

# COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 163

FÉVRIER 2021

AUDIT DE PERFORMANCE

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

**ÉTAT DE GENÈVE**

**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).

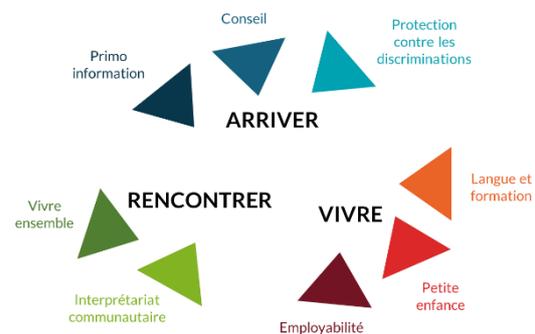


Le BIE est rattaché administrativement au département de la cohésion sociale (DCS) de l'État de Genève et comptait **10.4 équivalents temps plein (ETP)** à fin décembre 2019. Son budget annuel moyen sur la période 2018-2021 s'élève à environ 12 millions F, dont les trois quarts sont financés par la Confédération.

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.



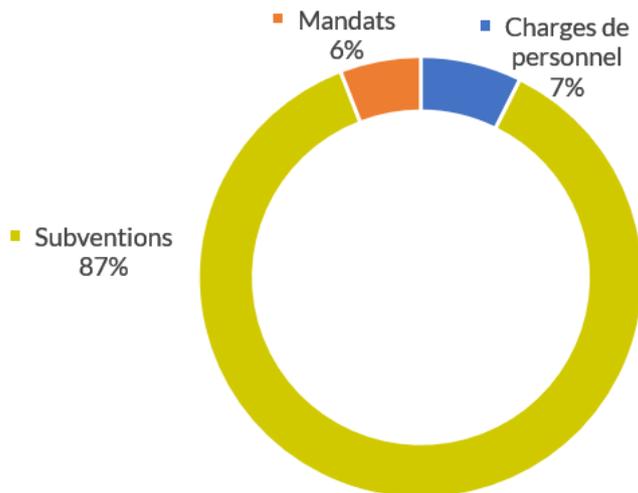
Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2019, les cantons doivent également mettre en œuvre **l'agenda intégration suisse (AIS)**. L'AIS est un programme national spécifiquement conçu pour améliorer l'intégration sociale et professionnelle des **réfugiés**. Sa gestion est axée sur **l'individu** (« gestion de cas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



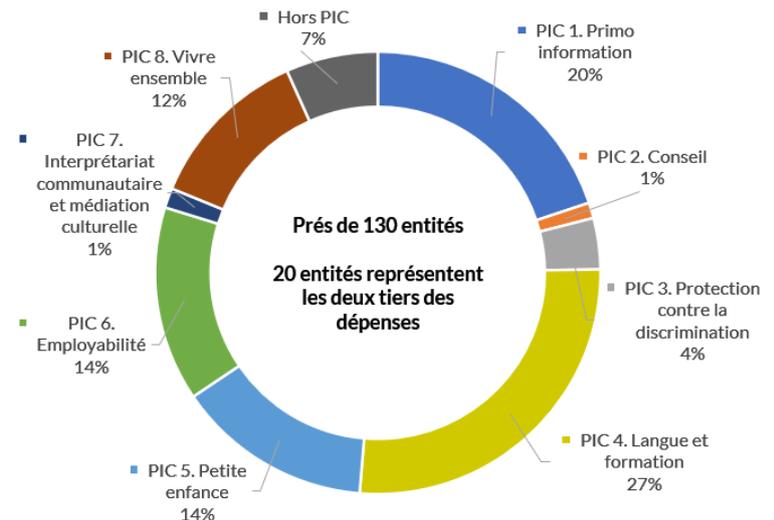
<sup>1</sup> À titre d'illustration, un des objectifs est le suivant : « 80% des enfants réfugiés arrivés en Suisse avant l'âge de quatre ans sont en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée dans le canton de domicile au moment de commencer l'école obligatoire ».

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 **économe et efficiente** ?
- 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.

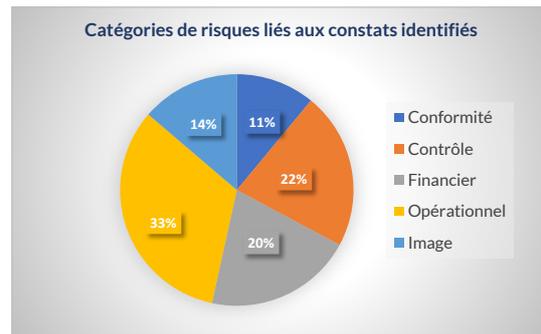
#### APPRECIATION GENERALE

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 IDENTIFIÉS

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 efficient 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'efficacité** 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 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

<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.

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 RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS**

Recommandations :	<b>10</b>	Niveau de priorité :	
- Acceptées :	<b>10</b>	Très élevée	<b>1</b>
		Elevée	<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.

