



Référence : 545-00-309/14/31/1

Guide de conception des concepts de surveillance des cantons concernant les programmes d'intégration cantonaux (PIC)

Légalement, l'affectation de fonds fédéraux à la mise en œuvre des PIC doit être supervisée aux niveaux à la fois fédéral et cantonal. Afin de garantir une surveillance systématique, les cantons et le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) doivent développer et mettre en œuvre des concepts de surveillance et documenter les résultats des contrôles effectués.

En vertu de l'art. 18, al. 4, de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), chaque canton doit disposer d'un concept de surveillance financière de son PIC axée sur les risques. Des précisions relatives aux dispositions légales concernant la surveillance des PIC figurent dans le document intitulé [« PIC : Concept de surveillance du SEM »](#).

Donnant suite à une recommandation du Contrôle fédéral des finances, le SEM a demandé aux cantons qui ne disposent pas encore d'un concept de surveillance de lui en faire parvenir un d'ici au 30 juin 2024¹ (cf. lettre relative au PIC 3). Pour répondre à plusieurs demandes, le SEM a établi le présent guide, qui doit aider les cantons à définir la structure et le contenu de leur concept.

Finalité d'un concept de surveillance en matière de PIC

Un concept de surveillance en matière de PIC doit montrer au moyen de quels processus, de quelles mesures, de quels instruments et de quels systèmes le canton – ou plus précisément les offices et services spécialisés chargés de la mise en œuvre – garantit que les dispositions figurant dans la circulaire relative aux PIC et celles figurant dans les conventions-programmes concernant les PIC sont respectées et que les subventions sont utilisées de manière appropriée, correcte, conforme au droit et économique.

Une surveillance efficace doit permettre d'éliminer ou de réduire les risques suivants :

- Mauvaise gestion des subventions
- Non-respect de prescriptions fédérales
- Manque de coordination entre les cantons et la Confédération (et les structures communales)
- Manque de réactivité face aux changements
- Risques liés à la gestion des données
- Manque de durabilité financière insuffisante

¹ Le délai prévu dans la liste de contrôle des conditions et des recommandations concernant la demande relative au PIC 2024-2027 (annexe 2) est le 30 avril 2024. Toutefois, le rapport final PIC 2bis (2022/2023) ne doit être remis que pour le 30 juin 2024. Les cantons concernés peuvent ainsi faire parvenir leur stratégie en matière de surveillance en même temps que le rapport final PIC 2bis.

Nota bene :

- Il est possible que le canton ou l'office concerné se soit déjà doté d'un système de contrôle interne (SCI) général formalisé. Le SEM n'a pas pour objectif de faire en sorte que les éventuels documents existants en la matière soient complétés par des dispositions portant sur la surveillance spécifique des PIC. Le concept de surveillance concernant les PIC devrait constituer un document à part entière, qui peut aussi se référer à un SCI général ou à un concept de gestion des risques du canton, de l'office ou du service spécialisé et à des procédures qui déploient leurs effets également dans la surveillance des PIC. Dans ce cas, il y a lieu de joindre au concept les documents généraux en question, dans la mesure où leur volume le permet. Une représentation graphique du processus (par ex. au moyen du logiciel « Visio ») n'est pas obligatoire, mais recommandée pour une plus grande clarté et une meilleure compréhension des procédures.
- Généralement, des procédures et des contrôles internes sont effectués dans les offices et services concernés, mais il peut arriver que ceux-ci ne soient pas consignés de manière formelle. Le concept de surveillance concernant les PIC peut alors servir à les mettre en forme. Si des processus et des contrôles internes sont consignés, le SEM ne demande pas qu'ils soient également intégrés dans le concept de surveillance concernant les PIC. Il suffit d'indiquer qu'ils existent et de prévoir des liens vers les documents en question.
- À l'avenir, la société BDO SA procédera, sur mandat du SEM², à l'examen des systèmes et des vérifications des comptes. Les processus documentés sous la forme de stratégies, de manuels ou de descriptifs de processus, notamment, seront alors gages de contrôles plus rapides pour tous les acteurs concernés.
- Idéalement, un tel concept ne devrait pas viser en priorité à accomplir l'obligation légale de surveillance des PIC, mais devrait servir en particulier de document d'information et de travail aux acteurs intéressés des services concernés.
- Les questions ci-après ont pour vocation d'indiquer quelles informations sont essentielles pour le SEM. Il ne faut pas obligatoirement y répondre systématiquement et dans l'ordre proposé.

² En 2023, le SEM a lancé un appel d'offres public (appel d'offres OMC) pour un mandat d'audits prudentiels portant sur les subventions dans le domaine de l'intégration spécifique et de l'aide sociale. Pour ce qui est de l'intégration spécifique, le mandat consiste à procéder à des examens des systèmes et à des vérifications des comptes concernant les PIC et les programmes et projets d'importance nationale (PPiN). Ce faisant, le SEM met en œuvre les recommandations du Contrôle fédéral des finances. Le mandat a été adjugé à la société BDO SA, succursale de Berne.

Éléments à prendre en compte dans le concept de surveillance des cantons concernant les PIC :

Définition des objectifs et contexte

- Définition claire des objectifs visés par le concept de surveillance
- Contextualisation de l'affectation des fonds fédéraux attribués aux PIC

Bases légales

- Synthèse des lois et ordonnances fédérales et cantonales qui régissent les subventions et la surveillance (LSu, LAsi, LEI, OIE, document-cadre PIC, circulaire PIC, convention-programme PIC, bases légales cantonales et directives internes portant sur l'intégration).

Responsabilités et compétences

Une définition des responsabilités concernant la mise en œuvre des PIC et la surveillance dans ce domaine à l'échelon cantonal est demandée. Un renvoi aux dépôts des PIC ou à d'autres documents pertinents est possible si ceux-ci contiennent des indications plus précises. Le cas échéant, reprendre la page de garde du portail ELSI concernant le dépôt PIC comme annexe à la stratégie.

- Quelles sont les unités chargées de la mise en œuvre du PIC (service spécialisé dans l'intégration, office chargé de la coordination en matière d'asile, fondations partenaires...)?
- Quels sont les principaux partenaires et offices impliqués dans la conception et la mise en œuvre des PIC ?
- Quelle est la répartition des rôles entre les communes et les cantons dans le domaine de l'intégration spécifique ?
- Le PIC est-il cofinancé par les communes ? Quelles sont les modalités de financement (coûts effectifs, forfaits, clé de répartition...) ? Un rapport est-il établi à ce sujet ?
- Comment les compétences sont-elles réparties au sein des différents services concernés s'agissant de la mise en œuvre des PIC ? Qui a compétence pour ce qui touche au portail en ligne ELSI ?
- Qui a compétence à l'échelon cantonal pour superviser le concept de surveillance et la mettre en œuvre ?
- Quels sont les principaux organes responsables en matière de PIC ?

Suivi et rapport

Il s'agit ici d'apporter une définition des mécanismes visant à surveiller en continu l'utilisation des moyens financiers et à contrôler l'efficacité des PIC.

- Les contributions de la Confédération – autrement dit du SEM – sont-elles versées sur un compte bancaire unique, ou y a-t-il un compte spécifique pour chaque fonds (PIC, programme S, programme tel que PAI, AFi, programme R, etc., si le canton y participe) ?
- Le système de comptabilité est-il doté d'ordres internes qui permet de ventiler les ressources en fonction de leur affectation ?
- Quelles dispositions ont été prises pour que des moyens soient alloués à des mesures qui, d'après la circulaire relative aux PIC, ne sont pas éligibles à un subventionnement (cf. notamment le ch. 5 de la circulaire relative aux PIC 3) ?
- Comment le canton garantit-il que les moyens financiers sont affectés à bon escient, à savoir uniquement aux groupes cibles prévus (ventilation des ressources du crédit d'encouragement à l'intégration, des forfaits d'intégration, du programme S ou des forfaits globaux ; cf. notamment le ch. 5 de la circulaire relative aux PIC 3) ?

- Comment le financement de l'intégration spécifique est-il dissocié du financement des structures ordinaires (cf. notamment le ch. 5 de la circulaire relative aux PIC 3) ?
- Comment le respect de la règle de financement « 50-50 » dans le domaine de la LEI est-il garanti (circulaire, ch. 3.2.2 « Contribution des cantons ») ?
- Qui est chargé d'approuver le budget ? Qui est chargé d'approuver les différentes dépenses ?
- Un système de double contrôle est-il prévu ?
- Les droits de signature sont-ils régis par des règles formelles ?
- Les charges relatives aux différents domaines d'encouragement font-elles l'objet d'une saisie selon les dépenses effectives ou applique-t-on des clés de répartition ?
- Quels sont les systèmes informatiques utilisés (par ex. SAP, systèmes de gestion des cas, banques de données budgétaires propres, systèmes de gestion des affaires...)
- Où les transactions financières (revenus/charges) concernant les PIC figurent-elles exactement dans les comptes de l'office ainsi que dans le compte d'État du canton ?
- Activités de contrôle :
 - Existe-t-il un SCI au niveau des services et des offices chargés de l'intégration ?
 - Y a-t-il des descriptifs de processus dans le domaine des PIC ?
 - S'il n'y a pas de SCI : quels sont les contrôles internes effectués au cours des processus ?
 - Qui établit les rapports annuels à l'intention du SEM ?
 - Les indications qui y sont contenues sont-elles soumises à un double contrôle ?
 - Si le document doit aussi faire office de document de travail, reprendre les informations de la circulaire sur les PIC 3, notamment celles concernant les délais (délai pour le versement des contributions fédérales aux cantons et délais pour la remise des rapports PIC au SEM).

Gestion des risques

Identification de risques potentiels liés à l'utilisation des moyens financiers et mise en œuvre de mesures visant à réduire ces risques.

- Les risques liés à la mise en œuvre des PIC sont-ils soumis à des analyses et à des évaluations ?
- Si oui, à quelle fréquence ? Qui en est responsable ?

Marchés publics

- Des conventions de prestations ont-elles été conclues ?
- Quelles sont les modalités d'acquisition ?

Révision et mise à jour

- Les services compétents sont-ils soumis à des révisions internes ? Si oui, à quelle fréquence ?
- Le contrôle cantonal des finances procède-t-il régulièrement à des audits ? (Attention : les contrôles éventuels menés par le contrôle cantonal des finances liés aux PIC ainsi que ceux liés à d'autres programmes subventionnés par le SEM doivent être communiqués au SEM, les rapports d'audit doivent être consultables par le SEM.)

Évaluations

Des évaluations spécifiques aux PIC sont-elles prévues ? Y a-t-il une planification à long terme à ce sujet, ou s'agit-il plutôt de décisions ad hoc, prises en fonction des besoins ?

Les cantons sont libres d'intégrer à leur concept d'autres aspects liés à la surveillance des PIC qu'ils estiment importants et qui n'ont pas été mentionnés ici.

Explication des principales notions :

Surveillance financière
<p>La surveillance financière vise à vérifier l'utilisation économique et adéquate des indemnités et des aides financières auprès des bénéficiaires.</p> <p>Les contrôles menés dans le cadre de la surveillance financière s'effectuent selon les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité³. Ce dernier critère implique d'examiner si les ressources sont employées de manière économe, si la relation entre coûts et utilité est avantageuse et si les dépenses ont l'effet escompté. L'effet des dépenses est déterminé dans le cadre de l'évaluation.</p>
Audit de système (basé sur les risques)
<p>Les audits de système sont une démarche visant à identifier les points faibles du système de contrôle interne (SCI). Lors d'un audit de système, les éléments et les règles de procédure d'un système complet au sein d'une organisation sont examinés. Les procédures d'audit doivent aboutir à des recommandations.</p>
Système de contrôle interne (SCI)
<p>Le SCI comprend des procédures, méthodes et mesures ordonnées à l'interne de l'entreprise afin de garantir une sécurité appropriée de la conduite des affaires⁴. Il s'agit d'un système regroupant les processus et les mesures de contrôle s'y rapportant qui contribuent à la surveillance des principaux processus de travail déployés au sein de l'entreprise.</p> <p>Le SCI assure la gestion de la qualité des processus d'affaires qui ont une incidence financière. Par conséquent, il englobe au moins tous les niveaux de traitement des données financières des unités administratives (en incluant les éventuels systèmes et interfaces en amont). Les SCI plus développés s'occupent en outre d'autres processus opérationnels importants des unités administratives, même si ces processus n'ont pas d'incidence directe sur les finances⁵.</p>
Vérification des comptes (audit financier/révision)
<p>Les vérifications des comptes visent à garantir que les charges et les revenus qui figurent dans le système comptable correspondent bien à la réalité. Dans le cas des PIC, les dépenses qui figurent dans les rapports annuels à l'intention du SEM sont comparées avec celles qui se trouvent dans le système comptable du canton ; une analyse semblable est effectuée pour ce qui est de la ventilation des subventions en fonction du groupe cible.</p>
Gestion des risques⁶
<p>En principe, la gestion des risques consiste à analyser et à évaluer en permanence les événements, les actions et les développements qui pourraient empêcher l'entreprise d'atteindre ses objectifs et de mener à bien sa stratégie.</p> <p>La gestion des risques se conçoit comme un processus perpétuel, dans le cadre duquel les activités de planification, de développement, de contrôle et d'ajustement ont lieu en continu.</p> <p>Une matrice des risques est souvent appliquée dans ce cadre (probabilité d'occurrence x niveau d'impact = facteur de risque).</p>

³ [Contrôle fédéral des finances](#)

⁴ www.finma.ch

⁵ [Contrôle fédéral des finances](#)

⁶ <https://www.kmu.admin.ch>