de l'AIS dans les mesures adéquates et d'en assurer un suivi très précis grâce aux « case managers ». La mission du « case manager » est d'accompagner le bénéficiaire dans la mise en place de son projet professionnel. Le parcours type d'un bénéficiaire de l'AIS dans le canton de Genève est présenté en annexe 5.

À chacun de ces trois niveaux, il conviendra de s'assurer que les processus d'intégration définis dans le concept de mise en œuvre sont bien respectés. La surveillance du BIE est également centrale pour assurer le succès de l'AIS. Le BIE doit en effet gérer de manière transversale et concrète le suivi des parcours des bénéficiaires ainsi que les aspects financiers. Par exemple, il tient à jour des tableaux de bord généraux avec la liste des bénéficiaires et l'état d'avancement de leur parcours ou encore il s'occupe des paiements de factures des différents prestataires (bilans, cours de langue et autres formations). Au 15 septembre 2020, 666 personnes avaient été prises en charge dans le cadre de l'AIS (voir l'annexe 6 pour des détails concernant ces personnes). Il est cependant à noter que la mise en œuvre du dispositif AIS a pris du retard, notamment en raison de la nécessaire coordination avec la Confédération et les acteurs du dispositif et à cause de la crise sanitaire. Les premières mesures ont été proposées courant 2020.

Concernant la **politique d'intégration cantonale**, le BIE dispose d'un budget lui permettant d'octroyer des subventions de fonctionnement à des associations actives dans l'intégration des étrangers et de mener des projets en lien avec des thématiques non incluses dans le PIC, telles que la prévention de la radicalisation et la régularisation des travailleurs sans-papiers (opération Papyrus). Les priorités fixées au BIE en 2020 par son département de tutelle consistaient à poursuivre la mise en œuvre du PIC en renforçant les partenariats avec les communes, notamment autour des enjeux des quartiers, des dynamiques participatives et de l'intégration sociale.

---

<sup>29</sup> A noter que l'Hospice Général reste responsable de l'intégration professionnelle des personnes ayant obtenu un permis F ou B réfugié avant le 1<sup>er</sup> mai 2019.

<sup>30</sup> Entre autres : l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (OPFC), la fondation officielle de la jeunesse (FOJ), CAP formations, l'office cantonal de l'emploi (OCE), l'Hospice général (HG).

<sup>31</sup> Le comité de pilotage est composé des mêmes membres que le groupe de travail qui a conçu le concept de l'AIS, à savoir : l'OPFC, le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP), l'OAIS, l'HG, l'OCE, l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT), l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM), le BIE ainsi que les partenaires sociaux (l'union des associations patronales et la communauté genevoise d'action syndicats).

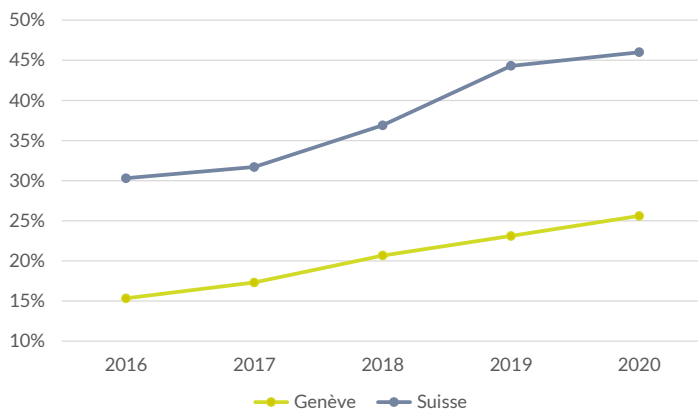
<sup>32</sup> Pour rappel, les cinq thématiques principales de l'AIS sont : la primo-information, les 0-5 ans, l'apprentissage du français, la formation et l'insertion professionnelle et l'intégration sociale.

### Statistiques en matière de taux d'activité et taux d'aide sociale de la population issue de l'asile<sup>33</sup>

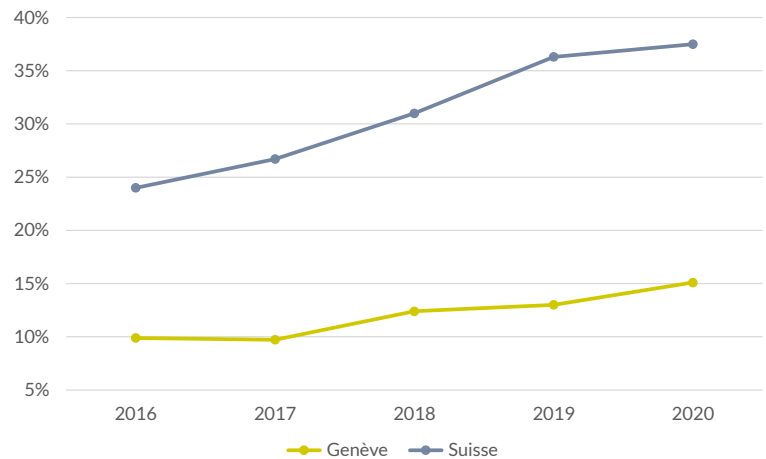
Les enjeux en matière d'employabilité de la population étrangère sont à la fois la formation professionnelle et l'accès à un premier emploi en Suisse, que ce soit pour les personnes peu qualifiées ou très qualifiées. Le travail permet d'utiliser et de valoriser les compétences des étrangers et de favoriser leur intégration dans la vie genevoise. La politique d'employabilité repose sur de nombreux acteurs étatiques et associatifs ainsi que sur les partenaires sociaux.

D'une manière générale, la population issue de l'asile arrive de mieux en mieux à s'intégrer sur le marché du travail, cette amélioration étant aussi visible à Genève. Le taux d'activité des AP (admis provisoires) potentiellement actifs (18 à 65 ans) s'élevait en effet à 15.3 % à Genève en décembre 2016 contre 25.6 % en octobre 2020 (respectivement 30.3 % et 46 % pour la moyenne suisse), et celui des R (réfugiés) à 9.9 % en décembre 2016 contre 15.1 % en octobre 2020 (respectivement 24 % et 37.5 % pour moyenne suisse). Les graphiques ci-après illustrent ces tendances :

Evolution des taux d'activité des personnes et réfugiés admis à titre provisoire (permis F et F réfugié) - 2016 à octobre 2020



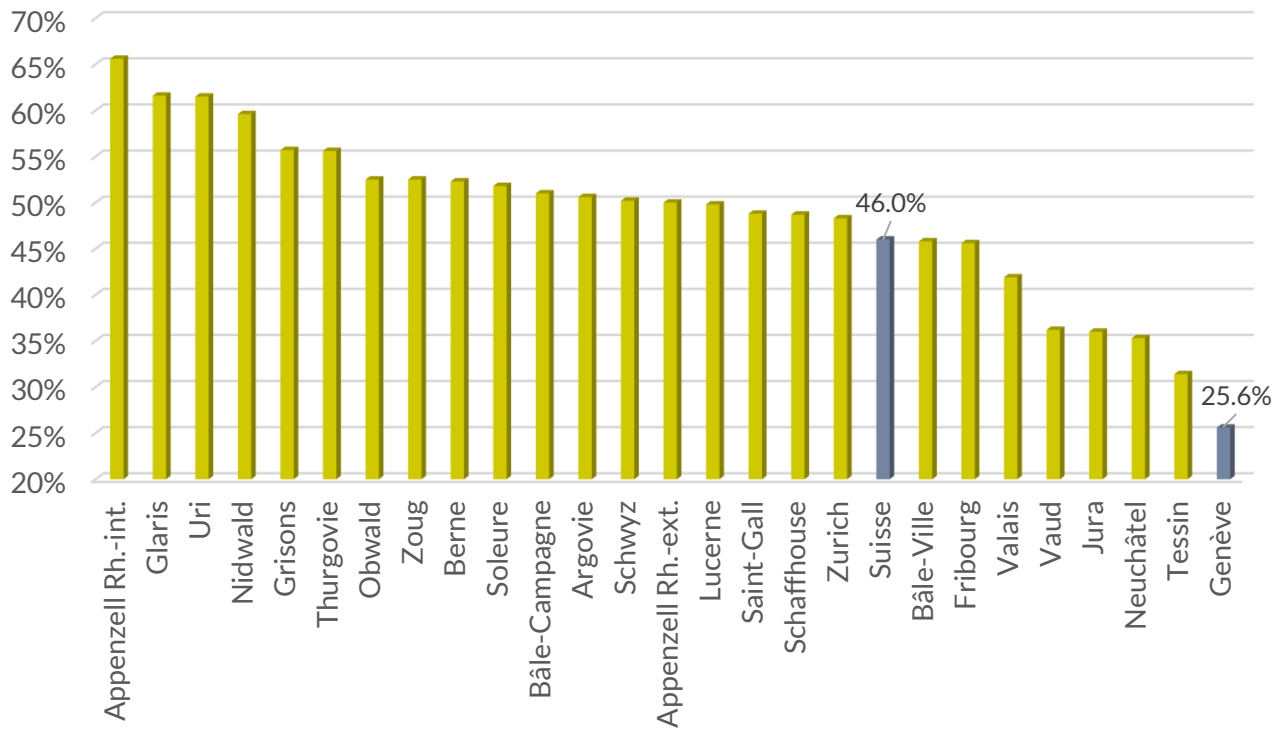
Evolution du taux d'activité des réfugiés reconnus (permis B) - 2016 à octobre 2020



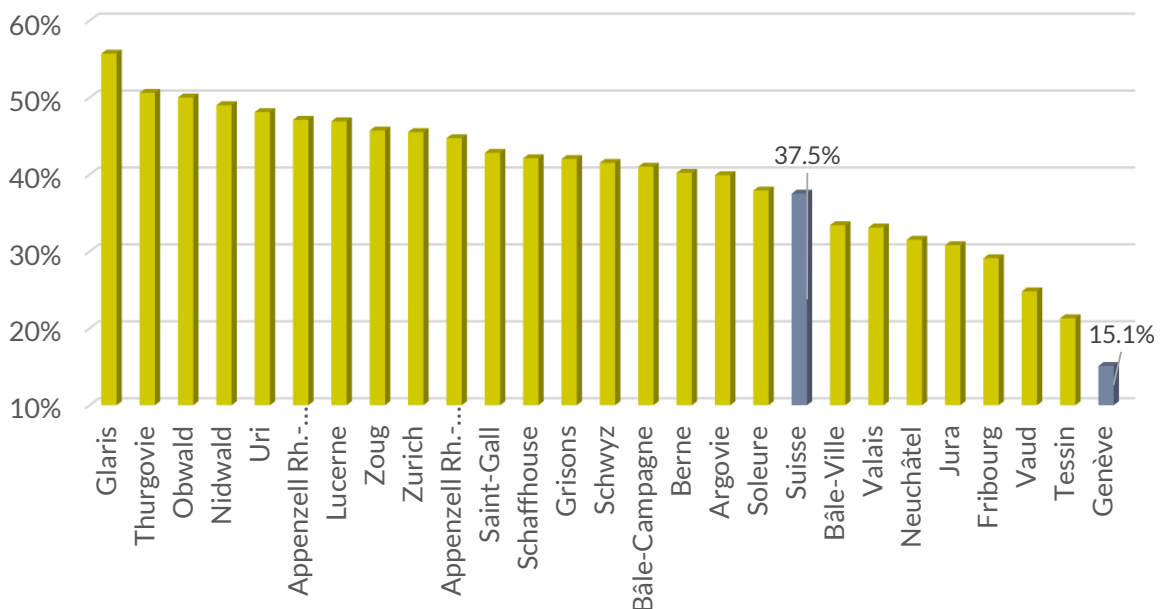
Les taux d'activité genevois à fin octobre 2020 restent néanmoins très inférieurs à la moyenne des autres cantons suisses pour les 2'072 AP (25.6 % pour Genève contre 46 % pour la moyenne suisse) et les 1'739 R (15.1 % pour Genève contre 37.5 % pour la moyenne suisse). Les graphiques suivants présentent ces chiffres pour l'ensemble des cantons :

<sup>33</sup> Source des graphiques : SEM et OFS.

### Taux d'activité des personnes et réfugiés admis à titre provisoire (permis F et F réfugié) à fin octobre 2020



### Taux d'activité des réfugiés reconnus (permis B) à fin octobre 2020



Concernant les taux d'aide sociale relatifs à la population issue de l'asile, le canton de Genève n'est également pas en bonne position par rapport à la moyenne suisse. En effet, selon les dernières données disponibles datant de l'année 2019, Genève est le sixième canton suisse présentant le taux d'aide



sociale des personnes en âge de travailler dans le domaine de l'asile (N et AP) <sup>34</sup> le plus élevé (87.7 % contre 86.5 % pour la moyenne suisse). Concernant le taux d'aide sociale des réfugiés en âge de travailler<sup>35</sup>, Genève est même le canton présentant le taux le plus élevé (92.1 % contre 86.6 % pour la moyenne suisse).

Selon le rapport du groupe de coordination fédéral de l'AIS daté du 1<sup>er</sup> mars 2018<sup>36</sup>, les enjeux financiers liés à l'activité des personnes issues de l'asile sont importants. Le rapport coût/bénéfice de l'AIS en matière d'insertion professionnelle peut en effet se résumer ainsi :

- « Une mise en œuvre complète et optimale des mesures de l'Agenda Intégration destinées aux personnes en âge de travailler rapporte<sup>37</sup> à terme aux pouvoirs publics jusqu'à 4 francs par franc investi ;
- Pour le domaine de la formation et le groupe des AP/R de 16 à 25 ans, les coûts supportés par les pouvoirs publics au titre des mesures d'intégration et de formation sont compensés cinq ans déjà après que les personnes ont intégré le secteur de la formation (seuil de rentabilité) ».

---

<sup>34</sup> Le taux d'aide sociale des personnes en âge de travailler désigne la part des personnes du domaine de l'asile bénéficiaires d'une aide sociale en âge de travailler par rapport à l'ensemble de cette population. Les groupes de personnes considérés ici sont : les requérants d'asile (N) et les personnes admises provisoirement (F) séjournant en Suisse depuis 7 ans ou moins, ayant perçu des prestations d'aide sociale durant au moins un mois de l'année d'enquête et qui sont en âge de travailler (18 - 65 ans). Source : OFS.

<sup>35</sup> Le taux d'aide sociale des personnes en âge de travailler dans le domaine des réfugiés désigne la part des réfugiés bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à l'ensemble de cette population. Les groupes de personnes considérés ici sont : les réfugiés avec asile (B) et pour lesquels cinq ans au plus se sont écoulés depuis le dépôt de la demande d'asile et les réfugiés admis provisoirement (F) séjournant en Suisse depuis 7 ans au plus, ayant perçu des prestations d'aide sociale durant au moins un mois de l'année d'enquête. Source : OFS.

<sup>36</sup> [https://www.kip-pic.ch/media/1357/integrationsagenda\\_bericht\\_180301\\_f.pdf](https://www.kip-pic.ch/media/1357/integrationsagenda_bericht_180301_f.pdf)

<sup>37</sup> En termes notamment de diminution des aides sociales et d'augmentation des recettes fiscales.

## 4.1.2. Constats

### Appréciation générale de la performance du BIE

*Le Conseil d'État, qui est chargé de la mise en œuvre cantonale de la politique d'intégration (art. 2 LIÉtr), n'a pas déterminé de lignes directrices en la matière. Le BIE déploie ainsi ses activités sans que celles-ci ne puissent être mesurées au regard d'objectifs ou de priorités fixés par le canton, ce qui ne permet de se prononcer ni sur leur pertinence ni sur leur efficacité.*

*Le BIE peut également gagner en efficacité dans son rôle de coordinateur de la mise en œuvre du dispositif AIS, tant la récolte que le suivi des données étant lacunaires en date de l'audit.*

*Enfin, de manière plus générale, le BIE n'a pas développé d'indicateurs consolidés pertinents lui permettant de mesurer globalement l'efficacité de ses actions et sa performance.*

### **Constat 1 : Le BIE doit composer avec une politique d'intégration cantonale qui manque de lignes directrices et d'ancrage**

Selon la LIÉtr datant de 2001, le Conseil d'État détermine les lignes directrices de la politique d'intégration, et le BIE est responsable de sa mise en œuvre.

Or, ces grandes orientations n'ont jamais été définies, ce qui engendre une incertitude sur la ligne de conduite à tenir en matière d'intégration des étrangers et un manque de vision d'ensemble (tous acteurs confondus) avec un risque de prestations délivrées à double et de non atteinte des objectifs fixés par la loi. Le PIC ne peut combler ces manques et se substituer aux lignes directrices précitées. En effet, il ne constitue qu'un instrument de la politique d'intégration et ne permet pas d'appréhender certaines questions stratégiques qui se posent à long terme, telles que la dépendance du canton aux ressources fédérales.

De plus, les instances de coordination prévues par la loi, telles que le groupe interdépartemental ou encore les assises de l'intégration, n'existent pas.

Le BIE doit ainsi mettre en œuvre des principes généraux d'intégration sans que des objectifs n'aient été déterminés ou des priorités données par le canton, que ce soit en termes de populations cibles à atteindre (réfugiés, jeunes, femmes, etc.) ou de thématiques (formation, employabilité, etc.). À titre d'illustration, les comptes de l'État ne contiennent aucun objectif ou indicateur en lien avec l'intégration des étrangers ou la lutte contre le racisme<sup>38</sup>. En outre, avant l'AIS, il n'existait aucun objectif précis du canton visant à améliorer les résultats de Genève en matière de taux d'activité de la population issue de l'asile (voir les statistiques présentées en contexte de ce chapitre). Or, comme il a été exposé ci-dessus, les enjeux financiers en la matière pour le canton sont importants. Si l'on se fonde sur le rapport du groupe de coordination fédéral de l'AIS du 1<sup>er</sup> mars 2018, un investissement de 10'000 F par AP/R pour un total annuel de 500 décisions positives (octroi de l'asile) et d'admissions provisoires permettrait de rapporter à terme jusqu'à 20 millions F.

---

<sup>38</sup> Pour plus de détails, voir les prestations C04.04 (intégration des étrangers et lutte contre le racisme) et C05.01 (pilotage en matière d'asile et de migration) dans le compte de fonctionnement par politique publique et par programme 2019 de l'État de Genève (les comptes sont disponibles sous <https://www.ge.ch/document/comptes-etat-2019>)

## **Constat 2 : Le positionnement à long terme du BIE au sein de l'État n'est pas assuré**

Faute de lignes directrices cantonales, la quasi-totalité des activités du BIE s'inscrit dans le cadre des programmes fédéraux du PIC et de l'AIS. Ainsi, en 2019, seuls environ 500'000 F (pour des ressources totales de plus de 20 millions) ont financé des mesures hors PIC. Les quelques actions complémentaires dépendent finalement de la seule volonté politique du département de rattachement du BIE, ce qui a comme conséquence une implication du bureau ou du délégué dans des domaines parfois éloignés de l'intégration des étrangers. La Cour a notamment constaté qu'une subvention a été versée en 2019 à une association en difficultés financières active avant tout dans le domaine de la santé plutôt que dans celui de l'intégration des étrangers<sup>39</sup>. De même, elle a pu constater que le BIE organisait certains événements qui devraient être dans les faits portés par d'autres acteurs (par exemple : la campagne sur l'emploi domestique ou encore le dispositif des activités d'été destinées aux jeunes).

En outre, le BIE est régulièrement transféré d'un département à l'autre (quasiment à chaque changement de législature et réorganisation de l'État), ce qui ne lui permet pas d'asseoir son rôle de responsable de la mise en œuvre et de coordinateur de la politique d'intégration des étrangers. Ces changements successifs affectent l'efficacité du BIE qui, à chaque remaniement de département, doit se réapproprié une manière de fonctionner et répondre à des priorités différentes. Par exemple, le rattachement en 2018 du BIE au DCS lui a conféré un rôle important dans la mise en œuvre de la politique de cohésion sociale dans les nouveaux quartiers urbains, alors qu'auparavant l'accent avait été mis sur les migrations. Cette instabilité est d'autant plus préoccupante que les ressources du BIE sont très limitées (voir le chapitre 4.3).

## **Constat 3 : Un concept de mise en œuvre de l'AIS globalement pertinent**

Le concept genevois de mise en œuvre de l'AIS répond aux recommandations de la Confédération et implique l'ensemble des structures ordinaires à tous les niveaux, tant en termes de pilotage que d'activités opérationnelles. Le parcours de prise en charge des bénéficiaires met la priorité sur l'accompagnement individualisé vers l'emploi avec différents bilans de situation et de compétences. La mise en œuvre de l'AIS étant récente (les premières mesures ont démarré courant 2020), il n'est toutefois pas encore possible de se déterminer sur l'efficacité du dispositif.

## **Constat 4 : Un rôle de coordinateur dans l'AIS encore insuffisant**

Le BIE occupe une place primordiale dans le dispositif AIS en étant le coordinateur et le surveillant du dispositif.

Pour mener cette mission à bien, il lui est nécessaire d'avoir une vue complète et détaillée des bénéficiaires, des mesures proposées et de leurs résultats. Or, en date de l'audit, la Cour a constaté que le BIE ne dispose pas des données utiles de ses partenaires (qu'il s'agisse des structures ordinaires ou des prestataires de services), d'une part pour piloter le dispositif et d'autre part pour rendre compte à la Confédération. Ainsi, les indicateurs transmis à l'été 2020 au SEM étaient incomplets. Cela s'explique principalement par l'absence d'un outil adéquat et commun à tous les acteurs du dispositif AIS. Le BIE utilise aujourd'hui un tableau Excel pour compiler les informations reçues par mail des différents partenaires. Or, ce tableau, extrêmement complexe et peu lisible, n'est pas conçu de manière adéquate. En effet, les partenaires transmettent les informations au travers de « fiches signalétiques » sous format Excel et plusieurs fiches signalétiques existent par candidat, ce qui peut rendre difficile le suivi de leur parcours. De surcroît, la multiplicité des documents utilisés et la saisie manuelle des

---

<sup>39</sup> Pour un total de 85'000 F en 2019.

informations effectuée par le BIE comportent des risques d'erreurs et ne contribuent pas à l'efficacité du processus.

La Cour a par ailleurs constaté que l'information ne circulait pas de manière adéquate entre les différents acteurs. Par exemple, les critères visant à évaluer le niveau de français et le potentiel du bénéficiaire ne sont pas suffisamment clairs, les formulaires modèles établis par la Confédération ne sont pas utilisés et les résultats des évaluations non standardisés. En outre, les entretiens ne sont parfois pas planifiés de manière adéquate, ce qui implique que les bénéficiaires n'ont pas toujours le temps d'améliorer leur niveau de français avant le prochain bilan. Or, le rôle du BIE est de coordonner les acteurs, de s'assurer de la fluidité du parcours du bénéficiaire et de la qualité des mesures suivies et de rectifier au besoin les processus.

### **Constat 5 : Un pilotage stratégique lacunaire**

Malgré la documentation produite pour la Confédération, ni le BIE ni le DCS ne sont à l'heure actuelle en mesure de produire une synthèse globale qui permettrait de comprendre comment les actions du BIE s'inscrivent et s'articulent dans la stratégie cantonale, le PIC et l'AIS. En effet, le BIE ne tient pas d'indicateurs et de tableaux de bord pour piloter son activité, que ce soit au niveau stratégique ou au niveau de son activité quotidienne (par exemple : nombre de partenaires soutenus, nombre de sollicitations par l'administration, nombre de conférences données, nombre de personnes touchées par des mesures, nombre de projets refusés, etc.). L'absence d'indicateurs rend difficile toute priorisation des objectifs et des projets et toute mesure de la performance du BIE.

Par ailleurs, le BIE n'établit pas de rapport annuel d'activité qui présenterait une vision synthétique, agrégée et statistique des financements octroyés, des activités menées et des populations cibles touchées. Sa communication concerne essentiellement des projets spécifiques. Le reporting à la Confédération est tellement détaillé qu'il est difficilement compréhensible pour les non-initiés. Le BIE est centré sur le terrain et l'action et souffre d'un manque de prise de recul pour s'assurer de l'efficacité de ses activités. Cela est à mettre en relation avec les moyens très limités dont il dispose (voir le chapitre 4.3 sur les ressources du BIE).

#### **4.1.3. Risques découlant des constats**

Les constats de la Cour relatifs au rôle du BIE dans la politique cantonale d'intégration des étrangers engendrent un ensemble de risques pour l'État et le BIE. Le tableau ci-dessous liste pour chaque constat les différentes catégories de risques affectées d'après la définition des risques mentionnée au chapitre 5.

Rôle du BIE dans la politique cantonale d'intégration des étrangers		Risques avérés	Risques potentiels
1	Le BIE doit composer avec une politique d'intégration cantonale qui manque de lignes directrices et d'ancrage	Conformité	Opérationnel, financier, image
2	Le positionnement à long terme du BIE au sein de l'État n'est pas assuré	Financier, opérationnel, image	
3	Un concept de mise en œuvre de l'AIS globalement pertinent		
4	Un rôle de coordinateur dans l'AIS encore insuffisant	Opérationnel, conformité	Financier, opérationnel, contrôle
5	Un pilotage stratégique lacunaire		Opérationnel, financier, contrôle

## 4.2. Les prestations délivrées par le BIE et leur suivi

### 4.2.1. Contexte

Les prestations délivrées par le BIE sont le résultat de la mise en œuvre des **quatre grands processus** suivants :

- L'octroi de subventions<sup>40</sup> annuelles et pluriannuelles ;
- L'attribution de mandats de prestations ;
- L'achat de prestations sur facture ;
- Le « portage » de projets.

Elles sont suivies par le biais du **processus de reporting** à la Confédération.

Ces cinq processus sont décrits successivement ci-après.

#### L'octroi de subventions annuelles et pluriannuelles

Dans le cadre du processus **d'octroi de subventions**, le BIE finance la réalisation de projets soumis par les organismes demandeurs. Ces projets doivent s'inscrire dans l'une des thématiques du PIC et correspondre aux modalités de financement définies préalablement par le BIE pour chaque thématique<sup>41</sup>. Par ailleurs, en plus de conditions particulières liées aux thématiques, un certain nombre de **conditions générales** doivent être remplies afin d'obtenir un financement par le BIE, telles que :

- Le projet doit répondre à des besoins et viser une population cible identifiée (pertinence) ;
- L'organisme demandeur est à but non lucratif ;
- La durée maximale du projet est d'une année ;
- L'organisme demandeur s'engage à envoyer un rapport d'exécution après la fin du projet ;
- Les soldes non utilisés sont restitués ;
- La somme octroyée ne sert pas à financer les frais de fonctionnement ou de structure de l'organisme demandeur ;
- Les frais administratifs (direction, secrétariat, etc.) n'excèdent pas 12% des coûts globaux du projet.

Ainsi, chaque année, le BIE invite les organismes demandeurs à déposer leur dossier de demande de financement de projets dans le délai imparti, généralement à fin octobre. À cette occasion, l'organisme demandeur transmet divers documents (par exemple : son dernier rapport d'activité, ses statuts) et remplit deux documents clés, à savoir un **formulaire de demande d'aide financière** (comprenant, entre autres, la description du projet, les objectifs mesurables, les critères d'évaluation) et un **budget des coûts et recettes** selon un modèle prédéfini. Le budget doit intégrer toutes les sources de financement du projet (par exemple : les ressources propres du demandeur, les cotisations des participants, le chèque annuel de formation (CAF)<sup>42</sup>, les contributions d'autres partenaires publics tels les communes, autres ressources financières). La demande d'aide doit permettre au BIE de comprendre ce que le

---

<sup>40</sup> Le terme « subventions » est ici utilisé par simplification. Dans les faits, il apparaît que les financements octroyés par le BIE sur les fonds cantonaux sont des « aides financières » soumises à la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), tandis que les financements octroyés sur les fonds fédéraux sont considérés comme des « autres subventions » au sens de la loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF). Les financements de projets menés par des tiers sont également considérés comme des « subventions ».

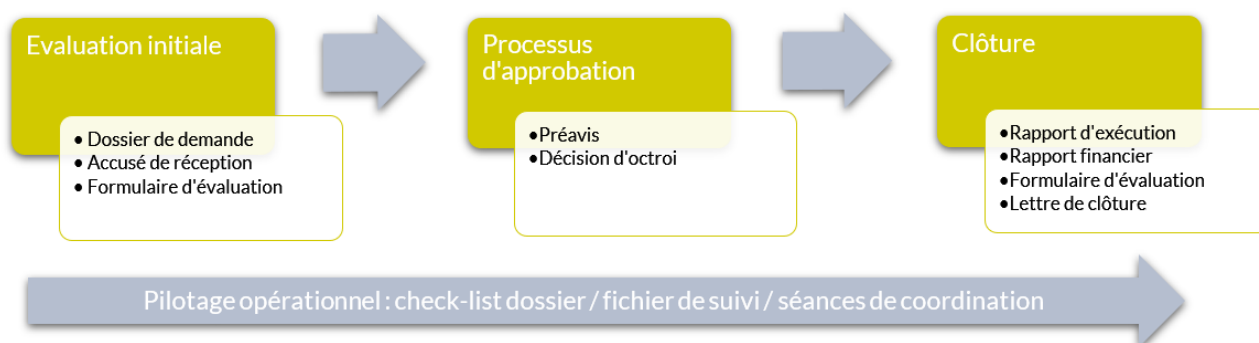
<sup>41</sup> Les modalités de financement sont disponibles sur le site internet du BIE : <https://www.ge.ch/financement-projet-lien-integration-etrangers>

<sup>42</sup> Le chèque annuel de formation (CAF) d'un montant maximum de 750 F vise à financer des cours de formation continue utiles sur le plan professionnel, délivrés par des organismes accrédités, à toute personne, résidente ou frontalière, contribuable dans le canton de Genève depuis un an au moins au début de la formation et sous réserve de conditions de revenus.

projet va concrètement apporter à l'intégration des populations cibles concernées et expliquer comment l'organisme va vérifier l'atteinte des objectifs. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, ce dépôt se fait électroniquement par le biais d'un portail accessible via le site internet du BIE.

L'octroi des subventions ne suit pas un processus de mise en concurrence. Les organismes demandeurs proposent au BIE leurs propres projets en lien avec l'intégration des étrangers. Néanmoins, dans de rares cas, certains projets peuvent faire l'objet d'un appel d'offres par le BIE, et celui-ci invitera donc ses partenaires à soumettre des demandes de financement autour du sujet concerné. Cela a notamment été le cas pour le défi citoyen lancé en marge des élections municipales du 15 mars 2020. Le BIE a en effet invité les associations, les communes et les institutions à soumettre des projets permettant d'augmenter le taux de participation des étrangers aux élections municipales. Enfin, dans certains cas, les subventions octroyées donnent lieu à un contrat de prestations ou à une convention de partenariat entre l'organisme et le BIE, qui s'étale sur plusieurs années (généralement sur la durée du PIC, soit quatre ans au maximum). Certains organismes partenaires peuvent bénéficier à la fois d'un contrat de prestations et de financements de projets pour des prestations plus spécifiques.

Une fois les documents fournis par les organismes demandeurs, les étapes suivantes liées à l'octroi et au suivi des subventions sont mises en œuvre :



*Source : Cour des comptes*

## Évaluation initiale

Les chargés de projet étudient les demandes de financement de leur thématique<sup>43</sup>. Ils évaluent notamment la pertinence du projet au regard des besoins identifiés, des populations cibles concernées, des objectifs mesurables, des délais de mise en œuvre et du budget à y consacrer. Ils s'intéressent également au rayonnement du projet (diffusion des résultats, développement de savoir-faire, etc.). Selon les fichiers de suivi de BIE et les calculs de la Cour, les taux de rejet des demandes de financement se sont élevés à environ 9 % en 2018 et 2019.

## Processus d'approbation

En cas d'évaluation satisfaisante de la demande de financement, le chargé de projet est tenu de rédiger un **préavis** qui détermine les raisons pour lesquelles le BIE a décidé de financer le projet, le montant de la subvention et les prestations à fournir par l'organisme demandeur. **L'octroi de la subvention** se fait ensuite conformément au processus d'approbation du DCS qui impose les validations suivantes : le délégué à l'intégration, le service financier, la direction générale de l'OAIS, le secrétariat général du DCS et enfin le chef de département.

<sup>43</sup> Les dix chargés de projet du BIE se sont réparti les huit domaines d'encouragement en fonction de leur champ de compétences et domaines d'expertise (voir également la partie 4.3)

## Évaluation des résultats

Dans un délai de deux mois après la fin du projet, l'organisme doit transmettre au BIE un **rapport d'exécution** et un **rapport financier** selon des modèles prédéfinis disponibles sur son site internet. À l'aide d'un **formulaire d'évaluation**, le chargé de projet se positionne sur les éléments suivants :

- Analyse de l'adéquation entre le rapport financier et le budget initial ;
- Analyse des écarts entre les dépenses réelles et le budget ;
- Rapport final complet et rendu dans les délais ;
- Réalisation des activités prévues ;
- Atteinte des objectifs et de la population cible ;
- Demande de restitution en cas de solde positif, d'utilisation des fonds non conforme à l'affectation prévue ou si le projet n'a pas été mené à son terme. En 2019, le montant des restitutions s'est élevé à un peu moins de 20'000 F ;
- Qualité de la collaboration entre l'organisme et le BIE.

Une fois les rapports finals approuvés, le BIE envoie une **lettre de clôture** du projet à l'organisme.

## Pilotage opérationnel

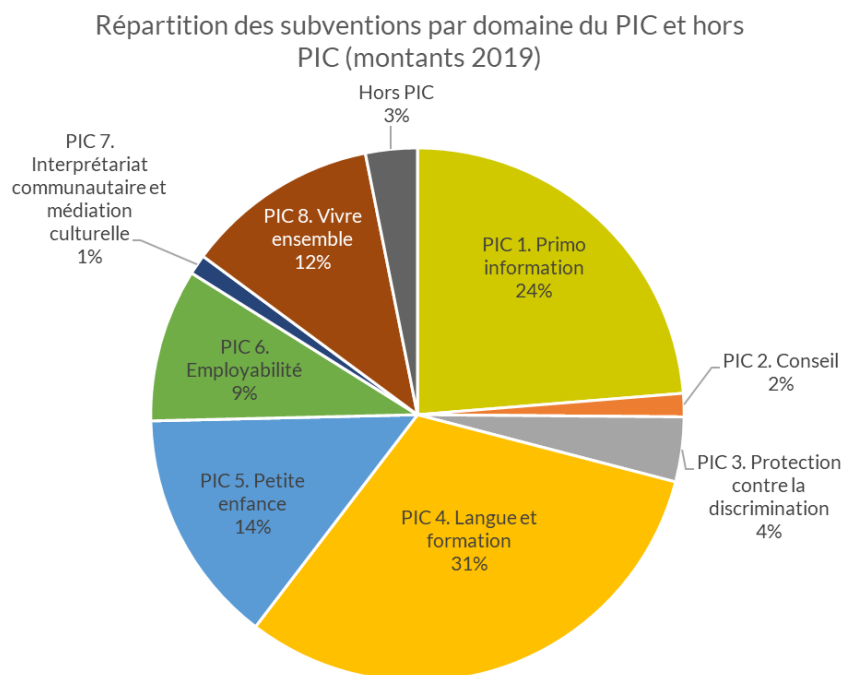
En matière de pilotage, les chargés de projets alimentent un **fichier de suivi** qui permet de suivre les différentes étapes de la vie d'un projet, de la demande initiale à la validation du rapport d'exécution. Par ailleurs, une **séance hebdomadaire de coordination** est tenue entre le délégué à l'intégration et tous les chargés de projet. Concernant le suivi administratif, une **check-list de dossier** a été mise en place et résume les différentes tâches à effectuer et validations à obtenir.

Le délégué à l'intégration procède à des contrôles aléatoires de dossiers afin de s'assurer de leur exhaustivité et conformité aux directives. D'autre part, les chargés de projet peuvent effectuer des visites des organismes afin de vérifier la qualité des prestations. Dans de rares cas, le BIE fait appel à des experts externes pour évaluer la pertinence de dispositifs mis en place et éventuellement accompagner les partenaires.

À noter que dans le cadre de la crise sanitaire en cours, le BIE a rappelé à ses partenaires que les prestations qu'il a financées étaient dues aux bénéficiaires finals, qu'aucun arrangement (par exemple report des financements sur l'année suivante ou sur d'autres projets) ne serait accepté et qu'un remboursement serait demandé en cas de prestations non fournies. Le BIE a prévu une analyse plus approfondie des rapports d'exécution et est en train d'évaluer la possibilité d'établir des documents complémentaires en lien avec cette situation particulière.



Les subventions versées en 2019 se sont élevées à environ 5 millions F, répartis de la manière suivante par domaine du PIC et hors PIC :



*Source : Cour des comptes*

### L'attribution de mandats de prestations

Le BIE externalise certaines prestations pour lesquelles il ne dispose pas des compétences en interne. Les **mandats de prestations** correspondent aux cas où le BIE fait appel à un prestataire externe pour l'exécution d'une tâche précise dans l'intérêt d'un projet (par exemple la commande d'une étude à l'Université de Genève, l'engagement d'un modérateur lors de séances d'information aux citoyens ou encore une campagne de publicité dans les transports publics).

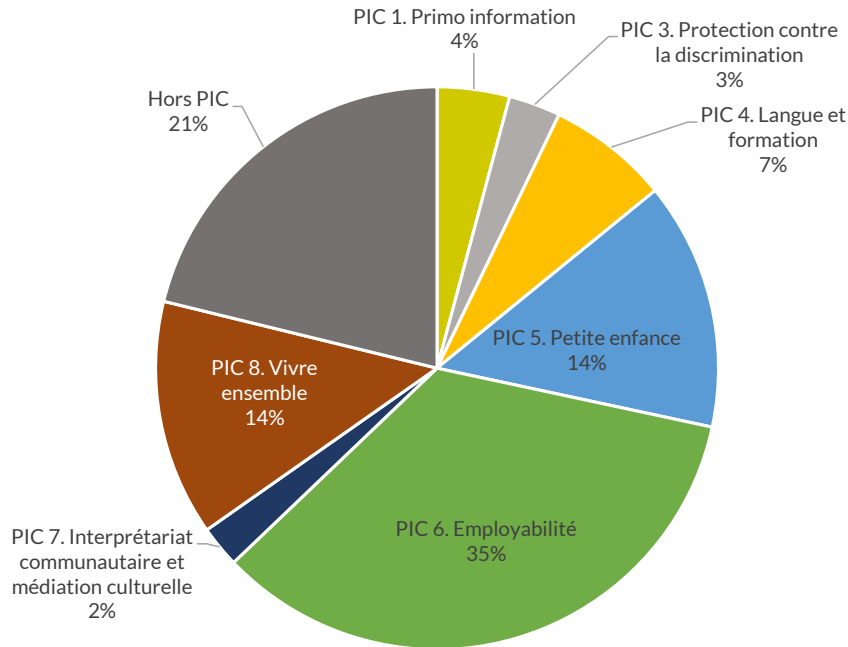
L'octroi d'un mandat passe par un formulaire d'autorisation préalable de recours au tiers qui permet de valider le choix de la procédure à suivre<sup>44</sup> (par exemple de gré à gré, sur invitation ou ouverte) et d'obtenir les approbations départementales nécessaires, qui sont semblables à celle de la procédure d'octroi d'une subvention. Les documents et outils de suivi sont globalement similaires aux subventions, mais tiennent compte des particularités des mandats de prestations.

<sup>44</sup> Selon le règlement sur la passation des marchés publics (RMP - L 6 05.01)



Les mandats attribués en 2019 ont représenté environ 1.2 million F réparti de la manière suivante par domaine du PIC et hors PIC :

Répartition des mandats par domaine du PIC et hors PIC (montants 2019)



*Source: Cour des comptes*

### L'achat de prestations sur facture

En particulier dans le cadre de l'AIS (voir le chapitre 4.1 pour plus de détails), le BIE effectue de l'**achat de prestations sur facture** aux différents prestataires (structures ordinaires, entreprises privées, etc.) afin notamment de pouvoir offrir aux bénéficiaires un parcours individualisé et faciliter le suivi des mesures mises en œuvre. Il s'agit par exemple d'achats de places dans des cours de français.

### Le « portage » de projets

Le « **portage** » de projets est utilisé par les chargés de projet du BIE et le délégué à l'intégration afin de développer une idée innovante née au sein du bureau, qui ne trouve parfois pas spontanément de partenaire disposé à la concrétiser, ou simplement pour assumer des prestations directes aux étrangers. À titre d'illustration, le concept à succès des cours de français « au parc »<sup>45</sup> a initialement été créé par le BIE avant que sa réalisation ne soit confiée à une entité tierce en 2015, à la suite d'un appel d'offres. Parfois, le portage des projets ne s'arrête pas à la conception et peut aller jusqu'à la réalisation concrète par le BIE, comme ce fut le cas cet été avec les « chapiteaux enchantés »<sup>46</sup>. À terme, le but du BIE est de pouvoir confier ce type d'activités à un partenaire pour qu'elles soient offertes de manière pérenne aux étrangers. À noter que certaines prestations peuvent également être internalisées, comme la tenue d'une permanence par les collaborateurs du BIE dans les locaux de l'OCPM, à destination des migrants et primo arrivants.

<sup>45</sup> Les « cours au parc » sont des cours de français proposés gratuitement et sans inscription, en été, dans différents parcs du canton de Genève avec un accueil pour les enfants.

<sup>46</sup> Les « chapiteaux enchantés » sont des ateliers parents-enfants proposés sous des grandes tentes pendant une semaine en été (contes pour petits, ateliers d'éveil au mouvement, ateliers de marionnettes, massages parents-enfants, etc.).

## Reporting à la Confédération

Dans le cadre du reporting PIC-AIS à la Confédération (voir également le chapitre 3.3.3), le canton doit transmettre au SEM un **rapport annuel** arrêté au 31 décembre, comprenant les informations et documents suivants :

- **Grille des finances** : ce décompte présente les moyens financiers engagés issus du crédit fédéral à l'intégration, du forfait d'intégration et des cantons (et communes) pour chaque mesure du PIC et de l'AIS. Ces données purement quantitatives sont présentées par domaine d'encouragement ;
- **Grille des objectifs** : cette grille informe du degré de réalisation des mesures du PIC et de l'AIS et présente les principaux indicateurs y relatifs. Les données sont donc qualitatives. Selon la circulaire du SEM du 25 janvier 2017, qui règle notamment les modalités des rapports que les cantons ont à présenter sur la mise en œuvre de leur PIC, les objectifs définis doivent être SMART, c'est-à-dire **Spécifiques, Mesurables, Acceptables, Réalistes et Temporellement** définis.
- **Actualisation des objectifs et des finances** : version actualisée de la grille des objectifs et de la grille des finances pour l'année de programme en cours et l'année à venir ;
- **Relevé d'indicateurs** : fichier avec différents indicateurs concernant principalement l'AIS, mais également le PIC.

La **grille des finances** est remplie par le délégué à l'intégration, qui se base sur le détail des écritures enregistrées dans le centre financier du BIE. Les deux **grilles des objectifs** (rapport annuel et actualisation) sont transmises par le délégué à l'intégration aux chargés de projets. Ces derniers établissent le narratif relatif aux mesures en lien avec leurs projets dans les délais impartis. Les grilles sont ensuite relues et revues par une chargée de projet du BIE (rôle de coordinatrice) et par le délégué à l'intégration. Les indicateurs sont préparés par les chargés de projet. L'ensemble des documents du reporting sont revus par le SEM, qui peut demander des explications complémentaires, consulter des documents, effectuer des contrôles par sondage, voire mandater un audit ou une évaluation. Le BIE et le SEM se rencontrent au minimum une fois par année pour discuter de la mise en œuvre du PIC. La Confédération peut exiger la restitution des contributions versées si le canton n'a pas mis en œuvre les objectifs convenus ou les a mis en œuvre de manière insuffisante.

### 4.2.2. Constats

#### **Appréciation générale de la performance du BIE**

*Les projets créés et portés par le BIE sont globalement pertinents. En revanche, le BIE n'est pas toujours en mesure d'évaluer, en l'absence d'objectifs et d'indicateurs appropriés, l'efficacité des projets menés par des organismes externes et pour lesquels il intervient en tant que financeur.*

*Le processus de reporting du BIE manque par ailleurs d'efficience et de fiabilité en raison de son caractère non automatisé.*

#### **Constat 6 : Des réalisations globalement pertinentes**

La Cour pose un constat positif sur les réalisations du BIE en tant qu'acteur de terrain. En effet, les projets menés par le BIE sont dans l'ensemble pertinents et répondent aux besoins des populations cibles identifiées. La force de proposition et d'initiative du BIE favorise l'émergence de projets novateurs à forte valeur ajoutée. À titre illustratif, dans le domaine d'encouragement « langue et formation », la communication des offres de cours de français se fait via un répertoire en ligne de tous

les cours de français et d'alphabétisation<sup>47</sup>. Cela permet aux étrangers d'identifier rapidement les cours qui correspondent à leur niveau et à leurs contraintes horaires et géographiques. De même, le BIE a développé une offre de cours de découverte qui permettent aux étrangers de participer à des cours de français de manière informelle et flexible sans inscription. Les « cours au parc » font par exemple partie de ces cours de découverte. Par ailleurs, le domaine d'encouragement « employabilité » a porté sur des projets phares tels qu'« Horizon académique<sup>48</sup> », qui répond aux besoins des réfugiés ayant interrompu leur cursus universitaire dans leur pays d'origine et « Refugees@work<sup>49</sup> », qui communique et sensibilise les employeurs à l'engagement de réfugiés. Finalement, le BIE a su développer d'importants partenariats avec des communes genevoises, et ainsi tirer avantage de leur proximité avec certaines populations cibles. Le BIE prévoit de continuer à renforcer ces partenariats.

### **Constat 7 : Des objectifs et indicateurs pas toujours appropriés**

La Cour a en revanche identifié des faiblesses en lien avec des projets menés par des organismes externes où le BIE n'intervient qu'à titre de financeur. Celles-ci portent avant tout sur la définition des objectifs et indicateurs et, par conséquent, sur l'impossibilité de mesurer l'efficacité des prestations délivrées. Ainsi :

- Il existe dans certains cas une confusion entre les indicateurs et les objectifs. Par exemple, le « nombre de cours », « d'inscriptions » et « d'heures suivies » figurent à titre d'objectifs, alors qu'il ne peut s'agir que d'indicateurs. Un objectif approprié pourrait être l'évolution de l'apprentissage de la langue entre le début et la fin du cours ou le taux de certification des participants ;
- Certains indicateurs omettent systématiquement plusieurs aspects importants, comme les caractéristiques de la population cible touchée (âge, statut, genre, année d'arrivée dans le canton, etc.) ou la qualité des prestations fournies (taux de satisfaction, taux de réussite, etc.) ;
- Les objectifs et indicateurs sont parfois choisis par les organismes, et non par le BIE, et sont peu remis en question. En conséquence, ils peuvent refléter l'activité générale de l'organisme financé sans pour autant permettre de mesurer l'impact spécifique du projet soutenu.

Par ailleurs, les objectifs et les indicateurs que le BIE transmet à la Confédération ne sont pas toujours SMART. À titre d'illustration, des objectifs tels que « tous les projets pertinents sont soutenus et financés », ou encore « au minimum 90% des participants au dispositif de la formation de base suivent une prestation qui correspond à leurs besoins et aux objectifs qu'ils se seraient fixés » sont des objectifs généraux dont la mesure paraît difficile.

### **Constat 8 : Un contrôle et une évaluation des réalisations encore insuffisants**

Les contrôles effectués par la Cour sur un échantillon de projets financés ont mis en évidence les problématiques suivantes quant à leur contrôle et à leur évaluation :

- Le délai de remise du rapport final d'exécution (y compris le rapport financier) n'est pas toujours respecté par les organismes bénéficiaires. Ce dernier peut ainsi, dans certains cas, accuser un retard de plusieurs mois<sup>50</sup>. Cela rend l'évaluation de la qualité des prestations compliquée pour le BIE, voire impossible. C'est le cas notamment des montants octroyés à l'Hospice Général en 2019 (montant total de 12.7 millions) pour lesquels le BIE n'a pour l'instant obtenu aucun rapport d'exécution. A contrario, dans certains cas rencontrés, le rapport d'exécution a été reçu, mais le BIE n'a pas procédé à son évaluation formelle ;

---

<sup>47</sup> <https://francais-integration.ch/fr/>

<sup>48</sup> <https://www.unige.ch/horizon-academie/>

<sup>49</sup> <https://www.ge.ch/actualite/nouveau-site-internet-refugeeswork-23-06-2020>

<sup>50</sup> Le retard le plus important constaté lors de l'audit était de 20 mois.

- Dans le cadre de l'évaluation des rapports finals, peu de contrôles sur la véracité des informations transmises par les subventionnés sont effectués. Le BIE effectue essentiellement des contrôles de cohérence et ne remet en effet que peu en question l'atteinte des objectifs, les données financières et les indicateurs qui sont reflétés dans les rapports. Par ailleurs, les éventuelles actions correctives demandées aux subventionnés par le BIE ne font pas l'objet d'un suivi ;
- Le BIE n'a pas suffisamment défini sa stratégie de contrôle des réalisations sur la base des rapports finals ni uniformisé les pratiques en la matière. La mesure de l'atteinte des objectifs est ainsi laissée à la libre appréciation du chargé de projet. Dans les faits, cela mène à des jugements dont le fondement n'est pas vérifiable ;
- D'une manière générale, il est difficile pour le BIE de mesurer les résultats des projets en l'absence d'objectifs et d'indicateurs définis (*cf. constat 7*) et/ou de données (par exemple rapports finals non reçus).

### **Constat 9 : Un processus de reporting manquant d'efficience et de fiabilité**

Le processus de reporting du BIE souffre d'inefficience en raison de son caractère non automatisé. En effet, les nombreux traitements manuels devant être effectués chaque année afin d'attribuer l'ensemble des dépenses à une mesure du PIC (et ainsi remplir la grille des finances) prennent un temps important. De même, les outils de suivi actuels de l'AIS ne permettent pas de générer les indicateurs exigés par le SEM ni d'obtenir une vue en temps réel de l'état d'avancement d'une mesure du PIC.

Par ailleurs, les travaux effectués par la Cour ont mis en évidence des faiblesses concernant la fiabilité des reportings envoyés au SEM. Pour l'année 2019, des erreurs significatives ont en effet été constatées au niveau de la grille des finances. En particulier, un montant de 8.5 millions versé à l'HG ne figurait pas dans le PIC. En ce qui concerne la grille des objectifs, certains narratifs ne sont par ailleurs pas systématiquement en ligne avec la mesure qu'ils sont censés expliquer. Le processus actuel de reporting ne permet ainsi pas de garantir une conformité avec la circulaire du SEM du 25 janvier 2017 mentionnée en contexte ni d'assurer un pilotage adéquat des finances du BIE.

### **4.2.3. Risques découlant des constats**

Les constats de la Cour relatifs aux prestations délivrées par le BIE et leur suivi engendrent un ensemble de risques pour le BIE. Le tableau ci-dessous liste pour chaque constat les différentes catégories de risques affectées d'après la définition des risques mentionnée au chapitre 5.

Prestations délivrées par le BIE et leur suivi		Risques avérés	Risques potentiels
6	Des réalisations globalement pertinentes		
7	Des objectifs et indicateurs pas toujours appropriés	Contrôle	Opérationnel, financier, image
8	Un contrôle et une évaluation des réalisations encore insuffisants	Contrôle	Opérationnel, financier, image
9	Un processus de reporting manquant d'efficience et de fiabilité	Conformité, contrôle	Opérationnel, financier, image

## 4.3. Les ressources du BIE

### 4.3.1. Contexte

#### Ressources humaines

À fin décembre 2019, l'effectif du BIE comptait 12 collaborateurs représentant 10.4 ETP selon la répartition suivante :

Fonction	ETP	Nombre de collaborateurs
Direction	1.00	1
Administration	0.80	1
Gestion de projets	8.60	10

La grande majorité des ressources est allouée aux processus métier, à savoir la gestion des subventions et des projets. Le cahier des charges d'un chargé de projet comprend notamment les formations et compétences clés suivantes :

- Master universitaire dans une branche en relation avec l'intégration et la lutte contre le racisme, en sciences sociales ou en lettres ;
- Expérience réussie dans les domaines de la migration ;
- Connaissance approfondie des questions en lien avec l'intégration et la lutte contre le racisme ;
- Maîtrise d'au moins une langue étrangère ;
- Faculté décisionnelle ;
- Faculté d'autonomie très élevée ;
- Expérience dans la gestion de projets.

Dans le cadre du PIC, les dix chargés de projet du BIE se sont réparti les huit domaines d'encouragement en fonction de leur champ de compétences et domaines d'expertise. Les activités principales des chargés de projets, définies dans le cahier des charges, sont, entre autres, les suivantes :

- Conception, développement, planification, budgétisation, monitoring des projets en lien avec la stratégie et les objectifs du BIE dans son domaine (du PIC) ;
- Développement des réseaux permettant la mise en œuvre des dispositifs et projets ;
- Développement et diffusion de l'information en lien avec la politique publique ;
- Rédaction de rapports, de publications, d'articles, de documents ;
- Vulgarisation des dispositions légales et information aux partenaires (institutions, associations) et au public cible.

Depuis 2019, un collaborateur s'occupe également de la mise en œuvre de l'AIS.

Lors de la période de semi-confinement (mars à mai 2020), le BIE s'est conformé aux mesures sanitaires édictées par le Conseil d'État en annulant toutes les séances, conférences et autres événements prévus avec les partenaires et les populations cibles et en imposant le télétravail à tous ses collaborateurs. Ces derniers sont restés disponibles par courriel et par téléphone et se sont organisés pour continuer à délivrer, lorsque cela était possible, leurs prestations. En particulier, les prestations liées à l'AIS ne peuvent avoir lieu à distance ; le suivi des populations est effectué en présentiel dans le respect des mesures sanitaires.

## Ressources financières

Pour l'année 2019, les ressources financières du BIE se sont élevées à environ 20.4 millions selon les sources de financement suivantes :

- Budget cantonal : environ 3.6 millions ;
- Confédération (PIC et AIS) : environ 16.8 millions (dont environ 3.6 millions issus du crédit fédéral de promotion à l'intégration et 13.2 millions provenant des forfaits intégration).

Ces ressources ont essentiellement permis de financer :

- Les 10.4 ETP précités pour un montant total de 1.5 million ;
- L'attribution d'un montant de 12.7 millions à l'Hospice Général, dont environ 4.2 millions dans le cadre de l'AIS et 8.5 millions au titre de la période 2016-2017 (voir également le chapitre 3.4) ;
- L'octroi de subventions annuelles et pluriannuelles à une centaine d'entités pour environ 5 millions et représentant plus de 150 projets<sup>51</sup> ;
- L'attribution de mandats de prestations à une trentaine d'entités pour environ 1.2 million ;

Ces deux derniers points, à savoir les subventions et mandats, qui représentent un montant total de 6.2 millions, se répartissaient ainsi en 2019 par domaine du PIC et hors PIC :

Domaines du PIC / hors PIC	Montant	Nombre d'entités concernées (1)
PIC 1. Primo information	1 224 449	15
PIC 2. Conseil	70 000	1
PIC 3. Protection contre la discrimination	230 289	12
PIC 4. Langue et formation	1 635 604	26
PIC 5. Petite enfance	877 650	32
PIC 6. Employabilité	876 845	13
PIC 7. Interprétariat communautaire et médiation culturelle	88 909	3
PIC 8. Vivre ensemble	745 358	51
Hors PIC	411 430	15
<b>Total</b>	<b>6 160 535</b>	<b>168</b>

*Source : Cour des comptes*

(1) Le nombre d'entités concernées (168) est supérieur à la somme mentionnée ci-dessus des subventions et mandats octroyés (environ 130) car une même entité peut intervenir dans plusieurs domaines du PIC.

Les 20 subventions et mandats les plus importants en termes de montants représentent environ 65 % du total des subventions et mandats (soit environ 4 millions F) selon le détail suivant :

<sup>51</sup> Le BIE peut parfois financer plusieurs projets d'une même entité.

Entité	Domaines principaux du PIC	Montant 2019	
Association Camarda	Langue et formation	603 890	
Centre de contact suisses-immigrés	Primo information	502 327	
Université populaire albanaise	Langue et formation	410 646	
OFPC	Employabilité	267 400	
Université de Genève	Employabilité / petite enfance	209 757	
La Roseraie	Primo information / langue et formation	197 000	
Découvrir association	Employabilité	180 000	
Ville de Meyrin	Primo information / petite enfance	176 793	
CEBIG / ACEBIG	Employabilité	145 300	
Université ouvrière de Genève	Langue et formation	140 104	
Maison Kultura	Vivre ensemble	136 200	
Croix-rouge genevoise	Langue et formation / petite enfance	129 700	
Pôle de prévention des radicalités religieuses et idéologiques	Hors PIC	124 475	
Entraide protestante suisse	Primo information / vivre ensemble	122 000	
Commune de Vernier	Primo information / vivre ensemble	121 000	
Association CEFAM	Langue et formation	111 402	
Oséo Genève	Langue et formation / vivre ensemble	111 270	
Ecole des parents	Petite enfance	106 000	
Caritas-Genève	Primo information / interprétariat communautaire et médiation culturelle	104 810	
Association kayu intégration	Langue et formation / petite enfance	104 586	
<b>Total 20 entités</b>		<b>4 004 660</b>	<b>65%</b>
<b>Autres entités (108)</b>		<b>2 155 876</b>	<b>35%</b>
<b>Total des entités (128)</b>		<b>6 160 535</b>	<b>100%</b>

Source: Cour des comptes

Comme indiqué au chapitre 4.2, le BIE privilégie en grande partie le subventionnement annuel, sur la base d'une demande de financement complétée par le partenaire. En cas de projet récurrent, une demande doit tout de même être formalisée et soumise à nouveau chaque année.

En termes de bonnes pratiques, le SEM encourage la réalisation d'appels d'offres pour les domaines où il existe un marché sur plusieurs années (par exemple certains cours de français standards). Cela permet à d'autres acteurs de postuler et de participer à la politique d'intégration. Il est à noter que les domaines très spécifiques où les projets sont « coconstruits » rendent impossible la réalisation d'appels d'offres.



### 4.3.2. Constats

#### **Appréciation générale de la performance du BIE**

*Le BIE est majoritairement reconnu comme un pôle de compétences en matière d'intégration des étrangers. L'engagement et l'implication du délégué et des collaborateurs du BIE ont permis de développer des actions innovantes pour favoriser l'intégration des étrangers et de tisser un réseau solide de partenaires, tant au niveau institutionnel, communal qu'associatif.*

*Cependant, l'organisation actuelle du BIE repose de manière excessive sur l'expérience de certains de ses collaborateurs et fonctionne avec des processus peu formalisés, ce qui fait peser un risque sur la continuité de ses activités et sur l'efficacité de ses processus. Le BIE, notamment en raison de sa faible dotation en personnel administratif, n'a pas suffisamment réfléchi à de nouveaux modes de fonctionnement et d'organisation pour mieux utiliser ses ressources, qu'elles soient humaines ou financières.*

*Enfin, des gains d'efficacité sont également possibles en lien avec la stratégie de subventionnement actuellement trop lourde d'un point de vue administratif. De potentielles économies pourraient de surcroît être générées par le biais d'une réflexion plus approfondie et systématique en matière de mises en concurrence.*

#### **Constat 10 : Des ressources humaines compétentes et impliquées**

Les compétences nécessaires au bon fonctionnement du BIE sont décrites dans la loi et son règlement d'organisation (entre autres les connaissances linguistiques et l'interculturalité) afin que le BIE soit perçu comme un « lieu d'écoute, d'accueil et d'aide » par les étrangers, mais également par les administrations et les organismes qui le sollicitent. Le BIE remplit avec succès cette mission et est aujourd'hui majoritairement reconnu par ses partenaires comme un pôle de compétences et une ressource-clé pour toutes les questions en lien avec la migration et l'intégration des étrangers. La Cour a notamment constaté une forte implication du délégué à l'intégration et des collaborateurs du BIE pour mettre en œuvre des actions innovantes, telles que les « cours au parc » ou les « chapiteaux enchantés » (voir le chapitre 4.2). Le BIE s'est construit un savoir-faire dans de nombreux domaines, comme la citoyenneté ou encore la socialisation des jeunes enfants et est, à ce titre, régulièrement sollicité par ses partenaires. Par ailleurs, le BIE a su développer un réseau important autour de la thématique de l'intégration en rassemblant les différentes institutions étatiques, les partenaires sociaux, les communes et les associations.

#### **Constat 11 : Une organisation qui ne favorise pas la pérennité du BIE**

L'organisation du BIE est trop dépendante de l'expérience de certains de ses collaborateurs. Par exemple, certains processus clés, tels que le reporting financier à la Confédération (voir le chapitre 4.2), sont dans les mains du seul délégué à l'intégration sans autre intervention. De même, les processus sont généralement assumés individuellement, sans qu'ils ne soient décrits, et les activités de contrôles qui y sont liées sont peu formalisées. Cette organisation fait peser un risque de continuité des activités en cas d'absence d'un collaborateur ou du délégué, d'autant plus qu'aucune suppléance n'a été organisée. En outre, cette organisation basée sur les personnes et non sur les processus est en train de devenir encore plus problématique avec les prochains départs en retraite de chargés de projet.

Il est également à noter que les ressources existantes pour gérer les activités administratives du BIE sont faibles (0.8 ETP pour un total de 10.4 ETP). Le BIE est constamment dans l'action et dans la réaction et n'a pas le temps de prendre le recul nécessaire pour évaluer son organisation, ses activités et optimiser l'utilisation de ses ressources.

## Constat 12 : Des réflexions encore insuffisantes en matière d'utilisation des ressources

Le processus d'octroi annuel des subventions tel que décrit au chapitre 4.2 est administrativement lourd et consommateur de ressources pour le BIE, d'une part en raison du temps passé à collecter et analyser les informations des organismes demandeurs, et d'autre part en raison du processus interne départemental d'approbation<sup>52</sup>. Ce processus a été effectué plus d'une centaine de fois en 2019. Dans la majorité des cas, il s'agit d'un renouvellement de subventions sur des projets connus du BIE. Les subventions octroyées sont en effet peu souvent remises en cause, ce qui rend le processus annuel d'octroi encore moins pertinent. Le BIE fonctionne très peu sur la base d'appel à projets ou de mise en concurrence, mais concentre son activité sur le traitement des demandes de financement qu'il reçoit chaque année. Même si le BIE a commencé à signer des conventions de partenariats pluriannuelles, celles-ci restent marginales par rapport au reste de son activité. La Cour regrette que le BIE n'ait pas poussé plus loin ses réflexions en termes de stratégie de financement (nombre d'entités subventionnées, appels à projets, mise en concurrence lorsque cela est possible, etc.) et d'allègement et d'automatisation des procédures. Par exemple, le BIE a mis en place un portail informatique pour que les organismes déposent leur demande de financement en ligne, mais ce portail ne gère que le flux amont des demandes et ne facilite pas le travail d'analyse effectué par les chargés de projets.

En outre, même si le BIE est en train d'adapter sa stratégie de contrôle des subventions octroyées<sup>53</sup>, cette dernière reste trop timide et peu efficiente. Il est difficile de se rendre compte de la bonne utilisation des subventions en analysant simplement des rapports d'exécution et des rapports financiers. Compte tenu du nombre important de projets financés et des contrôles actuellement mis en place par le BIE, le bureau n'a pas les ressources nécessaires à consacrer d'une part au contrôle de la subvention et d'autre part à l'analyse de l'efficacité des mesures mises en œuvre et de leur impact sur les populations cibles.

### 4.3.3. Risques découlant des constats

Les constats de la Cour relatifs aux ressources et à leur utilisation engendrent un ensemble de risques pour le BIE. Le tableau ci-dessous liste pour chaque constat les différentes catégories de risques affectées d'après la définition des risques mentionnée au chapitre 5.

Les ressources du BIE		Risques avérés	Risques potentiels
10	Des ressources humaines compétentes et impliquées		
11	Une organisation qui ne favorise pas la pérennité du BIE	Contrôle	Opérationnel, financier, image
12	Des réflexions encore insuffisantes en matière d'utilisation des ressources		Opérationnel, financier, contrôle, image

<sup>52</sup> Voir le chapitre 4.2.1 section « octroi de subventions annuelles et pluriannuelles ».

<sup>53</sup> À titre d'illustration, des visites de cours de français ont été mises en place pour s'assurer de l'adéquation entre le cours donné, le financement du BIE et la qualité de l'enseignement. Voir également le chapitre 4.2.1 section « octroi de subventions annuelles et pluriannuelles ».

## 5. RECOMMANDATIONS

De manière générale, le résultat des travaux d'audit menés par la Cour montre que le BIE remplit avec implication sa mission de coordination, de développement et de financement d'actions et de projets liés à l'intégration des étrangers et à la prévention du racisme. Il agit aujourd'hui dans le cadre très général de la LIETr avec une orientation et des moyens qui varient en fonction des changements successifs des départements de tutelle. Ce contexte fait que le BIE n'a pas réussi à consolider ses processus. Par ailleurs, il ne parvient pas à mesurer de manière appropriée la performance de ses actions. Les dix recommandations émises par la Cour et présentées en détail ci-dessous s'inscrivent dans la perspective de pérenniser l'action du BIE, d'accompagner le bureau vers une gestion plus efficiente et de lui permettre de mieux appréhender l'efficacité de ses actions. Plus concrètement, les recommandations visent à préciser la politique cantonale d'intégration des étrangers, à mieux définir et suivre les activités ainsi que les réalisations du BIE et à faire évoluer l'organisation du travail et les outils du bureau.

Consciente des ressources limitées dont bénéficient le BIE et le DCS, la Cour estime que ses recommandations peuvent être mises en œuvre à ressources égales selon des échéances qui tiennent compte des enjeux en la matière. Elle a ainsi classé ses recommandations par acteur et enjeu prioritaire. La Cour attire l'attention sur les recommandations 1 à 3 qui comportent des éléments clés pour permettre au BIE de consolider ses processus et qui, si elles ne sont pas mises en œuvre, rendront difficile l'amélioration de la performance du bureau. La recommandation 5 portant sur l'amélioration de la coordination dans le cadre du dispositif AIS est également une recommandation clé, qui doit être mise en œuvre rapidement pour respecter les objectifs et les délais fixés par la Confédération.

### 1. Recommandations adressées conjointement au DCS et au BIE

**Recommandation n° 1 (cf. constats 1 et 2): Donner un cap à la politique cantonale d'intégration des étrangers**

Priorité : Très élevée

La Cour recommande au **département de la cohésion sociale, en collaboration avec le BIE**, de définir et de proposer au Conseil d'État les lignes directrices devant guider la politique d'intégration cantonale et déterminant les enjeux principaux de l'intégration des étrangers à Genève. Ces lignes directrices permettront de :

- Clarifier le rôle de l'État et du BIE ;
- Prendre position sur le maintien et la mise en œuvre du groupe interdépartemental (le cas échéant, proposer une modification de la LIETr) ;
- Définir les populations cibles ;
- Fixer des priorités d'actions et les ressources à y consacrer ;
- Donner de la visibilité à la politique d'intégration.

Les lignes directrices devront être déclinables en objectifs clairs et mesurables, le rôle des acteurs clés de la politique d'intégration devant être précisé en lien avec chacun des objectifs (État, communes, monde associatif et autres partenaires). La thématique de l'employabilité des étrangers devrait, entre autres, faire partie intégrante de la stratégie cantonale. Pour donner de la visibilité à cette thématique, l'État pourrait notamment communiquer sur l'insertion professionnelle des étrangers (en particulier ceux issus de l'asile) au sein des administrations publiques.

Dans le cadre des ressources à consacrer à l'intégration, il est important que la réflexion intègre :

- Le fait que la Confédération « double » le financement des mesures spécifiques mises en place par les cantons ;

- Les montants encore disponibles dans le « fonds intégration » géré par le BIE (2.6 millions à fin 2019) ;
- Le caractère « rentable » des mesures prises en faveur des AP/R puisque, selon les calculs effectués lors de la préparation de l'AIS, un investissement de 5 millions (par exemple 10'000 F pour 500 AP/R) permettrait de réaliser à terme des économies (diminution des aides sociales, augmentation des recettes fiscales) s'élevant jusqu'à 20 millions.

Livrables :

- Lignes directrices de la politique d'intégration cantonale ;
- Feuille de route à moyen/long terme avec les objectifs et les priorités à réaliser par le BIE.

Avantages attendus :

- Politique transparente et visible de tous les acteurs ;
- Clarification du rôle de chacun des acteurs ;
- Ancrage fort du BIE au sein de l'administration ;
- Objectifs clairs et mesurables.

Recommandation 1 :  acceptée  refusée

**Position du DCS et du BIE :**

Le Conseil d'État est tenu de respecter les modifications législatives fédérales tout en tenant compte des spécificités du canton de Genève, notamment au niveau de la composition de sa population résidante ou active (taux d'étrangers, Genève internationale et Genève transfrontalière). Le Conseil d'État a demandé au BIE d'adapter ses activités en fonction des exigences fédérales dans le domaine de l'intégration notamment au travers de l'impulsion du PIC fédéral et son ordonnance. Avec l'entrée en vigueur de la LEI et son ordonnance au premier janvier 2019, le canton de Genève a dû adapter sa politique de l'intégration à ces nouvelles exigences fédérales. Ces évolutions contraignantes constituent un changement de paradigme majeur dans le domaine.

Dès lors, le canton de Genève doit rendre sa législation compatible avec la législation fédérale, la rendre lisible et en fixer les priorités à court, moyen et long terme.

De ce fait, le PIC doit être ancré dans la législation cantonale avec une modification de la LIETr et dans son règlement d'application.

**Recommandation n°2 (cf. constats 4, 9 et 12) : Développer des outils informatiques afin de permettre au BIE de réaliser un suivi fiable et efficient de ses activités**

Priorité : Élevée

La Cour incite **le BIE, en collaboration avec le département de la cohésion sociale**, à faire une analyse complète des besoins et des solutions possibles pour développer les outils informatiques du BIE, que ce soit pour le suivi des projets ou pour la coordination du dispositif AIS.

Concernant le suivi des projets, l'outil devra permettre d'avoir une vue en temps réel et agrégée des projets par domaine d'encouragement, par mesure du PIC et éventuellement par population cible. Les projets doivent pouvoir être suivis de leur initiation à leur clôture.

Concernant la mise en œuvre de l'AIS, la coordination du dispositif et le suivi de la prise en charge des bénéficiaires ne pourront être efficaces (cf. recommandation 5) que si les outils informatiques à disposition du BIE (et des autres acteurs de l'AIS) sont améliorés. La Confédération a fixé des exigences fortes en matière de systèmes de gestion des cas, dont un système commun (ou au minimum accessible

par les différents acteurs) pour une documentation uniforme des cas et l'intégration dans le système des informations relatives à l'évaluation du potentiel du bénéficiaire ainsi que de son plan individuel de mesures.

Pistes et modalités :

- Prendre contact avec les bureaux d'autres cantons romands ayant déjà mis en place des outils de suivi dynamique des projets et des mesures du PIC (par exemple le canton de Vaud) ;
- Pour le suivi de l'AIS, s'appuyer sur l'étude d'avril 2020 mandatée par la Confédération en matière de système de gestion au cas par cas, qui comporte un état des lieux des systèmes mis en place par les cantons et expose les défis et les solutions possibles<sup>54</sup>.

Livrables :

- Analyse des développements informatiques possibles ;
- Prise de position du BIE et du département de la cohésion sociale (solution retenue) ;
- Planification de l'implémentation (gestion de projet).

Avantages attendus :

- Transmission facilitée des informations (interne et externe) ;
- Plus grande fiabilité des données ;
- Amélioration du pilotage opérationnel (gain d'efficacité) ;
- Reporting facilité à la Confédération.

Recommandation 2 :  acceptée  refusée

**Position du DCS et du BIE :**

Nous proposons aussi d'inclure dans cette recommandation les recommandations 4 et 6, ainsi que la gestion de l'AIS. Ainsi, en lieu et place de trois projets informatiques distincts, nous développerons un seul outil qui répondra à l'ensemble des exigences de l'activité du BIE et des recommandations de la CdC. Cette stratégie nous garantit une efficacité et un pilotage efficace et durable.

**Recommandation n° 3 (cf. constat 11) : Définir une stratégie RH et revoir l'organisation du travail**

Priorité : **Élevée**

La pérennité des activités du BIE ne pourra être assurée que si l'organisation du travail est revue à tous les niveaux et que des ressources suffisantes sont dédiées aux tâches administratives. La Cour recommande donc au **BIE, en collaboration avec le département de la cohésion sociale et avec l'office du personnel de l'État**, de mener une réflexion stratégique visant à :

- Réfléchir à former des suppléants ;
- Décharger le délégué à l'intégration de certaines tâches (par exemple l'établissement du reporting financier) ;
- Renforcer le support administratif par un soutien accru du département ou l'engagement de nouvelles ressources. Concernant ce dernier point, les démarches entreprises dernièrement par le BIE afin de recruter une ressource au bénéfice de compétences en contrôle de gestion (0.5 ETP<sup>55</sup>), devraient être soutenues par le département.

<sup>54</sup> <https://www.kip-pic.ch/media/1388/rapport-%C3%A9tat-des-lieux-des-syst%C3%A8mes-de-gestion-des-cas-en-vue-des-objectifs-de-l-agenda-int%C3%A9gration-suisse.pdf>

<sup>55</sup> Il s'agit de budget disponible et non d'une demande d'augmentation des ETP.

Il conviendra également de permettre aux chargés de projet de dédier une partie de leur temps à des tâches administratives telles que des activités de formalisation et de contrôle des processus. Le niveau de formalisation des contrôles et du suivi des projets doit être amélioré dans l'optique d'éviter toute dépendance à l'unique savoir d'un collaborateur et de faciliter le processus de relève.

Livrables :

- Plan de relève (traitant notamment des mouvements RH des prochaines années) ;
- Plan d'action détaillé découlant des réflexions stratégiques ;
- Processus formalisés incluant les activités de contrôle.

Avantages attendus :

- Pérenniser l'activité du BIE ;
- Améliorer la performance du BIE ;
- Diminution du risque de perte de compétence.

Recommandation 3 :  acceptée  refusée

**Position du DCS et du BIE :**

Cette recommandation est en cours de réalisation depuis septembre 2019, comme annoncé à la CdC. Le travail de définition d'une stratégie RH est réalisé en étroite collaboration formalisée entre le DCS, l'OAIS, le BIE et l'OPE. Ce travail permet également d'anticiper les départs en retraite de plusieurs chargés de projet.

**Recommandation n° 4 (cf. constat 9) : Automatiser les tâches manuelles**

Priorité : **Élevée**

La Cour recommande au **BIE, en collaboration avec le service financier du département de la cohésion sociale**, de prévoir au sein de la comptabilité financière intégrée de l'État un axe analytique permettant de suivre la mesure PIC concernée par chaque transaction comptable. Le reporting financier (grille des finances) sera ainsi facilité. Ces améliorations devraient être coordonnées avec la mise en œuvre de la recommandation n°2 relative aux outils du BIE.

Livrable :

- Extractions de la comptabilité financière intégrée utilisée dans le cadre du reporting financier au SEM

Avantages attendus :

- Gain de temps pour effectuer le reporting au SEM ;
- Meilleure fiabilité des données.

Recommandation 4 :  acceptée  refusée

**Position du DCS et du BIE :**

Dans l'attente de la réalisation de la recommandation 2, nous allons examiner tout ce qui est faisable prioritairement avec les structures spécialisées de l'État pour une amélioration de l'automatisation des tâches de reporting.



## 2. Recommandations adressées au BIE

### **Recommandation n° 5 (cf. constat 4): Améliorer la coordination du dispositif AIS et le suivi de la prise en charge des bénéficiaires**

Priorité : **Élevée**

La Cour recommande au **BIE** de clarifier les critères analysés lors des différents entretiens qui ont lieu avec les bénéficiaires (évaluation du niveau de français et de formation, bref bilan personnel, bilan de positionnement et de compétences) afin d'éviter les questions à double et d'améliorer la fluidité du parcours des bénéficiaires. Pour ce faire, les formulaires mis à disposition des acteurs (OFPC et CEBIG notamment) devront être adaptés tout en s'inspirant des modèles préparés par la Confédération. Les informations à transmettre d'un acteur à l'autre et leur timing devront également être clarifiés afin que les entretiens soient planifiés de manière cohérente, au moment le plus adéquat et utile pour les bénéficiaires. Cela permettra d'améliorer l'efficacité du dispositif.

#### Livrables :

- Des modèles de formulaires pour chaque évaluation (niveau de français, bref bilan, bilan de positionnement et de compétences).

#### Avantages attendus :

- Une fluidité plus grande du parcours du bénéficiaire de l'AIS ;
- Une transmission facilitée des informations ;
- Des processus plus efficaces.

Recommandation 5 :  acceptée  refusée

#### **Position du BIE :**

Entre les constats de la CdC au début de la pandémie en mars 2020 et le fonctionnement actuel de l'AIS, certes perfectible, de nombreuses mesures ont été prises pour atteindre les exigences fédérales. A ce jour, les formulaires du CEBIG et de l'OFPC respectent parfaitement les exigences de la Confédération. Il convient ici d'ajouter que le développement conjoint entre le BIE et le CEBIG des bilans de situation et de compétences ont servi de ressource à la Confédération pour développer l'AIS. Ces documents ne seront pas modifiés car ils ont démontré leur pertinence. Plus généralement, les procédures administratives de l'AIS ne seront pas modifiées. Nous veillerons à ce que la gestion de cas soit améliorée et réalisée dans le cadre de la mise en place d'un système informatique en lien avec la recommandation 2.

Nous tenons à souligner par ailleurs qu'il est prévu de faire une évaluation externe de l'AIS dans sa 4<sup>ème</sup> année de mise en œuvre, soit en 2024.

### **Recommandation n° 6 (cf. constat 5): Piloter l'activité du BIE**

Priorité : **Élevée**

La Cour recommande au **BIE** de définir des indicateurs de performance lui permettant de :

- Monitorer facilement son activité quotidienne ;
- Avoir une vision simple et périodique des activités et projets financés en lien avec la stratégie cantonale, les mesures du PIC et de l'AIS ;
- Mesurer l'atteinte des objectifs fixés (cf. recommandation 1).

Les informations suivantes devraient *a minima* se retrouver dans les indicateurs : nombre et montant des projets financés, nombre et type d'organismes soutenus, nombre et montant total des conventions de partenariat, nombre d'interventions et de publications, nombre de projets internes, nombre de



personnes touchées par les mesures. Les projets subventionnés et les prestations fournies par le BIE pourront également être monitorés par domaine d'intégration, par priorité politique et/ou par type d'activités (cours de français, formation, évènement, etc.).

Une fois les indicateurs définis, il sera nécessaire d'établir périodiquement (par exemple tous les trimestres ou semestres) des tableaux de bord pour mesurer la performance du bureau et pour rendre compte au DCS du niveau d'avancement des objectifs convenus.

Enfin, la politique d'intégration et le BIE gagneraient en cohérence et en transparence à établir et diffuser un rapport d'activité reprenant de manière synthétique les éléments clés cités ci-dessus.

Livrables:

- Liste des indicateurs de performance du BIE ;
- Tableaux de bord ;
- Rapport d'activité.

Avantages attendus:

- Mesurer l'atteinte des objectifs ;
- Améliorer l'efficacité du BIE ;
- Plus grande lisibilité des actions du BIE.

Recommandation 6 :  acceptée  refusée

**Position du BIE:**

*Cette recommandation portant sur l'amélioration de certains éléments de pilotage opérationnel est acceptée et sera réalisée tenant compte des trois éléments suivants :*

- Développement des outils informatiques (recommandation 2),
- Adaptation de la stratégie RH et organisationnelle (recommandation 3),
- Mise en place des indicateurs, tableaux de bord et rapport d'activité (recommandation 6).

*Concernant les indicateurs et les tableaux de bord, ils seront développés dans la mesure du possible à l'interne de l'Etat avec l'expertise de la Cour des comptes ou au travers d'un mandat externe.*

**Recommandation n° 7 (cf. constat 12) : Adapter la stratégie de subventionnement annuel**

Priorité: Moyenne

La Cour recommande au **BIE** de mener une réflexion concernant le recentrage de sa stratégie de subventionnement sur un nombre moins élevé d'organismes soutenus, de procéder à des appels d'offres/mises en concurrence lorsque cela est possible et de développer davantage le format du conventionnement pluriannuel (conventions de partenariat).

Pour pouvoir recentrer la stratégie de subventionnement, cette dernière doit pouvoir s'appuyer sur des règles claires de priorisation des projets par domaine d'encouragement. Il s'agira, par exemple, d'étudier la possibilité de mettre en place une grille d'aide à la décision permettant d'évaluer, sur une échelle prédéfinie (pondération de différents critères menant à un score final), la priorité d'un projet par rapport à un autre. Cette priorisation devra tenir compte des grandes orientations stratégiques définies par le Conseil d'État (cf. recommandation 1).

Livrables :

- Définition de la stratégie de subventionnement du BIE et les activités de contrôle y relatives ;
- Grille d'aide à la décision.

Avantages attendus :

- Diminution des coûts administratifs ;
- Identification de potentiels d'économies liés aux mises en concurrence.

Recommandation 7:  acceptée  refusée

**Position du BIE :**

Il y a lieu d'effectuer une mise à jour tenant compte des recommandations de la CdC et être attentif à ce que son usage soit respecté dans la totalité du traitement des dossiers. En ce qui concerne la mise en concurrence et au vu de notre expérience et des financements, il n'apparaît pas opportun de l'implémenter pour l'ensemble de l'activité.

Nous rappelons que cette pratique de la mise en concurrence est utilisée lorsque cela est possible et souhaitable. Néanmoins, le BIE établira des critères pour lesquels un appel d'offres peut être réalisé tenant compte de la qualité des prestations, de l'intérêt des bénéficiaires et des indicateurs. Une attention particulière sera portée afin d'éviter, par exemple, le phénomène de ghettoïsation des cours de français ou d'autres prestations.

En ce qui concerne les subventionnements pluriannuels, le BIE, partant de son expérience dans ce domaine, établira des critères d'évaluation (structure ordinaire, projet et besoins à long terme, entrant dans un dispositif cantonal durable, solidité du porteur du projet, etc.). Ce type de financement ne devrait pas dépasser plus de 50% des financements, afin de permettre une adaptabilité de l'action et une flexibilité pour répondre à de nouvelles problématiques ou exigences. D'autre part, la durée ne devrait en aucun cas dépasser les cycles conventionnés du PIC pour ne pas faire prendre des risques financiers à l'État de Genève.

**Recommandation n°8 (cf. constat 7) : Convenir conjointement avec les organismes demandeurs d'objectifs et de critères d'évaluation des projets**

Priorité: Moyenne

La Cour recommande au **BIE** de s'impliquer davantage, en amont, dans la définition des objectifs et des critères d'évaluation (indicateurs) en collaboration avec l'organisme demandeur, afin d'éviter que ce dernier ne décide seul de ces éléments. Pour fixer les objectifs d'un projet, il conviendra de définir les prestations (outputs) et les effets (outcomes) escomptés selon la méthode SMART. Les indicateurs devront permettre au BIE d'évaluer l'atteinte des objectifs, la performance du projet et les impacts sur la population cible. En ce qui concerne les conventions de partenariat, la Cour recommande, en cas de renouvellement ou de nouvelles conventions, d'intégrer des indicateurs orientés sur les résultats et l'impact sur la population cible.

Pistes et modalités :

- Définir une base d'indicateurs clés de performance commune pour chaque domaine d'encouragement et la publier ;
- Recommander aux organismes demandeurs l'utilisation de ces indicateurs par le biais des documents « modalités de financement » ou « procédure et conditions pour le dépôt d'une demande d'aide financière » ;

- Étudier la nécessité de définir des objectifs plus précis par domaine d'encouragement, en fonction des mesures du PIC, auxquels les organismes demandeurs devront se conformer ;
- Revoir le formulaire d'évaluation initiale afin qu'il tienne compte de ce qui précède.

Livrables :

- Liste d'indicateurs clés par domaine d'encouragement ;
- Formulaire d'évaluation initiale adapté en conséquence.

Avantages attendus :

- Diminution du risque de financement d'un projet non pertinent ;
- Meilleure mesure de la performance du projet ;
- Comparabilité entre les projets d'un même domaine d'encouragement ;
- Gain d'efficacité et d'efficience des projets financés et du dispositif en général.

Recommandation 8 :  acceptée  refusée

**Position du BIE :**

Cette recommandation est déjà opérante dans certains domaines du Programme d'intégration cantonal. Les démarches seront effectuées pour généraliser cela à l'ensemble des thématiques et ainsi répondre pleinement à la recommandation.

**Recommandation n°9 (cf. constats 8 et 12) : Revoir la stratégie de contrôle des subventions**

Priorité : **Élevée**

La Cour recommande au **BIE** d'élaborer une stratégie de contrôle des subventions versées afin de garantir la qualité des prestations financées. À cet égard, le BIE dispose de plusieurs moyens d'action, comme les rapports d'exécution remis par les organismes, les visites sur le terrain ou la participation à différents comités. La stratégie devra définir quels types de contrôles sont envisageables en fonction de différents indices d'une performance insuffisante (par exemple : incohérence dans le rapport financier, objectifs non atteints, rapport d'exécution non remis, problèmes de gouvernance) ainsi que les actions correctives et éventuelles sanctions en cas d'insuffisances identifiées.

Par ailleurs, le BIE pourrait envisager de mettre en place un cycle de contrôles, où tous les projets d'un domaine d'encouragement seraient revus chaque année en questionnant le bien-fondé du financement annuel, l'atteinte des objectifs et la qualité des prestations. Il conviendra également d'instaurer certains contrôles ponctuels afin de couvrir l'ensemble des organismes dans un cycle défini (par exemple, contrôler tous les organismes de formation au français dans un délai de quatre ans). Cette réflexion doit se faire en parallèle de celle sur la stratégie de subventionnement annuel (cf. recommandation 7).

Livrables :

- Stratégie de contrôle des réalisations ;
- Formulaire d'évaluation adapté.

Avantages attendus :

- Meilleure mesure de l'atteinte des objectifs ;
- Identification de projets non pertinents (gain d'efficacité).

Recommandation 9 :  acceptée  refusée

**Position du BIE :**

*L'engagement d'une ressource spécialisée en contrôle de gestion au sein du BIE permettra de renforcer le niveau de contrôle.*

**Recommandation n°10 (cf. constat 8) : Uniformiser les pratiques en matière d'évaluation des réalisations**

Priorité :

Élevée

En attendant la définition et la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de subventionnement et de contrôle des subventions (cf. recommandations 7 et 9), la Cour recommande au **BIE** d'instaurer rapidement une méthodologie interne clarifiant et uniformisant le travail d'évaluation des réalisations fait par les chargés de projet. Celle-ci devra notamment traiter des éléments suivants :

- Méthode d'évaluation de la performance du projet via les indicateurs définis ;
- Règles à suivre en matière de revue du rapport financier ;
- Procédure à suivre en cas d'anomalies significatives relevées ;
- Modalités de suivi des éventuelles actions correctives.

Il est à noter que l'évaluation des réalisations ne pourra être pertinente que si les objectifs et les indicateurs des projets ont été correctement définis dans le cadre de l'évaluation initiale du projet (cf. recommandation 8). L'évaluation initiale doit elle aussi être réalisée de manière uniforme par tous les chargés de projets et les éventuelles exceptions définies.

**Livrables :**

- *Méthodologie d'évaluation des réalisations ;*
- *Formulaire d'évaluation adapté.*

**Avantages attendus :**

- *Meilleure définition des tâches des chargés de projet (gain d'efficience) ;*
- *Amélioration de la mesure de l'atteinte des objectifs ;*
- *Identification de projets non pertinents (gain d'efficacité).*

Recommandation 10 :  acceptée  refusée

**Position du BIE :**

*Les processus sont respectés dans plusieurs domaines dont les deux sous contrôle. Le BIE réexaminera tant sa méthodologie que les formulaires d'évaluations afin de garantir l'égalité de traitement et sa pratique.*

## 6. Référentiels de risques

### 6.1. Catégories de risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « *Manuel du contrôle interne, partie I* » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « *possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs* ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

**1) Les risques liés aux objectifs opérationnels** relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel ;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

**2) Les risques liés aux objectifs financiers** relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

**3) Les risques liés aux objectifs de conformité** (« *compliance* ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;

- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et d'**image** (6).

**4) Le risque de contrôle** relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

**5) Le risque de fraude** relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

**6) Le risque d'image** (également connu sous « *risque de réputation* ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

## 6.2. Lien constat et catégories de risques

Les constats identifiés par la Cour sont associés aux différentes catégories de risques. Pour cela, une distinction est faite entre la notion de risque « potentiel » et de risque dit « avéré ».

Un risque est considéré comme « **avéré** » si la situation décrite dans le constat s'est produite (au moins une occurrence) et a eu des conséquences pour l'entité auditée.

Un risque « **potentiel** » se réfère à une situation qui est susceptible de se produire si aucun contrôle n'est exercé pour le détecter ou si aucune action n'est effectuée pour corriger les erreurs qui pourraient en résulter.

### 6.3. Degré de priorité des recommandations

Le degré de priorité de mise en œuvre des recommandations permet de hiérarchiser les recommandations de la Cour par priorité et de mettre en avant de façon explicite ce qui est important.

La Cour a fixé quatre degrés de priorité :

- Très élevé
- Élevé
- Moyen
- Faible

Cette hiérarchisation tient compte de l'impact positif de la recommandation sur l'**amélioration des prestations**, la **réduction des risques**, et la **diminution des coûts**. Cette notion de priorité est plus large que la simple couverture des risques.

Un degré élevé ou très élevé de priorité d'une recommandation peut correspondre également à « l'agglomération » de risques moyens d'un ensemble de constats couverts par la même recommandation.



## 7. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs du BIE, du DCS, des partenaires étatiques et des entités subventionnées qui lui ont consacré du temps. Elle remercie également les délégués à l'intégration des autres cantons ainsi que les représentants du SEM qu'elle a rencontrés.

L'audit a été terminé en décembre 2020. Le rapport complet a été transmis au DCS le 7 janvier 2021 pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des audités.

Genève, le 2 février 2021

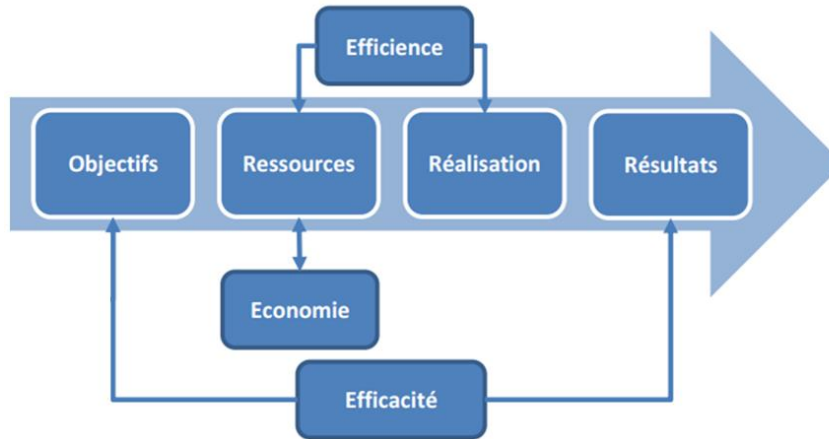
Isabelle TERRIER  
Présidente

Sophie FORSTER CARBONNIER  
Magistrate titulaire

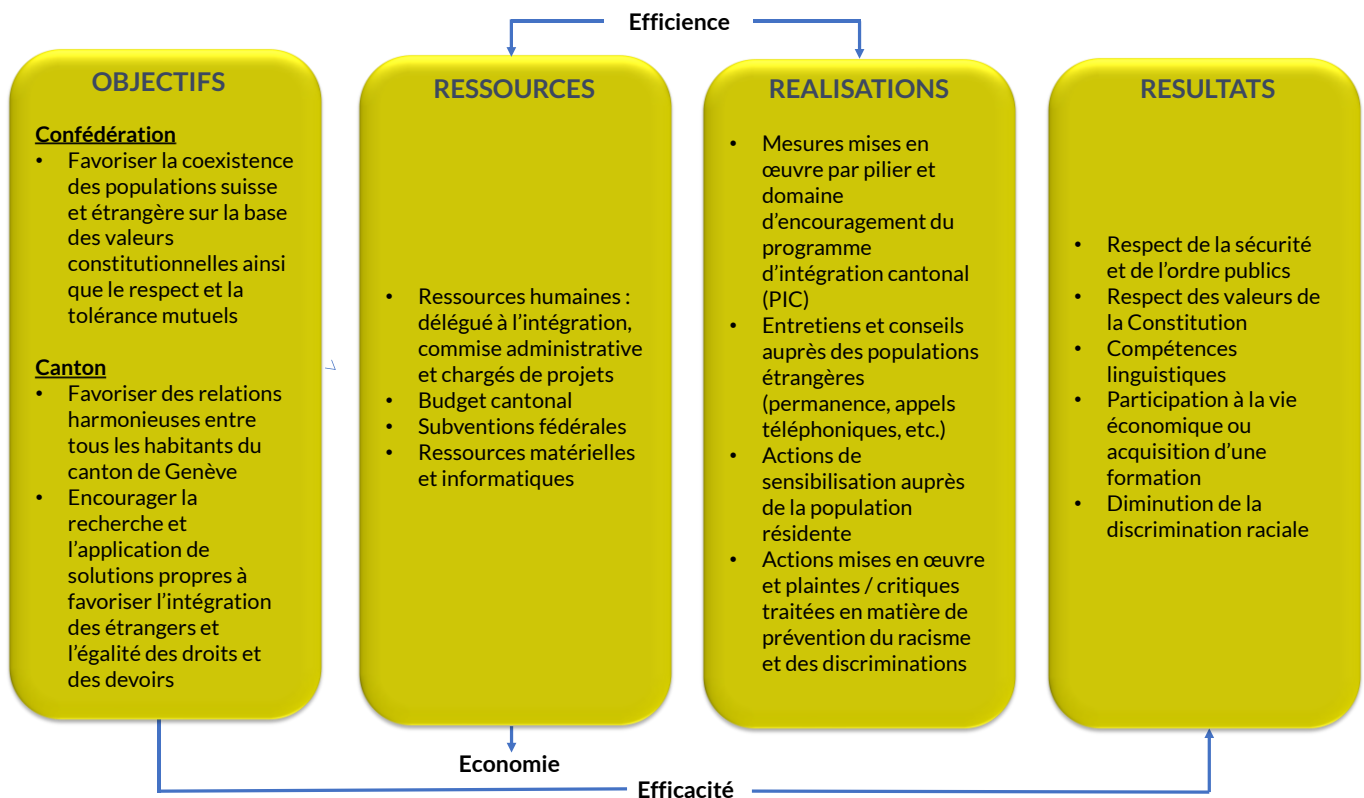
Myriam NICOLAZZI  
Magistrat suppléant

## 8. Annexes

### Annexe 1 : principes fondamentaux de l'audit de performance



### Annexe 2 : principes de l'audit de performance appliqués au BIE (modèle d'impact)



### Annexe 3 : les quarante nationalités étrangères les plus représentées à Genève

Nationalité	Nombre
France	34 137
Portugal	34 047
Italie	20 824
Espagne	15 454
Royaume-Uni	7 058
Kosovo	6 056
Brésil	4 525
Allemagne	4 455
États-Unis	4 176
Russie	3 409
Chine	2 458
Belgique	2 285
Inde	2 285
Turquie	2 237
Érythrée	2 104
Roumanie	1 919
Philippines	1 803
Maroc	1 778
Pays-Bas	1 667
Grèce	1 612
Tunisie	1 592
Bolivie	1 592
Pologne	1 585
Canada	1 565
Japon	1 360
Colombie	1 300
Syrie	1 281
Congo (Kinshasa)	1 256
Serbie	1 114
Afghanistan	1 097
Ukraine	953
Algérie	944
Sri Lanka	903
Pérou	892
Suède	869
Cameroun	869
Bosnie et Herzégovine	825
Macédoine du Nord	791
Hongrie	772
Égypte	750

## Annexe 4 : indicateurs clés de l'intégration

Domaine de la vie	Indicateur
Aide sociale et pauvreté	Distribution des revenus disponibles équivalents annuels
Aide sociale et pauvreté	Privation matérielle
Aide sociale et pauvreté	Taux de pauvreté
Aide sociale et pauvreté	Taux de risque de pauvreté
Aide sociale et pauvreté	Taux d'aide sociale et taux des ménages (soutenus par l'aide sociale)
Criminalité	Taux de prévenus selon infractions sélectionnées
Culture, religion et médias	Langue(s) d'utilisation des médias
Culture, religion et médias	Opinion sur l'égalité des chances
Culture, religion et médias	Participation à une association ou un groupe
Education et formation	Niveau de formation achevée
Education et formation	Jeunes quittant prématurément l'école
Education et formation	Participation à la formation (continue) non formelle
Famille et démographie	Mariages mixtes
Famille et démographie	Situation professionnelle des mères et des pères
Famille et démographie	Accueil extrafamilial des enfants
Langue	Langues non nationales les plus représentées
Langue	Langue nationale comme langue principale
Langue	Langues parlées selon les milieux (familial et professionnel)
Logement	Conditions de logement au niveau de l'équipement et du bruit
Logement	Surface moyenne par habitant
Marché du travail	Taux de salariés avec fonction dirigeante
Marché du travail	Adéquation entre niveau de formation et activité exercée
Marché du travail	Taux de chômage au sens du BIT
Marché du travail	Taux d'activité des 15-64 ans
Marché du travail	Part des bas salaires
Politique	Confiance envers les systèmes politique, judiciaire et la police
Politique	Taux brut de naturalisation
Politique	Communes, cantons et droit de vote et éligibilité pour étrangers
Racisme, discrimination et sécurité	Expérience de la discrimination raciale
Santé	Limitations d'activité depuis au moins 6 mois
Santé	Soutien social : relations de confiance
Santé	Santé auto-évaluée
Santé	Accès aux soins
Santé	Problème de santé de longue durée

## Annexe 5 : parcours type d'un bénéficiaire de l' AIS<sup>56</sup>

Les personnes bénéficiaires de l' AIS ne suivent pas un parcours d' intégration socioprofessionnelle unique. Néanmoins, elles passent toutes par trois étapes incontournables :

1. Une **réunion d' information collective** qui a lieu dans les deux mois suivant leur arrivée en Suisse et au cours de laquelle elles reçoivent les informations de base indispensables à leur installation. Cette réunion est généralement organisée par l' HG.
2. Un **premier entretien individuel** d' évaluation du niveau de français et de formation qui a lieu à l' OFPC. Cet entretien sert à déterminer les mesures de formation (langue et formation de base) qui seront proposées au bénéficiaire.
3. Un **bilan de situation** qui a lieu au Centre de Bilan Genève (CEBIG) dès l' obtention du niveau A<sup>57</sup> de français à l' oral. Ce bilan permet d' estimer le potentiel d' intégration professionnelle du bénéficiaire (ses points forts et ses lacunes) ainsi que les mesures de formation ou d' intégration les plus adaptées à ses envies et son profil.

À la suite du bilan de situation, les personnes en âge de travailler (de 18 à 65 ans) qui ont déjà des expériences professionnelles et/ou une formation ainsi que celles qui sont en mesure de suivre une formation de base et/ou une formation professionnelle :

- Suivent des cours de français jusqu' à l' obtention du niveau A2 à l' oral ;
- Font un bilan de compétences et de positionnement professionnel au CEBIG ;
- Définissent avec les spécialistes du CEBIG, lors d' une séance multipartite (bénéficiaire, CEBIG, BIE, OFPC, HG, OCE), un projet professionnel précis ainsi que les objectifs de formation nécessaires à sa mise en œuvre ;
- Bénéficient des mesures de formation qui les rendront éligibles à la prise d' emploi.

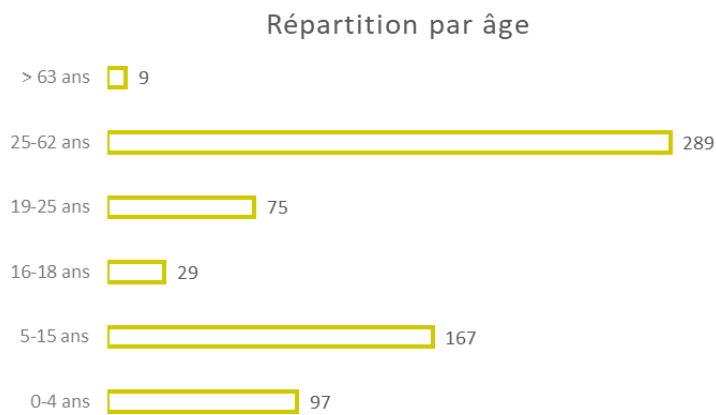
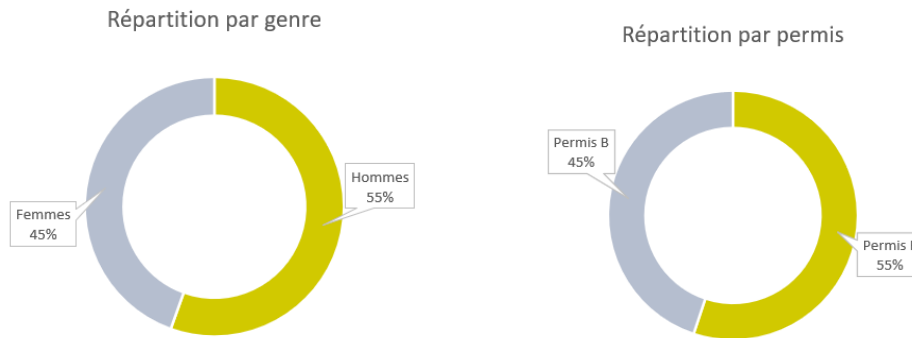
Les bénéficiaires de l' AIS qui ne pourront probablement pas accéder à un emploi devront être intégrés socialement par des mesures appropriées, telles que l' apprentissage du français, des mesures occupationnelles, des mesures d' intégration sociale dans les associations, etc. Ce processus d' intégration sociale spécifique est pris en charge par l' HG.

---

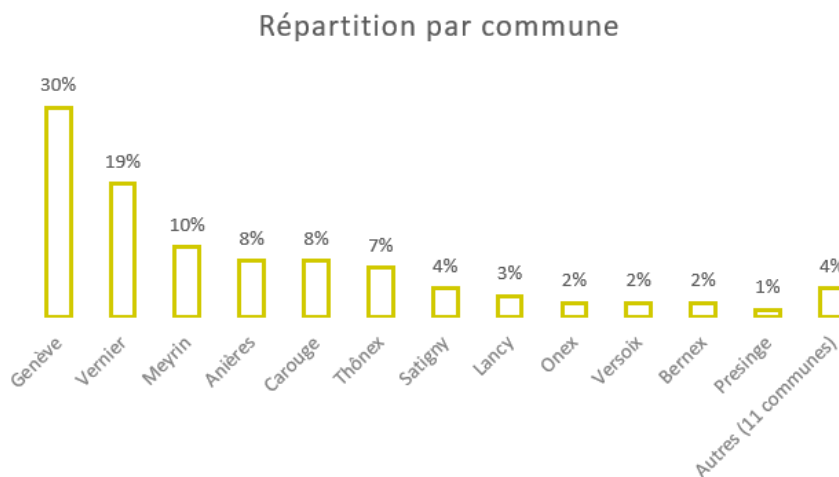
<sup>56</sup> Source : site internet du BIE <https://www.ge.ch/agenda-integration-suisse-ais/ais-employeurs>

<sup>57</sup> Les niveaux de compétences linguistiques exigés correspondent à ceux du cadre européen commun de référence pour les langues. Plus d' informations sur <https://www.coe.int/fr/web/common-european-framework-reference-languages/table-1-cefr-3.3-common-reference-levels-global-scale>.

## Annexe 6 : quelques chiffres au 15 septembre 2020 concernant les 666 AP/R bénéficiaires de l' AIS<sup>58</sup>



Parmi ces 666 personnes, la majorité est de nationalité syrienne (19%), érythréenne (17%), afghane (14%) ou turque (8%), et réside dans les communes suivantes :



Concernant les personnes âgées de plus de 18 ans, toutes sont pressenties pour suivre des formations de base, et une grande majorité (78 %) devrait poursuivre un objectif d'insertion professionnelle.

<sup>58</sup> Selon les informations communiquées par le BIE dans le cadre de son webinar du 05 novembre 2020 : <https://www.ge.ch/actualite/matinee-theme-immigration-formation-5-11-2020>

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève  
tél. 022 388 77 90  
[www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)  
[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch)



