

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de la surveillance financière fédérale dans le domaine de l'asile

Secrétariat d'Etat aux migrations

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	420.21506
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	13
1.3 Etendue de l'audit et principe	14
1.4 Documentation et entretiens	14
1.5 Discussion finale	14
2 Les forfaits de l'asile et leur calcul	15
2.1 Une structure de forfaits adéquate et justifiée.....	15
2.2 Absence de mécanisme d'ajustement des parts d'aide sociale.....	16
2.3 Actualisation et calcul des forfaits conforme et documenté	17
3 Efficacité de la surveillance financière.....	19
3.1 Nécessité d'un renforcement de l'orientation-risques	19
3.2 Efficacité des contrôles garantie sur la qualité des données	20
3.3 Surveillance efficace de l'information sur l'activité lucrative.....	21
3.4 Mise à disposition non systématique des rapports des contrôles cantonaux des finances.....	22
4 Efficience de la surveillance financière du SEM	24
4.1 La qualité des données mobilise l'essentiel des ressources.....	24
4.2 Refonte bienvenue de l'outil Finasi	24
4.3 Nécessité de tenir compte de la modernisation du système d'information central sur la migration (SYMIC)	25
Annexe 1 : Bases légales	27
Annexe 2 : Abréviations	28
Annexe 3 : Critères d'éligibilité des forfaits globaux (source SEM)	29

Audit de la surveillance financière fédérale dans le domaine de l'asile

Secrétariat d'Etat aux migrations

L'essentiel en bref

Depuis 2008, la Confédération verse environ 1 milliard de francs par an aux cantons pour la prise en charge de la population de l'asile. Des forfaits globaux trimestriels sont calculés par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) selon les effectifs accueillis sur le territoire cantonal. Le SEM est tenu de vérifier la qualité des données servant de base aux calculs des forfaits et l'utilisation conforme et efficace de ceux-ci par les cantons. Cinq ans après son dernier examen,¹ le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité à nouveau le calcul de ces forfaits ainsi que l'efficacité et l'efficience de la surveillance financière du SEM.

Les résultats de cet audit sont globalement positifs. Le calcul des forfaits est conforme au cadre légal et documenté. Les contrôles du SEM sur la qualité des données sont efficaces grâce à une orientation-risques et à une bonne coordination avec les cantons. Depuis 2016, la surveillance financière s'est aussi développée dans le contrôle de l'information sur l'activité lucrative et la couverture des critères de conformité et d'efficacité. Les exigences légales de coordination de la surveillance financière avec les cantons sont partiellement remplies. Le SEM a organisé sa surveillance financière de manière efficiente compte tenu des limites des systèmes d'information du domaine de l'asile. Toutefois, quatre potentiels d'améliorations ont été détectés.

Actualisation des parts d'aide sociale et d'encadrement des forfaits globaux

Pour mémoire, la part d'aide sociale et d'encadrement représente les deux tiers des subventions versées par la Confédération aux cantons. Malgré une recommandation émise par le CDF en 2017, le SEM n'a pas procédé à un ajustement réel de cette part. Depuis 2008, elle n'a fait l'objet que d'une indexation annuelle à l'indice des prix à la consommation.

L'absence d'actualisation de cette part d'aide sociale et d'encadrement des forfaits globaux est liée à la fiabilité insuffisante des statistiques de l'aide sociale dans le domaine de l'asile. Un projet de modernisation devrait permettre d'ici 2026 une qualité suffisante pour que les statistiques de l'aide sociale servent de base à l'examen des coûts effectifs.

Approche-risques insuffisante sur les cantons

Le SEM suit une approche risques dans sa surveillance financière, mais elle n'est pas suffisamment orientée sur les cantons. De plus, l'alignement des risques sur les activités de surveillance n'est pas garanti.

Le renforcement de l'approche-risques conformément aux exigences de la loi révisée sur les subventions permettra de garantir un meilleur ciblage des ressources de la surveillance financière sur les domaines et les cantons les plus à risques.

¹ Le rapport d'audit PA 15339 est disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

Communication non systématique des résultats d’audits des cantons

L’article 95 de la Loi fédérale sur l’asile (LAsi) stipule un échange d’informations entre les organes de surveillance financière de la Confédération (SEM et CDF) et les contrôles cantonaux des finances (CCF). S’appuyant sur leur base légale, près d’un tiers des CCF ne transmettent pas au SEM les rapports d’audit réalisés dans le domaine de l’asile.

Le CDF recommande au SEM de définir avec les cantons des modalités afin de lui permettre de remplir les exigences légales sur la communication des résultats d’audit par les CCF.

Amélioration de l’efficacité moyennant une refonte de Finasi coordonnée avec SYMIC

La refonte de l’environnement de calcul Finasi et la généralisation de l’automatisation des opérations de corrections manuelles des données financièrement pertinentes permettront d’améliorer l’efficacité dans l’utilisation des ressources de la surveillance financière du SEM.

Le CDF salue cette démarche. Il insiste qu’il ne s’agit là que d’une étape intermédiaire. Celle-ci devra être coordonnée avec la modernisation du système d’information central sur la migration (SYMIC) et avec la démarche d’harmonisation de l’activité statistique au sein du SEM.

Prüfung der Finanzaufsicht des Bundes im Asylbereich

Staatssekretariat für Migration

Das Wesentliche in Kürze

Seit 2008 entrichtet der Bund den Kantonen ca. 1 Milliarde Franken pro Jahr zur Deckung der Betreuungskosten im Asyl- und Flüchtlingsbereich. Gestützt auf die Anzahl im Kantonsgebiet aufgenommener Personen berechnet das Staatssekretariat für Migration (SEM) quartalsweise Globalpauschalen. Das SEM muss die Qualität der Daten, die bei der Berechnung der Pauschalen als Grundlage dienen, sowie die regelkonforme und wirksame Verwendung dieser Pauschalen durch die Kantone überprüfen. Fünf Jahre nach ihrer letzten Prüfung¹ hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Berechnung der Pauschalen sowie die Wirksamkeit und Effizienz der Finanzaufsicht durch das SEM erneut untersucht.

Die Ergebnisse dieser Prüfung fallen insgesamt positiv aus. Die Berechnung der Pauschalen entspricht den gesetzlichen Bestimmungen und ist dokumentiert. Die Kontrollen der Datenqualität durch das SEM sind dank einer Risikoorientierung und einer guten Koordination mit den Kantonen effizient. Die Finanzaufsicht hat sich seit 2016 auch bei der Kontrolle der Informationen über die Erwerbstätigkeit und die Erfüllung der Konformitäts- und Wirksamkeitskriterien weiterentwickelt. Die gesetzliche Anforderung an die Finanzaufsicht, sich mit den Kantonen zu koordinieren, ist teilweise erfüllt. Das SEM hat seine Finanzaufsicht trotz beschränkter Informationssysteme im Asylwesen effizient organisiert. In vier Bereichen wurde jedoch Verbesserungspotenzial festgestellt.

Aktualisierung der Anteile Sozialhilfe und Betreuung an den Globalpauschalen

Zur Erinnerung: Zwei Drittel der Subventionen, die der Bund an die Kantone zahlt, entfallen auf die Sozialhilfe und die Betreuung. Trotz einer Empfehlung der EFK aus dem Jahr 2017 hat das SEM keine tatsächliche Anpassung dieses Anteils vorgenommen. Seit 2008 wurde er nur noch jährlich an den Verbraucherpreisindex angepasst.

Dass der Anteil der Sozialhilfe und Betreuung an den Globalpauschalen nicht aktualisiert wurde, ist auf die ungenügende Verlässlichkeit der Statistiken über die Sozialhilfe im Asylbereich zurückzuführen. Ein Modernisierungsprojekt soll bis 2026 eine ausreichende Qualität ermöglichen, damit die Statistiken der Sozialhilfe als Grundlage für die Prüfung der tatsächlichen Kosten dienen können.

Zu wenig auf die Kantone ausgerichteter Risikoansatz

Das SEM verfolgt in seiner Finanzaufsicht zwar einen risikoorientierten Ansatz, doch dieser ist nicht ausreichend auf die Kantone ausgerichtet. Ausserdem ist die Ausrichtung der Risiken auf die Aufsichtstätigkeit nicht gewährleistet.

¹ Der Prüfbericht PA 15339 ist auf der Website der EFK abrufbar (www.efk.admin.ch).

Durch die Stärkung des Risikoansatzes gemäss den Anforderungen des revidierten Subventionsgesetzes wird sichergestellt, dass die Ressourcen der Finanzaufsicht gezielter auf die risikoreichsten Bereiche und Kantone ausgerichtet werden.

Keine systematische Weiterleitung der Prüfergebnisse der Kantone

Artikel 95 des Asylgesetzes (AsylG) hält fest, dass sich die eidgenössischen Finanzaufsichtsorgane (SEM und EFK) und die kantonalen Finanzkontrollen (KFK) gegenseitig informieren. Fast ein Drittel der KFK leitet die Berichte über Prüfungen im Asylbereich unter Berufung auf ihre gesetzliche Grundlage jedoch nicht an das SEM weiter.

Die EFK empfiehlt dem SEM, gemeinsam mit den Kantonen Modalitäten zu definieren, damit das SEM die gesetzlichen Anforderungen an die Übermittlung der Ergebnisse aus den Prüfungen der KFK erfüllen kann.

Verbesserung der Effizienz mithilfe einer mit SYMIC koordinierten Überarbeitung von Finasi

Die Überarbeitung des Rechenumfeldes Finasi und die flächendeckende Automatisierung der manuellen Korrekturen der finanziell relevanten Daten werden die Effizienz beim Ressourceneinsatz für die Finanzaufsicht durch das SEM verbessern.

Die EFK begrüsst diese Vorgehensweise. Sie betont, dass es sich hierbei nur um einen Zwischenschritt handelt. Dieser muss mit der Modernisierung des zentralen Migrationsinformationssystems (SYMIC) und mit der Harmonisierung der statistischen Aktivität im SEM koordiniert werden.

Originaltext auf Französisch

Verifica della vigilanza finanziaria della Confederazione nel settore dell'asilo

Segreteria di Stato della migrazione

L'essenziale in breve

Dal 2008 la Confederazione versa circa 1 miliardo di franchi all'anno ai Cantoni per l'assistenza alle persone richiedenti l'asilo. La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) calcola somme forfettarie globali trimestrali a seconda del numero di persone accolte sul territorio cantonale. È compito della SEM verificare la qualità dei dati che servono come base per calcolare le somme forfettarie e l'impiego conforme ed efficace di queste ultime da parte dei Cantoni. Cinque anni dopo la sua ultima verifica¹, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha controllato di nuovo il calcolo di queste somme forfettarie così come l'efficacia e l'efficienza della vigilanza finanziaria della SEM.

I risultati della presente verifica sono complessivamente buoni. Il calcolo delle somme forfettarie è conforme al quadro legale e documentato. I controlli della SEM sulla qualità dei dati sono efficaci grazie a un orientamento ai rischi e a un buon coordinamento con i Cantoni. Dal 2016, la vigilanza finanziaria è migliorata anche riguardo al controllo dell'informazione sull'attività lucrativa e al rispetto dei criteri di conformità e d'efficacia. I requisiti legali di coordinamento della vigilanza finanziaria con i Cantoni sono parzialmente soddisfatti. La SEM ha organizzato la propria vigilanza finanziaria in modo efficiente malgrado i limiti dei sistemi d'informazione nel settore dell'asilo. Ciononostante, è stato individuato un potenziale di miglioramento in quattro settori.

Aggiornamento delle quote di aiuto sociale e di supervisione delle somme forfettarie globali

Si ricorda che la quota di aiuto sociale e di supervisione rappresenta i due terzi dei sussidi versati dalla Confederazione ai Cantoni. Malgrado una raccomandazione formulata dal CDF nel 2017, la SEM non ha adeguato questa quota alle condizioni reali. Dal 2008, quest'ultima è stata oggetto solo di un'indicizzazione annuale basata sull'indice dei prezzi al consumo.

La mancanza di aggiornamento di questa quota di aiuto sociale e di supervisione delle somme forfettarie globali è connessa all'affidabilità insufficiente dei dati statistici relativi all'aiuto sociale nel settore dell'asilo. Un progetto di modernizzazione dovrebbe consentire entro il 2026 una qualità sufficiente affinché i dati statistici relativi all'aiuto sociale servano come base all'esame dei costi effettivi.

Approccio orientato ai rischi insufficiente nei confronti dei Cantoni

La SEM segue un approccio orientato ai rischi nella propria vigilanza finanziaria, ma quest'ultimo non è sufficientemente orientato ai Cantoni. Inoltre, non viene garantito che i rischi siano adeguatamente considerati nell'attività di vigilanza.

¹ Il rapporto di verifica PA 15339 è disponibile sul sito Internet del CDF (www.cdf.admin.ch).

Il rafforzamento dell'approccio orientato ai rischi conformemente alla revisione della legge sui sussidi consentirà di garantire un miglior impiego delle risorse relative alla vigilanza finanziaria, indirizzandole verso i settori e i Cantoni esposti ai maggiori rischi.

Comunicazione non sistematica dei risultati degli audit relativi ai Cantoni

L'articolo 95 della legge sull'asilo (LAsi) prevede uno scambio di informazioni tra gli organi di vigilanza finanziaria della Confederazione (SEM e CDF) e gli organi di Controllo cantonale delle finanze (CCF). Conformemente alla loro base legale, circa un terzo dei CCF non trasmette alla SEM i rapporti di verifica elaborati nel settore dell'asilo.

Il CDF raccomanda alla SEM di definire con i Cantoni le modalità necessarie affinché possa soddisfare i requisiti legali relativi alla comunicazione dei risultati di verifica da parte dei CCF.

Miglioramento dell'efficienza tramite l'adeguamento coordinato della banca dati Finasi con SIMIC

L'adeguamento dell'ambiente di calcolo Finasi e la generalizzazione dell'automatizzazione delle operazioni di correzioni manuali dei dati pertinenti a livello finanziario consentiranno di migliorare l'efficienza dell'impiego concernente le risorse della vigilanza finanziaria della SEM.

Il CDF accoglie favorevolmente questa procedura e insiste sul fatto che si tratta soltanto di una tappa intermedia. Quest'ultima dovrà essere coordinata con la modernizzazione del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) e il processo di armonizzazione dell'attività statistica in seno alla SEM.

Testo originale in francese

Audit of the federal financial supervision in the asylum sector

State Secretariat for Migration

Key facts

Since 2008, the Confederation has been paying the cantons approximately CHF 1 billion per year for the care of the asylum population. The State Secretariat for Migration (SEM) calculates quarterly lump sums according to the number of asylum seekers received in each canton. The SEM is required to check the quality of the data used to calculate the lump sums and the proper and effective use of these funds by the cantons. Five years after its last audit,¹ the Swiss Federal Audit Office (SFAO) again audited the calculation of these lump sums and the effectiveness and efficiency of the SEM's financial supervision.

The results of this audit were generally good. The calculation of the lump sums is in line with the legal framework and documented. The SEM's data quality controls are effective thanks to its focus on risk and good coordination with the cantons. Since 2016, financial supervision has also expanded into the verification of information on gainful employment and the scope of compliance and efficiency criteria. The legal requirements on coordination of financial supervision with the cantons are partially fulfilled. The SEM organises its financial supervision in an efficient manner, taking into account the limitations of the information systems in the asylum sector. However, four potential areas for improvement have been identified.

Adjustment of the social assistance and support share of the lump sums

For reference, the share of social assistance and support represents two-thirds of the subsidies paid by the Confederation to the cantons. Despite a recommendation by the SFAO in 2017, the SEM has not made any real adjustment to this share. Since 2008, it has only been indexed annually to the consumer price index.

The failure to adjust this share of the lump sums for social assistance and support is linked to the insufficient reliability of social assistance statistics in the asylum sector. A modernisation project should ensure that the quality of the social assistance statistics is sufficiently high by 2026 to serve as a basis for assessing the actual costs.

Risk-based approach is insufficiently focused on the cantons

The SEM takes a risk-based approach in its financial supervision, but this is not sufficiently focused on the cantons. Furthermore, the alignment of risks with supervisory activities is not guaranteed.

Strengthening the risk-based approach in line with the requirements of the revised Subsidies Act will ensure that financial supervision resources are better targeted towards the sectors and cantons most at risk.

¹ The report for audit mandate 15339 is available on the SFAO website (www.sfao.admin.ch).

Communication of cantonal audit results is not systematic

Article 95 of the Asylum Act (AsyIA) requires an exchange of information between the financial supervisory bodies of the Confederation (SEM and SFAO) and the cantonal audit offices. Drawing on their legal frameworks, almost one third of the cantonal audit offices do not forward their asylum sector audit reports to the SEM.

The SFAO recommends that the SEM work with the cantons to define the modalities for fulfilling the legal requirements on the cantonal audit offices' communication of audit results.

Increased efficiency by overhauling Finasi in coordination with ZEMIS

The overhaul of the Finasi calculation system and the widespread automation of manual corrections to financially relevant data will improve the efficiency of the SEM's financial supervision resources.

The SFAO welcomes this step. It emphasises that this is only an intermediate step and must be coordinated with the modernisation of the Central Migration Information System (ZEMIS) and the harmonisation of statistical activities within the SEM.

Original text in French

Prise de position générale du Secrétariat d'Etat aux migrations

Das SEM bedankt sich bei der EFK für die umfassende Prüfung der Finanzaufsicht im Asylbereich. Sehr geschätzt wurde das breite Prüfspektrum und die sich daraus ergebenden interessanten Diskussionen im Rahmen der Interviews. Das kritische Hinterfragen und Reflektieren der eigenen Tätigkeit bietet immer auch die Möglichkeit zu Verbesserung und Weiterentwicklung. Die Aussagen der EFK, dass die Resultate des Audits insgesamt positiv sind, dass die Finanzaufsicht als effizient und die Kontrollen als wirksam angesehen werden, bestärkt das SEM in seiner Arbeit. Das SEM teilt die Auffassung der EFK, dass die geplante Finasi-Ablösung eine zusätzliche Verbesserung bringen wird. Die von der EFK eruierten Bereiche mit Verbesserungspotential sind für das SEM nachvollziehbar und werden nicht bestritten.

Mit dem Bericht und den Empfehlungen ist das SEM einverstanden.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) verse des subventions aux cantons pour la prise en charge des coûts liés au séjour et à la subsistance de la population de l'asile. Depuis 2008, celles-ci prennent principalement la forme de forfaits individuels dits « globaux » multipliés pour chaque canton par les effectifs des catégories de personnes concernées. Le forfait global (FG) inclut différentes composantes : hébergement, aide sociale, santé, encadrement. Les FG1 sont versés pour chaque requérant d'asile pendant la durée de la procédure d'asile et pour chaque admis provisoire pendant l'admission provisoire, mais au plus tard sept ans après l'entrée de l'intéressé en Suisse. Les FG2 sont attribués pour les réfugiés statutaires et les apatrides, mais au plus pendant cinq ans à compter du dépôt de la demande d'asile, respectivement à compter de la reconnaissance de l'apatridie et pour les réfugiés admis provisoire pendant l'admission provisoire, mais au plus tard sept ans après l'entrée de l'intéressé en Suisse. Le FG2 est versé aux réfugiés au sens de l'art. 56 de la loi fédérale sur l'asile (LAsi) pendant sept ans à compter du mois suivant leur entrée en Suisse (voir Annexe 3). A côté des FG, qui représentent 976,6 millions de francs en 2020, deux autres forfaits sont versés : le forfait d'aide d'urgence (FAU) et le forfait pour coûts administratifs (FCA). Ceux-ci s'élevaient en 2020 à 15,1 et 6,1 millions de francs.

L'article 95 de la LAsi donne le cadre de la surveillance financière, en particulier :

Al. 1^{er} : La Confédération vérifie que ses contributions sont utilisées conformément à la législation sur les subventions, qu'elles permettent d'atteindre le but dans lequel elles ont été allouées et que les décomptes sont établis correctement. Elle peut également confier cette tâche à des tiers et faire appel aux contrôles cantonaux des finances (CCF).

Al. 3 : Le Contrôle fédéral des finances (CDF), le SEM et les CCF exercent leur surveillance sur la gestion financière conformément aux dispositions applicables. Ils déterminent la marche à suivre, coordonnent leurs activités et échangent les informations qu'ils détiennent.

La surveillance financière exercée sur les cantons fait l'objet depuis 2008 d'un concept du SEM. Celui-ci précise les objectifs légaux, les risques y relatifs et définit les domaines d'activités de surveillance, ainsi que les modalités de la collaboration avec les organes de surveillance (CDF, CCF, audit interne du Département fédéral de justice et de police – DFJP). Ce concept a été examiné par le CDF en 2016². Début 2019, la procédure d'asile accélérée dans les centres fédéraux d'asile a été introduite.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'objectif du présent audit est d'examiner la surveillance financière du SEM sur les cantons dans le domaine de l'asile en tenant compte des changements législatifs et autres développements depuis le dernier examen du CDF. A cette fin, le CDF a formulé deux questions d'audit :

² Le rapport d'audit PA 15339 est disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

1. La conformité au cadre légal des subventions est-elle garantie ?
2. La surveillance financière est-elle efficace et efficiente ?

1.3 Etendue de l’audit et principe

L’audit a eu lieu entre juin et juillet 2021. Le CDF a interviewé les responsables et collaborateurs concernés de la Division Subventions du SEM et a analysé des documents. Il a comparé les données du calcul des subventions de l’environnement de calcul du SEM (Finasi) avec celles du système d’information du domaine de l’asile (SYMIC). Le CDF a pris connaissance du projet de refonte de Finasi, initié fin 2020 par le SEM. Il s’est limité à examiner les impacts attendus sur la surveillance financière. Le CDF s’est entretenu avec les responsables de la coordination de l’asile et des réfugiés et des organes de contrôle des finances d’une sélection de cantons (Appenzell Rhodes extérieures, Berne, Genève, Lucerne, Schwyz, Vaud, Zürich). Les échanges avec les cantons de Genève et de Lucerne ont eu lieu sur site et ont permis de récolter des informations complémentaires sur les organisations et les processus. Lirije Uruqi, Terry Burkhalter, François Donini et Grégoire Demaurex (responsable de révision) ont conduit cet audit. Regula Durrer en a assuré la supervision. Ce rapport ne prend pas en compte le développement ultérieur à l’audit.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par le SEM et les cantons interviewés. Les documents et l’infrastructure requis ont été mis à disposition de l’équipe d’audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 4 novembre 2021 au SEM. Les participants étaient la cheffe a. i. de la Division Subventions, le suppléant de la Section « Surveillance financière », le chef et un collaborateur de la Section Finances, planification de l’office, controlling et statistique, et le chef de la Section « Gestion des applications et projets 3 ». Le CDF était représenté par le responsable de révision, la responsable centre de compétences et le responsable de mandat pour le DFJP.

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

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Les forfaits de l'asile et leur calcul

2.1 Une structure de forfaits adéquate et justifiée

Le passage en 2008 du subventionnement sur base de décomptes trimestriels cantonaux à un système forfaitaire s'est fait selon un principe de neutralité budgétaire. Les subventions se répartissent en trois types de forfaits :

- 1) **Les forfaits globaux (FG)** : les FG1 pour les requérants d'asile (RA) et les admis provisoire (AP), les FG2 pour les réfugiés statutaires (RS) et les apatrides. Les FG visent à couvrir les coûts de prise en charge des besoins vitaux de la population de l'asile : loyer, aide sociale, frais d'encadrement, primes d'assurance-maladie obligatoire. Depuis mai 2019, les FG incluent une part additionnelle pour couvrir les coûts liés aux mineurs non accompagnés (MNA). La valeur mensuelle moyenne du FG1 est supérieure au FG2 (1541 contre 1486 francs en 2020). La différence s'explique par l'absence de contribution aux primes d'assurance-maladie pour le FG2 en raison du droit des réfugiés à des réductions individuelles entières de primes. Celle-ci n'est que partiellement compensée par un niveau supérieur d'aide sociale pour le FG2.
- 2) **Le forfait pour aide d'urgence (FAU)** a pour objectif d'indemniser les cantons pour les coûts liés à l'octroi de l'aide d'urgence aux requérants déboutés. Le montant versé dépend du nombre de décisions négatives multiplié par un montant de base. Depuis l'entrée en vigueur en mars 2019 du processus accéléré des demandes d'asile, le montant du FAU varie en fonction du type de procédure suivi : procédures Dublin, accélérée ou étendue.

Ancien régime (décisions négatives sur les demandes déposées avant le 1 ^{er} mars 2019)		Nouveau régime (décisions négatives sur les demandes déposées depuis le 1 ^{er} mars 2019)	
<i>Taux forfaitaires</i>		<i>Taux forfaitaires</i>	
Montant de base	4049	Procédure Dublin	399
Montant compensatoire	2025	Procédure accélérée	2007
		Procédure étendue	5988

Illustration 1 : Comparaison des montants des FAU en 2020 selon l'ancien et le nouveau régime (source : SEM).

- 3) **Le forfait pour coûts administratifs (FCA)** vise à couvrir une partie des frais administratifs que les cantons doivent supporter pour l'application de la LAsi. Le FCA est calculé en fonction du nombre de décisions d'asile. Son montant a été réduit en 2019 de 1100 francs à 550 francs par décision pour tenir compte de la réduction du nombre d'arrivées de RA et d'AP dans les cantons.

	2014	2016	2018	2020
FG1	474,0	791,1	683,4	492,8
FG2	210,1	379,3	466,0	483,8
FAU	51,6	71,0	48,9	15,1
FCA	26,4	29,9	16,8	6,1
Total	762,1	1271,3	1215,1	997,8

Illustration 2 : Évolution des forfaits fédéraux entre 2014 et 2020 (en millions de francs selon le compte d'Etat).

Les forfaits couvrent les coûts variables liés à la prise en charge de la population de l'asile, y compris les coûts administratifs (FCA). A côté du FG1, la Confédération verse une contribution de base pour le maintien d'une structure d'encadrement minimale pour les RA et les AP. Indexée à l'indice suisse des prix à la consommation (IPC), elle s'élevait à 334 116 francs en 2020 par canton. La totalité des forfaits s'élevait en 2020 à près d'1 milliard de francs. L'organe de pilotage politique du projet d'adaptation du système de financement de l'asile s'est prononcé en juin 2020 en faveur du maintien de cette contribution de base.³ Deux arguments ont joué un rôle déterminant : la nécessité de conserver une capacité suffisante d'absorption via une contribution indépendante des effectifs à gérer et le besoin de sécurité budgétaire pour les petits cantons. Côté FCA, le périmètre des coûts administratifs n'est pas défini. Le CDF a constaté que les cantons disposent de structures de coordination et de gestion de la population de l'asile en matière d'autorisation et d'annonce de séjour et de travail. Dans les entretiens avec les cantons de Genève et de Lucerne, le CDF n'a décelé aucun indice de nature à remettre en cause le niveau du FCA et de la contribution de base.

Appréciation

La structure des forfaits fédéraux permet de s'adapter aux évolutions du volume et de la nature des demandes d'asile. La création d'une part additionnelle de FG pour les surcoûts liés aux MNA suite à leur afflux massif en 2016 et la réduction de moitié de la FAU en sont l'illustration. La contribution de base se justifie par la nécessité de disposer d'un socle de compétences et de ressources affectées à l'asile quel que soit le nombre d'arrivées de RA. Celui-ci est de nature à faciliter le développement de solutions durables et avantageuses dans les cantons.

2.2 Absence de mécanisme d'ajustement des parts d'aide sociale

Les forfaits peuvent faire l'objet de trois types d'ajustements : le premier par une indexation annuelle à l'IPC sur toutes les composantes des forfaits ; le deuxième sur la base d'une règle préétablie, pour certaines d'entre elles comme les coûts d'assurance-maladie ; et le troisième, par un ajustement réel aux coûts effectifs.

En 2017, le CDF recommandait au SEM de comparer les dépenses cantonales aux FG et d'actualiser les composantes liées au loyer, à l'aide sociale et à l'encadrement⁴. Les parts de loyer ont été mis à jour dans l'ordonnance fédérale 2 sur l'asile relative au financement (OA-2) selon la règle « des trois 5 ». Si un écart de plus de 5 % est observé sur une période de cinq ans et dans cinq cantons dans les statistiques sur le loyer de l'Office fédéral de la statistique (OFS), les indices sont révisés. Le suivi du SEM sur la suppression de l'aide sociale s'accompagne, depuis l'introduction en mars 2019 du nouveau régime des FAU (voir illustration 1), d'un mécanisme automatique d'actualisation des forfaits défini dans l'OA-2.

³ Cette décision figure dans le Rapport final « Agenda Intégration Suisse : modification du système de financement » du 17 juin 2020 à l'attention du groupe de coordination, pp. 132-135, sous www.sem.admin.ch > Intégration & naturalisation > Encouragement de l'intégration > Programmes d'intégration cantonaux et Agenda Intégration > Agenda Intégration Suisse. Elle répond à la recommandation n° 13 du rapport d'audit PA 15339 du CDF (mentionné sous note 1) qui demandait au SEM de se prononcer sur la nécessité de la contribution de base.

⁴ Recommandation n° 13 du rapport d'audit PA 15339 du CDF.

Le SEM établit et publie chaque année un rapport à ce sujet. L'examen annuel à l'été 2020 des chiffres 2019 a conclu au maintien des niveaux des FAU.⁵

La part d'aide sociale et d'encadrement représente les deux tiers des subventions versées aux cantons⁶. Malgré la recommandation du CDF, le SEM n'a pas procédé à un ajustement réel de celle-ci. Depuis 2008, cette part d'aide sociale et d'encadrement n'a cependant fait l'objet que d'une indexation annuelle à l'indice des prix à la consommation. Le SEM obtient depuis 2016 une statistique de l'OFS sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile (SAS-AsylStat). Celle-ci sert de base au calcul du taux de couverture des coûts de l'aide sociale par les FG. Le SEM estime que la qualité des données de la SAS-AsylStat est insuffisante pour que celles-ci soient utilisées comme base d'actualisation des FG. Le CDF constate que les spécificités du domaine de l'asile rendent en effet le relevé statistique difficile s'agissant de la répartition des coûts de structures d'hébergements collectifs.

L'OFS a initié en 2021 un projet de modernisation de la SAS. Cette démarche vise à faciliter le travail des entités cantonales en charge des relevés statistiques. Selon les informations obtenues, celle-ci devrait permettre de produire des données fiables dans le domaine de l'asile d'ici au premier semestre 2026. D'ici là, le SEM continuera à exploiter les données de la SAS pour suivre l'évolution de l'aide sociale de population de l'asile par cohorte et tout au long de leurs années de séjour. Le CDF constate que le SEM assure un suivi général sur l'évolution des barèmes d'aide sociale cantonaux dans le domaine de l'asile et les litiges judiciaires relatifs au respect des dispositions constitutionnelles sur les conditions minimums d'existence.

Appréciation

Le CDF regrette que la démarche de comparaison des parts d'aide sociale des forfaits globaux avec la statistique d'aide sociale (SAS) prévue dans le concept de surveillance financière du SEM ne soit toujours pas mise en œuvre. La recommandation du rapport d'audit du CDF de 2017 reste ouverte. La qualité de la SAS dans le domaine de l'asile reste insuffisante. Un engagement du SEM dans l'assurance-qualité est prévu dans le cadre de la modernisation de la SAS. Le CDF relève le caractère déterminant de celui-ci pour atteindre un niveau de fiabilité des données statistiques suffisant pour permettre une comparaison systématique des parts d'aide sociale des forfaits globaux avec les coûts effectifs au niveau de chaque canton. En l'état, la surveillance du SEM se limite à une récolte d'informations sur les pratiques cantonales sans que celle-ci n'impacte les montants des subventions versées.

2.3 Actualisation et calcul des forfaits conforme et documenté

L'OA-2 définit les règles d'actualisation des forfaits de l'asile. Le SEM adapte en novembre de chaque année les composantes des FG, du FAU et du FCA pour l'année suivante à l'IPC. La composante « caisse maladie » est calculée pour le FG1 sur la base de la moyenne des primes publiée par l'Office fédéral de la santé publique. Pour le FG2, elle se base sur les montants de franchises ordinaires et de quotes-parts selon l'art. 64 de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie. Une fois actualisés, les paramètres sont utilisés pour le calcul des

⁵ Les rapports annuels sur les anciens (avant mars 2019) et les nouveaux dossiers sont publiés sous www.sem.admin.ch > Publications & services > Rapports > Suivi sur la suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile

⁶ Celle-ci représentait respectivement 58 % du FG1 et 74 % du FG2 en 2020.

forfaits. Celui-ci a lieu mensuellement sur la base des effectifs ressortant du système d'information central sur la migration (SYMIC). Les opérations ont lieu dans un environnement séparé : Finasi. Ce dernier permet une gestion centralisée et documentée au niveau du SEM du traitement et des corrections des données financières pertinentes pour le versement des subventions. L'actualisation des paramètres et le calcul des forfaits se font sur des tableaux Excel selon le principe des quatre yeux. Une phase de correction a lieu ensuite, sur la base des contrôles-qualité réalisés parallèlement par le SEM et les cantons (voir sous chapitre 3.2). L'ensemble des opérations est documenté et respecte les exigences du système de contrôle interne. Les résultats des calculs des forfaits initiaux et correctifs sont repris dans des documents établis trimestriellement pour le paiement des subventions aux cantons.

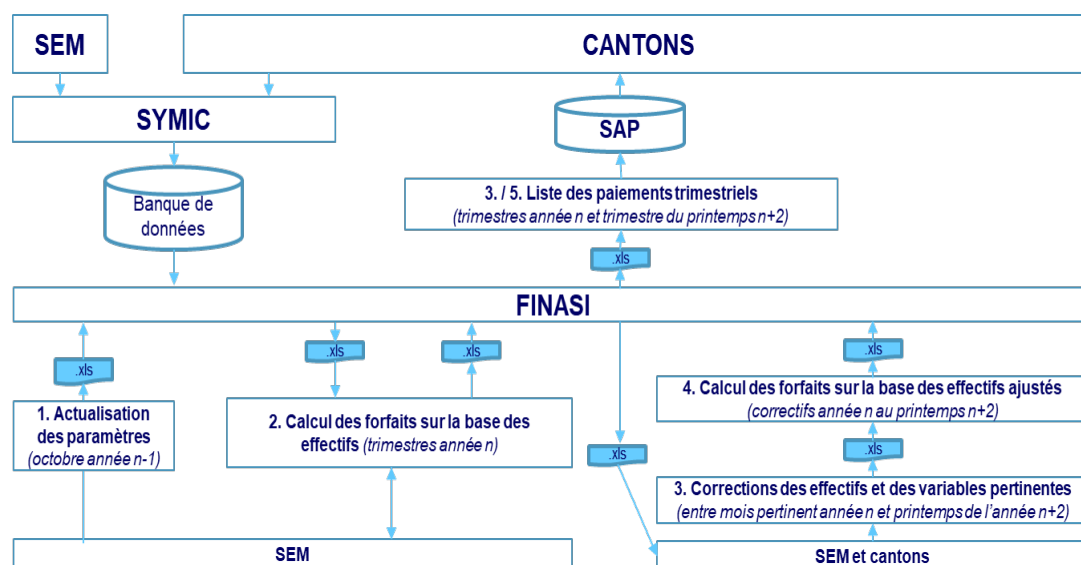


Illustration 3 : Les cinq étapes du processus de calcul et de paiement des forfaits (source SEM, représentation CDF).

Appréciation

L'actualisation des paramètres et le calcul des forfaits fédéraux sont conformes au cadre légal, dûment documentés et respectent les exigences de contrôle interne. Le caractère quasi exclusivement manuel des opérations d'actualisation et de calcul, ainsi que des corrections réalisées *a posteriori* est à relever. L'efficacité du calcul des forfaits fédéraux passe, dans un premier temps, par l'automatisation des contrôles dans le cadre du projet de refonte de Finasi, puis par la modernisation du système d'information sur la migration (voir chapitres 4.2 et 4.3 et la recommandation n° 3).

3 Efficacité de la surveillance financière

3.1 Nécessité d'un renforcement de l'orientation-risques

En 2017, le CDF recommandait au SEM d'adapter son concept de surveillance pour prendre en compte toutes les exigences légales de l'art. 95 LAsi et l'appréciation des risques.⁷ Le concept de surveillance financière de janvier 2021 donne plus de poids aux critères de conformité et d'efficacité. Le SEM a depuis 2017 examiné de manière transversale dans les cantons les frais de santé, des structures d'accueil de jour pour les réfugiés statutaires et d'hébergement et d'encadrement. Il s'agissait avant tout de prendre connaissance des situations cantonales pour identifier des bonnes pratiques. Ces examens peuvent conduire à des recommandations induisant des économies au niveau des cantons.⁸ Ceux-ci font l'objet d'une logique de suivi sur leur mise en œuvre. Le concept prévoit l'examen du critère d'efficacité comme l'influence de la procédure d'asile accélérée sur les structures cantonales. Le CDF constate la prise en compte des objectifs d'intégration de l'AIS et des risques y relatifs de manière coordonnée avec la Division de l'intégration du SEM.

Le CDF remarque l'existence d'une orientation-risques dans la mise en œuvre des activités de surveillance. Seuls les risques liés à l'exactitude des données sources, à leur traitement et au calcul des forfaits figurent dans le concept de surveillance. Il y manque un alignement systématique des activités de surveillance par rapport aux risques. La dimension des cantons n'y est pas documentée. Le CDF relève l'absence de tout document d'analyse des organisations, processus et des systèmes d'informations des cantons sous l'angle des risques (par exemple, en cas de réorganisations internes, de l'introduction de nouveaux systèmes d'information ou de non-réception d'un rapport d'audit d'un contrôle cantonal des finances – CCF). Or, l'art. 25 révisé de la Loi sur les subventions (qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2022) prévoit un renforcement de l'orientation-risques de la surveillance financière fédérale et l'identification documentée des bénéficiaires à hauts risques.

Appréciation

Le concept de surveillance financière du SEM remplit globalement les critères de l'art. 95 LAsi (régularité, conformité, efficacité). L'orientation-risques du SEM est en l'état insuffisamment documentée. Au vu des exigences légales renforcées dès 2022, la dimension des bénéficiaires des subventions et responsables de la mise en œuvre de la politique fédérale de l'asile (cantons) devra désormais être prise en compte et dûment documentée par le SEM. Ceci permettra une surveillance plus ciblée sur les domaines et les cantons les plus à risques.

Recommandation 1 (priorité 1)

Le CDF recommande au SEM de renforcer l'orientation-risques de sa surveillance financière par une couverture adéquate, actualisée et documentée des risques par domaine et par canton.

⁷ Recommandation n° 1 du rapport 15339 du CDF.

⁸ Une optimisation de la gestion des modèles de franchise a été réalisée dans certains cantons suite à l'examen du SEM.

Prise de position du SEM

La recommandation est acceptée.

Das SEM wird die Analyse der Risiken unter Berücksichtigung der Grösse der Subventionsempfänger (Kantonsgrösse und Finanzbeträge) sowie der kantonalen Strukturen, Prozesse und Informationssysteme aktualisieren und das Finanzaufsichtskonzept entsprechend anpassen.

3.2 Efficacité des contrôles garantie sur la qualité des données

Les risques de qualité insuffisante des données pertinentes pour le calcul des subventions sont avant tout liés à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Compte tenu des limites de SYMIC, particulièrement l'absence d'une historisation des mutations pour un événement de référence, Finasi est utilisé comme environnement de calcul des subventions cantonales. A l'analyse des données des deux systèmes⁹, le CDF confirme la fiabilité supérieure des données de Finasi par rapport à SYMIC. L'accès à Finasi est limité au seul SEM. Ce système permet la prise en compte systématique des situations effectives. Il réduit les retards et les ruptures d'informations et permet la traçabilité des corrections.

Le contrôle qualité des données est mis en œuvre parallèlement et de manière coordonnée entre le SEM et les cantons. Depuis 2010, le SEM examine une sélection de listes de contrôle selon les risques jugés les plus significatifs sous l'angle financier (ex. risque de paiement pour le même mois d'un FG1 et d'un FG2 pour la même personne) et selon une fréquence mensuelle. Le SEM procède aussi à des contrôles spécifiques manuels pour prendre en compte l'évolution des dispositions légales et les exceptions aux procédures standards. Parmi ces dernières, la délivrance par le canton d'autorisations de séjour pour les cas de rigueur, l'établissement de nouvelle demande d'asile dans les cinq ans suivant l'entrée en force d'une décision d'asile ou de renvoi et la prise en compte des expulsions pénales prononcées en application de l'art. 121 al. 3-6 de la Constitution fédérale et des art. 66a ou 66a bis du Code pénal suisse.

Les cantons obtiennent des listes mensuelles d'effectifs de Finasi. Ils en vérifient l'intégralité et l'exactitude par rapport à leurs banques de données internes sur la base de recommandations du SEM. Les contrôles diffèrent dans leur fréquence et leur intensité selon les cantons. Le SEM les soutient dans la mise en œuvre de comparaisons semi-automatiques entre Finasi et les bases de données cantonales : une moitié d'entre eux en a bénéficié entre 2015 et 2021. Des cantons disposent d'interfaces de contrôle avec leur base de données de l'aide sociale. Les résultats des contrôles des cantons sont saisis par ces derniers dans SYMIC ou communiqués au SEM. La démarche de contrôle-qualité entre le SEM et les cantons est cohérente. Le calendrier des contrôles du concept de surveillance financière est suivi de manière stricte. La quasi-totalité des corrections des montants versés sont effectuées plus de deux ans après la période de droit aux subventions (voir illustration 3). Des corrections individuelles restent possibles jusqu'au printemps de l'année d'après.

Le SEM documente la nature et l'impact financier des corrections réalisées. Selon le relevé du SEM pour l'année 2019, les modifications saisies par les cantons et/ou le SEM dans

⁹ Le CDF a comparé les données Finasi avec celles de SYMIC en référence à un mois déterminé (février 2017), mais extraites à deux moments différents (printemps 2020 et juin 2021).

SYMIC ont généré des corrections de subventions à hauteur de 22,5 millions de francs en faveur de la Confédération et de 25,3 millions de francs en faveur des cantons. L'impact financier net de celles-ci s'élève à 2,8 millions de francs pour les cantons. Les corrections manuelles du SEM dans Finasi ont, elles, induit 14 millions de francs en faveur de la Confédération (dont 11,9 millions de francs en lien avec la variable de l'activité lucrative – voir sous chapitre 3.3) et 12,1 millions de francs en faveur des cantons. Leur impact financier net se monte à 1,9 million de francs pour la Confédération. Le total des corrections a atteint 0,9 million de francs en faveur des cantons en 2019 (0,08 % du montant total de 1,076 milliard de francs de FG).

Appréciation

Basée sur Finasi, l'approche de contrôle-qualité du SEM est justifiée et pertinente. Elle est mise en œuvre d'une manière cohérente, systématique et efficace dans le contexte des limites de SYMIC et de la nécessité de maintenir Finasi pour le calcul et les correctifs de subvention. La fréquence mensuelle de contrôle des données permet une correction rapide des données erronées dans Finasi et réduit significativement les amplitudes des correctifs de subventions. Le SEM couvre les principaux risques de la Confédération et permet aux cantons d'en faire de même pour leurs risques spécifiques. L'efficacité de la démarche de surveillance est ainsi globalement garantie.

3.3 Surveillance efficace de l'information sur l'activité lucrative

L'existence ou non d'une activité lucrative des RA, des AP ou des réfugiés, respectivement sa saisie par les cantons dans SYMIC, impacte les FG. L'exercice de l'activité lucrative d'un RA est soumis à une autorisation préalable du service cantonal des migrations ou du marché du travail compétent. Celui d'un AP doit faire l'objet depuis mars 2019 d'une annonce avec confirmation préalable du respect de conditions de rémunération et de travail, de la profession et de la branche. Dans le domaine de l'asile, l'activité lucrative s'entend d'une activité exercée dans le but d'obtenir un revenu. Selon une note d'interprétation du SEM de 2015, seule la participation à des programmes d'occupation fait exception à l'obligation d'annonce, respectivement à celle de sa saisie dans SYMIC. Celle-ci doit cependant être exercée dans le cadre d'un système/programme cantonal approuvé et être indemnisée en dessous de 400 francs bruts par mois.

Le SEM contrôle depuis 2016 la qualité des données de l'activité lucrative sur la base d'une comparaison des données entre SYMIC et la base de données de la Centrale suisse de compensation AVS (CSC). La notion d'activité lucrative du domaine AVS diverge de celle de l'asile. L'AVS n'enregistre les activités lucratives qu'à partir d'un certain seuil (500 francs bruts par mois ou 2300 francs bruts par année). Le SEM met l'accent sur le risque qu'une activité lucrative identifiée comme telle selon les données AVS n'ait pas fait l'objet d'une saisie dans SYMIC. Ces cas constituent la majorité des écarts identifiés par le SEM. Le deuxième risque couvert par le SEM porte sur l'absence à tort d'une date de fin d'activité lucrative dans SYMIC. Ce risque concerne avant tout les cantons. La comparaison entre SYMIC et les données de l'AVS exclut les cas bagatelles, soit ceux en dessous des seuils de prise en compte comme activité d'intégration.

Les contrôles de l'activité lucrative sont appliqués de manière systématique et documentée par tous les cantons. Les résultats sont transmis aux autorités cantonales de migration pour vérification. Ceux-ci sont aussi utilisés par les services sociaux pour vérifier l'intégralité et l'exactitude des déclarations de revenus. Plus de trois quart des cantons (autorités de

migration) donnent quittance des résultats de leurs contrôles au SEM. Une fois rendus définitifs, les résultats des contrôles sont intégrés aux correctifs dans Finasi et font l'objet de restitutions/paiements additionnels au travers des versements trimestriels de forfaits. Pour 2019, les restitutions ainsi générées se sont élevés à 9 millions de francs. Le nouveau modèle de financement de l'AIS dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2023 ne tient plus compte de l'activité lucrative de la population de l'asile âgée entre 18 et 25 ans et ne la considère plus qu'à partir de 600 francs par mois pour les adultes jusqu'à 60 ans.

Appréciation

L'approche de contrôle du SEM est efficace. Les données AVS constituent les données les plus pertinentes comme base de comparaison pour vérifier l'activité lucrative effective. L'abandon de l'obligation d'autorisation de travail au profit d'une annonce d'emploi pour les AP rend la surveillance financière sur l'exactitude de l'information sur l'activité lucrative plus délicate. Le risque d'une information erronée dans SYMIC et/ou dans leur système d'information cantonal s'en voit augmenter. L'approche du SEM, respectivement la communication par celui-ci des résultats de ses contrôles aux cantons, permet une couverture efficace des risques. En termes financiers, les contrôles engendrent des corrections relativement importantes. Avec la mise en œuvre du nouveau facteur de correction « bas revenu » (limite de 600 francs), une adaptation de l'approche de contrôle du SEM, respectivement une clarification des règles de prise en compte de l'activité lucrative (notamment pour le travail sur appel et saisonnier), sera nécessaire tant pour les données de l'AVS que pour les cantons.

3.4 Mise à disposition non systématique des rapports des contrôles cantonaux des finances

Le SEM a adressé en juin 2017 un questionnaire à tous les CCF sur l'existence d'une systématique de coordination et d'information. Les résultats ont donné lieu à un rapport de suivi fin septembre 2018. Le CDF relève le caractère incomplet de la coordination entre le SEM et les CCF. Chacun oriente ses contrôles de manière autonome et selon ses risques propres. Le principe d'échange d'informations sur les résultats des audits n'est pas garanti. Selon les informations obtenues par le SEM, un tiers des cantons se sont appuyés sur la base légale de leur contrôle financier pour ne pas lui transmettre leurs rapports d'audit. A l'inverse, les CCF interviewés par le CDF n'ont relevé aucune lacune de communication du SEM sur ses activités de surveillance.

Appréciation

Les exigences de coordination avec les autorités administratives et les organes de contrôles cantonales sont partiellement respectées. Le SEM a recommandé en 2018 aux cantons l'institutionnalisation d'un principe d'information sur les audits planifiés et les résultats des audits réalisés. S'appuyant sur leur base légale, un tiers des cantons ne communiquent pas sur l'existence et les résultats des audits menés dans le domaine de l'asile. Le CDF est d'avis que cela contrevient au principe de l'art. 95 al. 3 LAsi qui stipule une coordination et un échange d'informations entre le SEM et les cantons. Le CDF souligne que le droit fédéral ne précise toutefois pas les modalités de celui-ci.

Recommandation 2 (priorité 1)

Dans le cas des cantons qui n'adressent pas au SEM les rapports d'audit en raison d'une disposition légale cantonale, le CDF lui recommande de convenir de modalités de communication sur l'existence d'audit(s) et ses/leurs résultats principaux.

Prise de position du SEM

La recommandation est acceptée.

Das SEM informiert die kantonalen Finanzkontrollen (KFK) über die vom SEM in den jeweiligen Kantonen durchgeführten Prüftätigkeiten und lädt die KFK auch zu den regelmässigen Kantonsbesuchen ein, die ca. alle 3 Jahre stattfinden. Bei den Kantonsbesuchen wird jeweils auch auf die von den KFK durchgeführten Kontrollen eingegangen und sofern das SEM nicht bereits informiert wurde, die für das SEM relevanten Informationen erfragt. Sollte eine direkte Information über die Resultate der von den KFK durchgeführten Kontrollen aufgrund der kantonalen Gesetzgebung nicht möglich sein, so wird nach möglichen Kommunikationsformen gesucht. Die von der EFK gemachte Empfehlung wird das SEM entsprechend berücksichtigen. Es weist jedoch darauf hin, dass der Erfolg der Umsetzung dieser Empfehlung von der Bereitschaft der KFK zur Zusammenarbeit mit dem SEM abhängt.

4 Efficience de la surveillance financière du SEM

4.1 La qualité des données mobilise l'essentiel des ressources

Sur un peu plus de cinq équivalents plein temps (ETP) de collaborateurs dédiés en 2020 au calcul, au paiement, au suivi et à la surveillance financière dans le domaine de l'asile, trois ETP sont affectés au contrôle-qualité des données (60 %). Cela inclut des activités telles que la correction manuelle des FAU, la comparaison entre les données de SYMIC et les données AVS de la CSC, les corrections manuelles des données, la vérification de la qualité des données de SYMIC réalisée depuis 2015 sur mandat de la direction et les comparaisons de banques de données. Le reste des activités porte principalement sur la vérification du taux de couverture des FAU dans le cadre du suivi sur la suppression de l'aide sociale (environ 1,5 ETP en 2020), l'établissement des statistiques dans Finasi, le suivi et la préparation d'exams de thèmes transversaux.

A l'analyse des résultats chiffrés, le CDF constate le ratio coût/utilité positif pour les contrôles-qualité sur l'information de l'activité lucrative (moins de 0,5 ETP pour 9 millions de francs de corrections en 2019 en faveur de la Confédération). Il reste inférieur pour les autres contrôles de qualité. Le CDF constate cependant l'importance relative des activités de soutien pour le contrôle-qualité des cantons.

Appréciation

Compte tenu des contraintes liées à un système d'information désuet et fragmenté (SYMIC), l'importance absolue et relative des ressources consacrées par le SEM au contrôle-qualité (environ 60 %) apparaît justifiée. L'efficience des ressources utilisées pour le contrôle-qualité de l'information sur l'activité lucrative apparaît significative en regard des volumes de corrections en faveur de la Confédération. Les autres activités de contrôle-qualité apparaissent moins efficaces, mais contribuent à garantir un niveau de qualité élevé et permettent aux cantons de réaliser leur contrôle.

4.2 Refonte bienvenue de l'outil Finasi

La Division « Subventions » a initié en 2020 un projet de refonte de son outil de calcul, de corrections des forfaits fédéraux et d'établissement de statistiques financières internes (Finasi). Sur la base d'une analyse d'octobre 2020, le SEM a opté début 2021 pour une variante incluant un découplage du nouvel environnement avec la banque de données exploitée par SYMIC. Celle-ci permettra d'adapter la structure des données aux besoins futurs sans affecter les autres services du SEM. Les environnements Finasi I (calcul), Finasi II (corrections), Finasi III (statistiques) seront fusionnés. Ce projet de refonte de Finasi prévoit le développement d'un outil d'extraction pour permettre de mieux répondre aux besoins de la surveillance financière. Le projet inclut une intégration du processus de communication et de retour des cantons. La comparaison des données SYMIC-AVS et le suivi sur la suppression de l'aide sociale ont été deux développés en dehors de Finasi. Le CDF relève que la démarche de refonte de Finasi prévoit à moyen terme une intégration de l'analyse SYMIC-AVS.

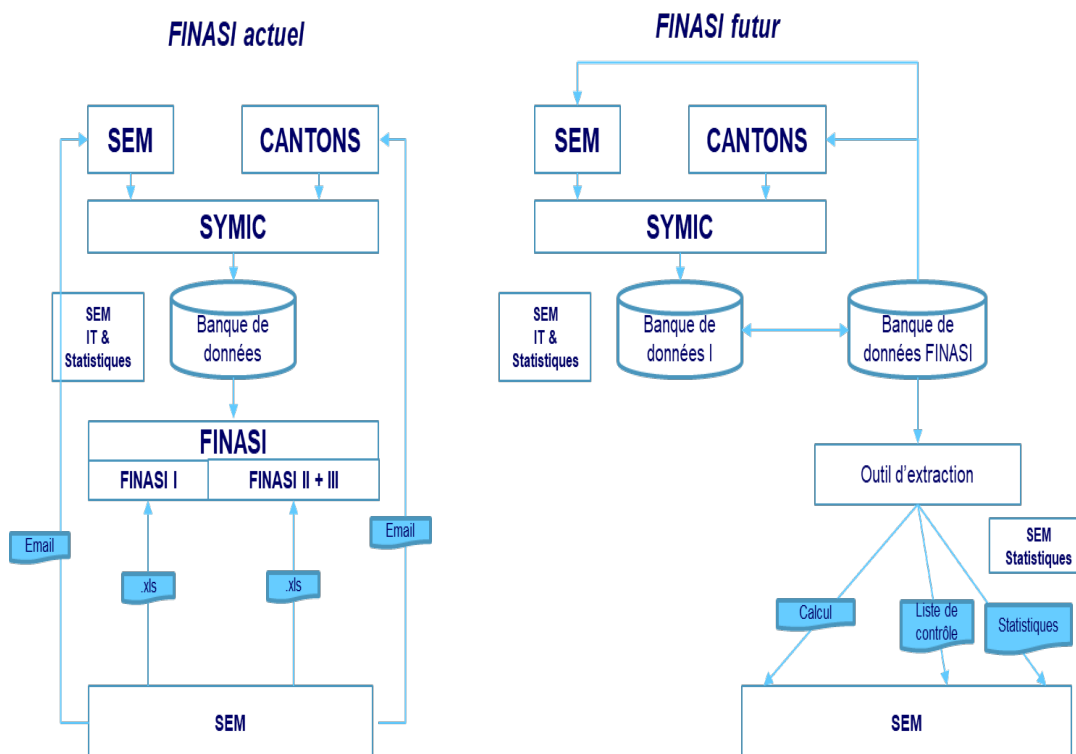


Illustration 4 : Comparaison entre les environnements actuel et futur Finasi (source : SEM – représentation : CDF).

S’agissant de l’activité de statistique, le CDF relève l’absence d’une définition des rôles des différentes entités en la matière. A côté du service dédié à la statistique, des collaborateurs d’autres entités du SEM sont impliqués dans ces activités. Une réorganisation de la statistique du SEM a démarré en 2021. Elle porte sur différents niveaux (infrastructure informatique, processus, prestations). Une centralisation des compétences ainsi qu’une définition des rôles de la ligne et du service statistique est prévue.

Appréciation

Le projet de refonte de Finasi devrait permettre de réduire significativement et dans un horizon-temps rapproché le volume des opérations manuelles. Ceci permettra d’améliorer l’efficacité de la surveillance financière dans le domaine de l’asile. Le CDF est d’avis que la refonte de Finasi doit être l’occasion d’améliorer la coordination et la communication entre la Confédération et les cantons dans la réalisation des contrôles. Il a pris note qu’une réorganisation de la fonction statistique était en cours au sein du SEM et souligne l’importance que celle-ci soit coordonnée avec la refonte de Finasi.

4.3 Nécessité de tenir compte de la modernisation du système d’information central sur la migration (SYMIC)

SYMIC est utilisé par des collaborateurs fédéraux, des cantons et des communes. Il est fragmenté en plusieurs sous-domaines et repose sur une architecture, une technologie et des composants logiciels en grande partie désuets. Lors de sa séance du 21 avril 2021, le Conseil fédéral a adopté le message relatif pour le renouvellement du SYMIC et l’a doté

d'un crédit d'engagement de 54,3 millions de francs¹⁰. Le projet vise à consolider les structures existantes et à optimiser les processus opérationnels. Les saisies à double des données et les interfaces manuelles entre les sous-domaines (SYMIC-Asile et SYMIC-Etrangers) devraient être éliminées. Les données de SYMIC seront répliquées dans une banque de données parallèle (« Finasi futur », voir illustration 4). L'intégration de toutes les composantes de SYMIC dans un seul environnement, la mise en cohérence des champs entre celles-ci associés à une logique d'historisation devrait permettre une traçabilité complète de toutes les données associées à la population de l'asile, ceci tout au long de son parcours (arrivée dans les centres fédéraux d'asile, prise en charge par les services d'aide sociale, regroupement familial, activité lucrative, mesures d'intégration, obtention du permis). Le CDF remarque que l'organisation du projet de modernisation n'est à ce jour pas encore définie. Il relève que l'implication de représentants de responsables cantonaux des services de migration est prévue.

Appréciation

La modernisation de l'environnement Finasi ne peut constituer qu'une étape vers celle de SYMIC. Le CDF est d'avis que seule l'intégration du calcul des subventions à l'asile dans un système d'information unique et historisé permettra une véritable efficacité dans l'utilisation des ressources affectés au subventionnement et à la surveillance financière. L'introduction de contrôles automatisés à la saisie des données dans SYMIC et l'abandon d'un traitement parallèle de cas individuels seront déterminants pour y arriver. Une coordination stratégique entre la refonte de Finasi et la modernisation de SYMIC est déterminante tant au sein du SEM qu'entre la Confédération et les cantons. La refonte de Finasi devra faire l'objet d'une réévaluation une fois que le cadre de la modernisation de SYMIC aura été défini.

Recommandation 3 (priorité 1)

Le CDF recommande au SEM de veiller à garantir la cohérence du projet de refonte de l'outil de calcul des forfaits (Finasi) avec la modernisation de SYMIC et à prendre en compte les besoins des cantons de manière adéquate.

Prise de position du SEM

La recommandation est acceptée.

Le SEM ne peut qu'approuver cette recommandation qui s'aligne avec la stratégie choisie. En effet, les besoins métiers ont été formulés de manière à pouvoir s'intégrer aux divers projets concernant la modernisation de SYMIC et l'optimisation de l'activité statistique du SEM. Concrètement, l'architecture est définie en collaboration avec le centre de service informatique du département fédéral de justice et police (CSI-DFJP) afin de s'harmoniser avec les autres projets informatiques. La gestion de portefeuille permet également d'identifier au plus vite les synergies dans la gestion des ressources.

¹⁰ Le communiqué de presse se trouve sous www.sem.admin.ch > Le SEM > Espace médias > Communiqués de presse > Renouvellement du système d'information central sur la migration.

Annexe 1 : Bases légales

Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi), RS 142.31

Ordonnance fédérale 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (Ordonnance 2 sur l'asile, OA-2), RS 142.312

Ordonnance fédérale du 1er avril 2020 sur les mesures prises dans le domaine de l'asile en raison du coronavirus (Ordonnance COVID-19 asile), RS 142.318

Directive du SEM – domaine de l'asile : Chapitre 7 sur les indemnités versées par la Confédération pour l'aide sociale et l'aide d'urgence

Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI), RS 142.20

Ordonnance fédérale du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), RS 142.201

Directives et commentaires – domaine des étrangers (Directives LEI) : Chapitre 4 Séjour avec activité lucrative

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 2 : Abréviations

AIS	Agenda Intégration Suisse
AP	Admis provisoire
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CCF	Contrôle cantonal des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CSC	Centrale suisse de compensations AVS
DFJP	Département fédéral de justice et police
ETP	Équivalent temps-plein
FAU	Forfait d'aide d'urgence
FCA	Forfait pour coûts administratifs
FG	Forfait global
Finasi	Outil de calcul des forfaits fédéraux dans le domaine de l'asile et des réfugiés (Financement d'asile)
IPC	Indice suisse des prix à la consommation
MNA	Mineur non accompagné
OFS	Office fédéral de la statistique
RA	Requérant d'asile
RS	Réfugié statutaire
SAS	Statistiques sur l'aide sociale de l'OFS
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SYMIC	Système d'information central sur la migration

Annexe 3 : Critères d'éligibilité des forfaits globaux (source SEM)

