

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°118

JUIN 2017

AUDIT DE GESTION

AMIG (AIDE AUX MIGRANTS)

HOSPICE GÉNÉRAL



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON 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.

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.

La confidentialité est garantie à l'auteur d'une communication, sauf ordonnance de séquestre rendue par l'autorité judiciaire compétente. La Cour n'accepte pas de communication anonyme.

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

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch/>

SYNTHÈSE

La Cour a décidé d'auditer le dispositif d'aide aux migrants dans le canton de Genève, eu égard aux importants mouvements migratoires que connaît l'Europe et à la prise en charge effective de la tâche d'accueil par chacun des cantons suisses. Cet examen a été conduit sous l'angle de la légalité des prestations effectuées ainsi que du bon emploi des deniers publics.

La prise en charge des migrants et la gestion de l'asile reposent sur un cadre légal et une organisation clairement définis. La loi fédérale sur l'asile, la loi cantonale d'application et les directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale aux requérants d'asile et aux personnes au bénéfice d'un statut assimilé offrent un cadre de fonctionnement structuré tout au long de la procédure d'asile.

Par ailleurs, la Confédération fournit aux cantons une aide financière permettant d'accueillir les migrants et d'assurer les prestations attendues. À Genève, l'Hospice général est l'organisme compétent.

L'Hospice général a fait face à de multiples vagues migratoires — notamment celle de 2015 — et a dû s'organiser en conséquence. Sa stratégie et son organisation ont été au fil du temps revues ; de nombreux projets sont encore en cours afin d'optimiser les processus et les méthodes de travail. Plusieurs groupes de travail ont été lancés afin de répondre à des situations d'urgence.

Au-delà des initiatives déjà prises par l'Hospice général, la Cour considère que des améliorations sont possibles et plus prioritairement sur les trois axes suivants :

- **En matière d'accueil et d'hébergement :**

Les besoins en matière d'accueil des primo-arrivants diffèrent de ceux des personnes arrivées depuis plusieurs mois, voire années ; il convient de structurer l'offre en fonction des besoins effectifs des personnes concernées.

L'Hospice général gagnerait à disposer d'une stratégie d'hébergement formalisée à moyen et/ou à long terme et d'une projection du parc immobilier nécessaire. En effet, l'élaboration d'un parc « cible » lui permettra de guider les décisions futures en matière de choix d'acquisition, de participation à des initiatives menées en collaboration avec des coopératives ou de location des futurs lieux d'hébergement des migrants, en synergie avec les autres besoins de l'Hospice général. Cela passera par une meilleure connaissance du parc existant et des besoins futurs en matière d'hébergement et de prestations à offrir comme la sécurité ou le support social.

- **En matière de prestations :**

L'organisation mise en place par l'Hospice général en matière de prestations individuelles doit évoluer vers une logique de flux au lieu d'un découpage par unités administratives dédiées. Cela doit permettre de s'adapter au parcours des migrants au sein de l'institution et d'offrir de la flexibilité pour tenir compte des difficultés de prévision des mouvements migratoires. Cette logique de flux doit également permettre d'assurer une continuité dans le suivi social et socio-professionnel d'un migrant tout au long de son parcours au sein de l'Hospice général. La mise en œuvre d'outils informatiques appropriés et les réflexions menées par l'Hospice général quant au rôle des assistants sociaux devraient contribuer à ce changement.

En matière de santé, le système actuel de choix reposant sur un nombre de sept caisses maladie affiliant des migrants n'est pas optimal d'un point de vue financier. Une réduction du nombre des caisses maladie permettrait une réduction des coûts.

- **En matière d'intégration :**

Le canton n'a pas défini, de manière coordonnée, une politique et les moyens en matière d'insertion et d'intégration des requérants d'asile. La Cour recommande que les échanges entre le Département

de l'emploi, des affaires sociales et de la santé et celui de la sécurité et de l'économie aboutissent à une solution partagée quant aux rôles respectifs de la direction générale de l'action sociale, du bureau de l'intégration des étrangers et de l'Hospice général. À cet égard, le canton de Genève connaît des taux d'occupation des migrants moindres que la moyenne suisse, ce qui démontre le besoin d'améliorer le système en place. Une fois la distribution des tâches définie, l'Hospice général devra poursuivre l'adaptation de son pôle insertion/intégration afin de répondre aux attentes cantonales.

La Cour des comptes a émis 18 recommandations. Elles portent sur une meilleure définition du périmètre et des coûts de l'asile, sur la nécessité pour l'Hospice général de définir un plan d'action, de mieux suivre l'utilisation des logements mis à disposition des migrants, de définir un parc « cible » de logements, de revoir l'organisation du travail des différents intervenants au sein de l'Hospice et de formaliser les démarches en matière d'insertion et d'intégration, s'agissant notamment des cours de français. Enfin, une meilleure analyse des coûts des prestations sociales individuelles est recommandée.

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

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 effets. À cette fin, elle a invité l'Hospice général à remplir le « Tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place, ainsi que leur **délai de réalisation**.

Sur les 18 recommandations, 17 ont été acceptées et 1 rejetée par l'Hospice général. La recommandation rejetée est liée à la déclinaison d'un cadre organisationnel répondant aux objectifs stratégiques. L'Hospice général souhaite garder une approche agile, en matière d'organisation, plutôt que de définir des objectifs précis, quantifiables et mesurables, à l'attention de ses propres directions et services.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audit. 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. Dans le cas présent, des observations de l'audit ont fait l'objet d'une prise de position de la Cour des comptes.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	7
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	9
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	10
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	12
3.1. Cadre légal et réglementaire de l'asile	13
3.1.1. Asile, migrants et réfugiés	13
3.1.2. Cadre légal et réglementaire relatif à l'asile	13
3.2. Principaux acteurs du domaine de l'asile	15
3.2.1. Acteurs fédéraux	15
3.2.1. Acteurs cantonaux	15
3.3. La procédure d'asile	17
3.3.1. Introduction	17
3.3.2. La demande d'asile	17
3.3.3. L'analyse de la demande par le SEM	18
3.3.2. Les différents statuts (ou permis) en matière d'asile	21
3.4. Hospice général – Organisation et activités	22
3.4.2. Organisation de l'HG	22
3.4.3. Activités et prestations de l'HG	25
3.4.4. Informations financières de l'HG	26
3.5. Chiffres clés du domaine de l'asile	27
3.5.1. Les personnes relevant du domaine de l'asile en Suisse	27
3.5.2. Les personnes relevant du domaine de l'asile sur le canton de Genève	29
3.5.3. Les prestations d'aide sociale en matière d'asile	30
4. ANALYSE	31
4.1. Gouvernance et cadre légal	32
4.1.1. Contexte	32
4.1.2. Constats	34
4.1.3. Risques découlant des constats	36
4.1.4. Recommandations	36
4.1.5. <i>Position de l'audité</i>	37
4.2. Stratégie et organisation	38
4.2.1. Contexte	38
4.2.1.1. Stratégie de l'HG	38
4.2.1.2. Mission et organisation de l'AMIG	39
4.2.1.3. « Task-force »	40
4.2.1.4. Initiatives et projets de réorganisation de l'HG et de l'AMIG	41
4.2.2. Constats	44
4.2.3. Risques découlant des constats	45
4.2.4. Recommandations	46
4.2.5. <i>Position de l'audité</i>	46
4.2.6. Position de la Cour relativement aux observations de l'audité	47
4.3. Volet « Hébergement »	48
4.3.1. Contexte	48
4.3.1.1. Obligations légales en matière d'hébergement	48
4.3.1.2. Missions et organisation du service hébergement	48
4.3.1.3. Parc d'hébergement de l'AMIG	50
4.3.1.4. Gestion courante des logements	51
4.3.1.5. Suivi de la capacité et de l'occupation des hébergements	53
4.3.1.6. Bénéficiaires logés dans le dispositif d'hébergement de l'AMIG	54
4.3.1.7. Coût du parc d'hébergement de l'AMIG	55
4.3.2. Constats	57
4.3.3. Risques découlant des constats	62

4.3.4.	Recommandations.....	62
4.3.5.	<i>Position de l'audité</i>	64
4.4.	Volet « Prestations sociales individuelles ».....	66
4.4.1.	Contexte	66
4.4.1.1.	Les prestations sociales individuelles (PSI)	66
4.4.1.2.	Mission et organisation du service PSI.....	67
4.4.1.3.	Gestion des bénéficiaires	69
4.4.1.4.	Changements organisationnels	71
4.4.1.5.	Prestations de santé	72
4.4.2.	Constats.....	74
4.4.3.	Risques découlant des constats	76
4.4.4.	Recommandations.....	76
4.4.5.	<i>Position de l'audité</i>	77
4.5.	Volet « Intégration/insertion »	78
4.5.1.	Contexte	78
4.5.1.1.	Cadre légal en matière d'insertion et d'intégration	78
4.5.1.2.	Les acteurs et leur rôle en matière d'intégration	79
4.5.1.3.	Politique d'intégration et d'insertion.....	81
4.5.1.4.	Les coûts et le financement des mesures d'insertion/intégration.....	83
4.5.2.	Constats.....	84
4.5.3.	Risques découlant des constats.....	85
4.5.4.	Recommandations.....	85
4.5.5.	<i>Position de l'audité</i>	87
4.6.	Pilotage et contrôle de l'activité	88
4.6.1.	Contexte	88
4.6.1.1.	Gestion des risques et contrôle interne	88
4.6.1.2.	Contrôles « métiers »	89
4.6.1.3.	Pilotage de l'activité	90
4.6.1.4.	Gestion des achats	91
4.6.2.	Constats.....	92
4.6.3.	Risques découlant des constats.....	94
4.6.4.	Recommandations.....	95
4.6.5.	<i>Position de l'audité</i>	96
5.	CONCLUSION	98
6.	TABEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	102
7.	DIVERS.....	110
7.1.	Glossaire des risques	110
7.2.	Remerciements	112
8.	ANNEXES.....	113
8.1.	Informations financières de l'HG	113
8.2.	Détail des prestations rendues aux bénéficiaires.....	115
8.3.	Les mesures d'insertion/intégration.....	116

Liste des principales abréviations utilisées

AMIG	Direction de l'HG en charge de l'aide aux migrants
AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics
AS	Assistant social
ASA	Assistant social administratif
ASIC	Assistant social en intervention communautaire
ASOC	Direction de l'HG en charge de l'action sociale
BIE	Bureau de l'intégration des étrangers
CA	Conseil d'administration
CAMSCO	Consultation ambulatoire mobile de soins communautaires
CASI	Contrat d'accompagnement individuel
CCA	Centrale commune d'achats
CE	Conseil d'État
CEP	Centre d'enregistrement et de procédure
CFA	Contrôle financier administratif
CSP	Centre social protestant
DEAS	Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DIP	Département de l'instruction publique, de la culture et du sport
DSE	Département de la sécurité et de l'économie
ETP	Équivalent temps plein
ETSP	Étrangers sans permis
EVAM	Établissement vaudois d'accueil des migrants
FASe	Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle
HCR	Haut-commissariat aux réfugiés
HG	Hospice Général
HUG	Hôpitaux universitaires de Genève
LAsi	Loi fédérale sur l'asile (RS 142.31)
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers (RS 142.20)
LIASI	Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (J 4 04)
MISS	Modules d'information et de sensibilisation sociale
NEM	Non entrée en matière
OCPM	Office cantonal de la population et des migrations
Pci	Protection civile
PIC	Programme d'intégration cantonal
PSI	Prestations sociales individuelles
PSM	Programme santé migrants

RIASI	Règlement d'exécution de la LIASI (J 4 04.01)
RMNA	Requérant mineur non accompagné
SAD	Service asile et départ
SCI	Système de contrôle interne
SEA	Service exploitation et achats
SEM	Service d'État aux migrations
SES	Secrétaire social
SIMOB	Service immobilier
SPMi	Service de protection des mineurs
SSI	Fondation suisse du service social international
UAH	Unité administrative hébergement
UAS	Unité administration santé
ULASOC	Unité logement de l'action sociale
UOH	Unité opérationnelle hébergement

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Dans le cadre de son analyse générale des risques, la Cour des comptes considère la problématique d'accueil et d'intégration des requérants d'asile comme majeure, au vu des enjeux humains, des contraintes financières et administratives et des incidences politiques et médiatiques d'un tel sujet. Cette analyse tient compte également de la situation d'urgence à laquelle le canton a dû faire face en 2015 suite à l'afflux massif de nouveaux migrants.

Il appartient également à la Cour de s'assurer de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique. Dans ce dernier cas, le contrôle doit porter également sur la qualité de la gestion et sur l'efficacité de l'entité contrôlée (art. 40 al. 1 et 2 LSurv).

Ainsi, par lettre du 6 juin 2016 adressée au président du conseil d'administration de l'Hospice général, la Cour l'a informé de sa décision d'entreprendre un audit de gestion de la direction de l'aide aux migrants (AMIG)¹.

Cet audit a pour objectif principal de s'assurer que l'organisation et les modes de fonctionnement de l'AMIG sont conformes à la légalité et au bon emploi des deniers publics.

Par ailleurs, la Cour n'a pas couvert dans cet audit les aspects relatifs aux requérants d'asile mineurs non accompagnés qui font l'objet d'un audit distinct.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalable effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le cas présent, la Cour a pris connaissance des rapports transmis par l'audit interne de l'Hospice général et en a tenu compte dans son analyse.

En outre, conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre à l'État de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles du Service d'audit interne cantonal et a informé ce dernier de sa mission.

¹ L'Aide aux migrants (AMIG) assure la prise en charge des requérants d'asile et des personnes admises provisoirement attribuées au canton de Genève. Elle distribue aussi l'aide d'urgence aux personnes frappées d'une non-entrée en matière (NEM) ou déboutées.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit entre les mois de septembre 2016 et avril 2017, sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- l'Hospice général :
 - o des membres de la direction générale de l'Hospice Général,
 - o des collaborateurs de la direction de l'AMIG,
 - o des collaborateurs du service des prestations sociales individuelles de l'AMIG,
 - o des collaborateurs du service hébergement de l'AMIG,
 - o des collaborateurs du pôle insertion/intégration de l'AMIG,
 - o des collaborateurs du contrôle de gestion de l'AMIG,
 - o le responsable des ressources humaines de l'AMIG,
 - o la conseillère juridique de l'AMIG,
 - o la responsable du contrôle financier et administratif de l'AMIG,
 - o le responsable de la task force contingence migrants de l'AMIG,
 - o la directrice du service immobilier (SIMOB) de l'HG,
 - o des collaborateurs de la direction finances et exploitation de l'HG,
 - o le responsable du service enquêtes de l'HG,
 - o l'ancien responsable de l'audit interne de l'HG,
- le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS) :
 - o la directrice des politiques d'insertion au sein de la direction générale de l'action sociale (DGAS),
- le département de la sécurité et de l'économie (DSE) :
 - o le délégué à l'intégration du bureau d'intégration des étrangers (BIE) rattaché à l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM),
 - o le directeur du service asile et départ (SAD) de l'OCPM,
- des associations intervenant auprès de migrants.

La Cour a également rencontré le directeur de l'établissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) et s'est entretenue avec l'état-major de la direction du secrétariat d'État aux migrations (SEM) de la Confédération.

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 INTOSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

Il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**.

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

1^{ère} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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 Glossaire qui figure au chapitre 7.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

Depuis le début des années 80, le nombre des demandes d'asile s'est considérablement accru dans plusieurs pays européens. La géographie de l'immigration fait apparaître une diversification progressive des pays d'origine, de nombreux requérants proviennent aujourd'hui du Sri Lanka, de Turquie, des Balkans, d'Irak et de plusieurs États africains. La Suisse a accueilli près de 30'000 personnes à protéger pendant la guerre en Bosnie-Herzégovine (1992-1995) et 53'000 au cours du conflit au Kosovo (1998-1999). Au début du XXI^e siècle, les demandes d'asile oscillaient autour de 20'000 personnes par an. Par la suite, les chiffres annuels ont chuté de moitié, avant d'augmenter légèrement.

Très récemment, les troubles politiques en Érythrée et le conflit armé qui sévit en Syrie ont provoqué des vagues migratoires très importantes.

La convention de Genève et la politique suisse en matière d'asile

Après la seconde guerre mondiale, la communauté internationale a élaboré la Convention de Genève relative au statut des réfugiés conclue le 28 juillet 1951 à Genève (RS 0.142.30). Ainsi, les individus et les groupes sont protégés contre les persécutions qu'ils subissent en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques.

Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), la Convention de Genève relative au statut des réfugiés est le premier accord ayant valeur universelle qui est exclusivement consacré à la problématique des réfugiés. Elle est ainsi l'instrument le plus important de la protection des réfugiés. Elle définit toute une série de droits fondamentaux, qui correspondent au minimum à ceux reconnus aux étrangers qui séjournent légalement dans un pays déterminé.

Le secrétariat d'État aux migrations de la Confédération suisse précise que la Convention de Genève sert comme base à la loi sur l'asile qui règle l'octroi de l'asile et le statut des réfugiés en Suisse (LAsi, RS 142.31). Selon cette loi, sont des réfugiés 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 (art. 3 al. 1). Sont notamment considérées comme de sérieux préjudices la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle ou de la liberté, de même que les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable.

La Confédération a ainsi établi, sur ces bases, les grandes lignes de sa politique en matière d'asile² :

- « *quiconque est menacé ou persécuté dans son État d'origine selon les critères reconnus par le droit international public obtient l'asile en Suisse,*
- *en cas de détresse humaine dans des régions ravagées par la guerre ou les catastrophes, la Suisse s'emploie à apporter rapidement son aide sur place. Elle participe à des campagnes internationales organisées dans le but de protéger et de soutenir les populations touchées,*
- *lorsqu'un grave danger empêche toute intervention dans une région, la Suisse admet à titre provisoire sur son territoire les groupes de victimes,*
- *parallèlement, le Conseil fédéral s'efforce de trouver, en collaboration avec les gouvernements des autres pays, des solutions efficaces et*

² <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asyl/asylrecht.html>

durables afin d'endiguer les causes de fuite et de migration involontaire ».

La procédure d'asile permet de déterminer parmi les nouveaux requérants ceux qui ont droit à une protection d'après les critères précités.

3.1. Cadre légal et réglementaire de l'asile

3.1.1. Asile, migrants et réfugiés

Notion de migrants

Selon le Haut-Commissariat aux réfugiés³, les migrants sont des personnes qui « 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 ».

Notion d'asile

L'asile est le statut que la Suisse accorde normalement à une personne dont la qualité de réfugié est reconnue, dès lors que, pour les raisons énumérées par l'art. 3 de la loi sur l'asile (LAsi, RS 142.31), elle a été ou, selon toute évidence, serait persécutée à l'avenir de manière grave et individuelle par l'État ou par des entités privées contre lesquelles l'État n'est pas en mesure d'agir pour garantir la sécurité des victimes. C'est le secrétariat d'État aux migrations (SEM) à Berne qui est l'autorité compétente pour prendre les décisions en matière d'asile (art. 6a LAsi). L'autorité de recours est le Tribunal administratif fédéral (TAF).

Notion de réfugié

Les réfugiés, selon l'article 3 de la loi fédérale sur l'asile, inspiré de la Convention de Genève sur les réfugiés, sont « 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. Sont notamment considérées comme de sérieux préjudices la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle ou de la liberté, de même que les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable. Il y a lieu de tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes. Ne sont pas des réfugiés les personnes qui, au motif qu'elles ont refusé de servir ou déserté, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être ».

3.1.2. Cadre légal et réglementaire relatif à l'asile

Le secteur de l'asile est régi par la loi fédérale sur l'asile et la loi fédérale sur les étrangers (LEtr, RS 142.20). Ces lois sont complétées par des ordonnances d'exécution et des directives. Les questions d'asile relèvent du secrétariat d'État

³ <http://www.unhcr.org/fr/news/stories/2016/7/55e45d87c/point-vue-hcr-refugie-migrant-mot-juste.html>

aux migrations (SEM) qui dépend du département fédéral de justice et police (DFJP). Diverses dispositions cantonales complètent le cadre légal, notamment la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI, J 4 04), son règlement d'exécution et les directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale aux requérants d'asile et statuts assimilés.

Législation fédérale en matière d'asile :

- loi fédérale sur l'asile (LASi, RS 142.31) du 26 juin 1998,
- ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1, RS 142.311) du 11 août 1999,
- ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2, RS 142.312) du 11 août 1999,
- ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement des données personnelles (OA 2, RS 142.314) du 11 août 1999,
- loi fédérale sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) du 16 décembre 2005,
- ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE, RS 142.205) du 24 octobre 2007,
- ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE, RS 142.281) du 11 août 1999,
- loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (Loi fédérale en matière d'assistance, LAS, RS 851.1) du 24 juin 1977.

Législation cantonale en matière d'asile :

- loi d'application de la loi fédérale sur l'asile (LaLASi, F 2 15) du 18 décembre 1987,
- loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LaLEtr, F 2 10) du 16 juin 1988,
- loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI, J 4 04) du 22 mars 2007,
- règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (RIASI, J 4 04.01) du 25 juillet 2007,
- règlement d'application de la loi fédérale sur les étrangers (RaLEtr, F 2 10.01) du 2 mars 2009,
- règlement relatif à la mise à disposition par les communes d'ouvrages de protection civile en cas de situation d'urgence en matière d'asile (RCPCAsi, F 2 15.04) du 15 juin 2016,
- directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale aux requérants d'asile et statuts assimilés adoptées par le département le 21 décembre 2009 et entrées en vigueur le 1er janvier 2011.

3.2. Principaux acteurs du domaine de l'asile

3.2.1. Acteurs fédéraux

Le secrétariat d'État aux migrations (SEM)

Le secrétariat d'État aux migrations (SEM) est rattaché au département fédéral de justice et police (DFJP). Il réglemente les conditions d'entrée, de séjour et de travail en Suisse et décide qui peut obtenir la protection contre des persécutions. Il coordonne les efforts déployés par la Confédération, les cantons et les communes en matière d'intégration des étrangers.

Le SEM est en charge d'examiner les demandes d'asile, d'en vérifier la crédibilité des motifs invoqués, et d'accorder ou non l'asile.

Les centres d'enregistrement et de procédure (CEP)

Les personnes qui souhaitent faire une demande d'asile doivent s'adresser à un centre fédéral d'enregistrement et de procédure (CEP). Les CEP sont au nombre de six⁴ et situés à Bâle, Berne, Chiasso, Kreuzlingen, Vallorbe et Altstätten.

Les requérants d'asile qui arrivent à Genève proviennent dans la grande majorité du centre de Vallorbe.

3.2.1. Acteurs cantonaux

L'office cantonal de la population et des migrations (OCPM)

Par délégation du département de la sécurité et de l'économie (DSE), l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM) est l'autorité cantonale de police des étrangers. Il a pour tâche principale la tenue à jour du registre des habitants ainsi que du registre des étrangers qui exercent une activité lucrative sur le territoire du canton sans y résider.

L'OCPM est notamment en charge des procédures d'asile et de départ ainsi que de l'intégration des étrangers :

- Le **service asile et départ** (SAD) traite les dossiers des personnes relevant de l'asile attribuées au canton de Genève et veille à la bonne exécution des décisions de renvoi prononcées par les autorités compétentes, à l'encontre de personnes relevant de la loi sur l'asile (LAsi) ou de la loi sur les étrangers (LEtr).
- Le **bureau d'intégration des étrangers** (BIE) a été créé par la loi genevoise sur l'intégration des étrangers du 28 juin 2001 (LIEtr, A 2 55), votée par le parlement en juin 2001. Il est rattaché à l'OCPM et chargé de coordonner l'action publique dans le domaine de l'intégration des étrangers.

Selon l'article 4 la LIEtr, le BIE « aide à promouvoir, en s'appuyant sur les organismes publics ou privés existants concernés par l'intégration, l'accès des étrangers à tous les vecteurs d'intégration... »

⁴ Source :

https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asylverfahren/empfang/uebersicht_evz.html

La direction générale de l'action sociale (DGAS)

La direction générale de l'action sociale (DGAS), rattachée au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS), a notamment pour objectif de définir des stratégies et proposer des actions en matière d'asile (application des normes fédérales, suivi de la législation cantonale). Pour ce faire, la DGAS doit coordonner les activités des entités qui sont actives dans le soutien aux migrants.

De plus, la DGAS est présente au sein de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) qui a pour but d'encourager et de coordonner la collaboration entre les cantons dans le domaine de la politique sociale et de défendre leurs intérêts, notamment vis-à-vis de la Confédération.

L'Hospice général (HG)

L'HG est un établissement public autonome disposant de la personnalité juridique. La loi sur l'Hospice général du 17 mars 2006 (LHG, J 4 07) définit son statut, ses missions et son organisation. Il est placé sous la haute surveillance du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS).

Présent dans 50 lieux sur tout le territoire du canton, l'HG a pour mandat de prévenir l'exclusion sociale. Il consacre l'essentiel de son activité à l'aide sociale en faveur des plus démunis et à l'accueil des requérants d'asile, tout en assurant d'autres tâches d'assistance, de prévention et d'information pour toutes les catégories de la population. L'HG collabore étroitement avec les administrations fédérales, cantonales et communales, de même qu'avec de nombreuses associations privées.

Les autres acteurs

Outre les entités précitées, d'autres acteurs interviennent pour améliorer les conditions de vie des migrants et favoriser leur intégration. Parmi ces acteurs figurent notamment :

- le département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP) qui s'occupe de la formation obligatoire des jeunes migrants en âge d'être scolarisés,
- le service de protection des mineurs (SPMi) rattaché au DIP qui exerce la curatelle sur les enfants requérants d'asile mineurs non accompagnés,
- les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) avec le programme santé migrants (PSM) et la consultation ambulatoire mobile de soins communautaires (CAMSCO),
- les communes genevoises avec leurs services de la jeunesse, leurs services d'action communautaire, etc.,
- la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe) qui a développé des dispositifs d'appui aux jeunes migrants sans famille,
- les milieux associatifs, avec notamment l'association Camarada, le Centre social protestant (CSP), Caritas, Aumônerie genevoise œcuménique pour les requérants d'asile (Agora), Fondation suisse du Service social international (SSI), etc.

3.3. La procédure d'asile⁵

3.3.1. Introduction

La procédure d'asile comporte les grandes étapes suivantes :

- « dépôt par l'étranger (ou requérant d'asile) d'une demande d'asile,
- établissement de l'état de fait,
- examen de la recevabilité de la demande,
- dans l'affirmative, examen de la qualité de réfugié, c'est-à-dire examen des motifs d'asile,
- si le statut de réfugié est reconnu : examen des conditions d'octroi de l'asile,
- si l'asile est refusé : examen de la question du renvoi,
- lorsque le renvoi est ordonné : examen du caractère exécutable du renvoi et, dans la négative, prononcé d'une mesure de substitution ».

3.3.2. La demande d'asile

L'art. 18 LAsi précise qu'il faut entendre par demande d'asile « toute manifestation de volonté par laquelle une personne demande à la Suisse de la protéger contre des persécutions ». Selon l'art. 19 LAsi, en Suisse, la demande d'asile doit être présentée :

- à un poste-frontière ouvert,
- dans un centre d'enregistrement et de procédure,
- au poste de contrôle d'un aéroport suisse.

Depuis le 29 septembre 2012, il n'est plus possible de déposer une demande d'asile auprès d'une représentation suisse à l'étranger.

La demande d'asile n'est liée à aucune forme particulière. En effet, elle peut être présentée oralement ou par écrit à un poste-frontière suisse ou au poste de contrôle des frontières d'un aéroport suisse. Dans ce cadre, le requérant déclare aux autorités suisses son identité et expose les raisons qui l'ont poussé à quitter son pays d'origine.

La plupart des requérants d'asile arrivent en Suisse par voie terrestre. Les demandes doivent être déposées dans l'un des centres fédéraux d'enregistrement et de procédure (CEP). Cette étape comprend aussi bien l'enregistrement des données personnelles et la réalisation d'une photo passeport que le relevé des empreintes digitales, et des mesures sanitaires à la frontière.

Les requérants d'asile sont attribués à des cantons sur la base d'une clé de répartition établie en fonction de l'importance des populations respectives des cantons. Cette clé de répartition est fixée dans l'article 21 de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1, 142.311). Le pourcentage de requérants d'asile attribués au canton de Genève s'élevait à 5.6 %. Ce taux a été adapté du fait du système de compensation intercantonal pour se situer aujourd'hui à 6.1%. Les cantons se partagent l'hébergement et l'encadrement des requérants jusqu'à la clôture de la procédure d'asile.

⁵ Sources :

- site internet du SEM : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home.html> ;
- manuel asile et retour - C4 Que doit-on examiner dans la procédure d'asile et de renvoi ?
- manuel asile et retour - E6 Fin de l'asile.

3.3.3. L'analyse de la demande par le SEM

Le SEM examine si le statut de réfugié reconnu ou l'asile va être octroyé à la personne. Les requérants, dont la demande d'asile est acceptée, obtiennent le statut de réfugié reconnu. Ceux dont la demande est rejetée doivent en règle générale quitter la Suisse. Les autorités cantonales compétentes en matière de migration sont alors chargées d'exécuter le renvoi, souvent en collaboration avec les services fédéraux concernés. Cependant, avant l'exécution du renvoi, il y a lieu d'examiner si des motifs s'y opposent. Si tel est le cas, une admission provisoire est accordée par le SEM.

Les requérants d'asile déboutés peuvent faire un recours auprès du TAF.

L'examen de la recevabilité de la demande

Le secrétariat d'État examine la recevabilité de la demande d'asile. Pour ce faire, il faut que toutes les conditions de recevabilité⁶ soient remplies. Si l'une des conditions formelles requises n'est pas satisfaite, le SEM n'examine pas l'éligibilité du requérant au statut de réfugié, mais rend une décision de non-entrée en matière.

D'autres motifs de non-entrée en matière sont énumérés à l'art. 31a LAsi. En particulier, selon l'art. 31a al. a à f, le SEM n'entre pas, en règle générale, en matière sur une demande d'asile si le requérant :

- *« peut retourner dans un État tiers sûr, au sens de l'art. 6a al. 2 let. b LAsi, dans lequel il a séjourné auparavant,*
- *peut se rendre dans un État tiers compétent, en vertu d'un accord international, pour mener la procédure d'asile et de renvoi,*
- *peut retourner dans un État tiers dans lequel il a séjourné auparavant,*
- *peut poursuivre son voyage vers un État tiers pour lequel il possède un visa et dans lequel il peut demander protection,*
- *peut poursuivre son voyage vers un État tiers dans lequel vivent des proches parents ou des personnes avec lesquelles il entretient des liens étroits,*
- *peut être renvoyé dans son pays d'origine ou de provenance conformément à l'art. 31b ».*

Depuis fin 2008, date à laquelle est entrée en vigueur la convention de Dublin⁷, la non-entrée en matière est également souvent fondée sur la responsabilité d'un autre État membre pour examiner la demande.

Lorsque les autorités n'entrent pas en matière sur la demande, le contenu de celle-ci n'est pas traité et les personnes concernées doivent en général quitter très rapidement la Suisse.

⁶ Manuel asile et retour – B1 Conditions de recevabilité.

⁷ La procédure Dublin est principalement fondée sur deux règlements du Conseil de l'UE et de la Commission Européenne qui établissent les critères de responsabilité pour l'examen d'une demande d'asile. Depuis le 12 décembre 2008, ces deux règlements font partie intégrante du droit suisse en matière d'asile et d'étrangers. Le but de la procédure Dublin est qu'un seul État Dublin soit amené à examiner la demande d'asile d'un requérant. La procédure Dublin n'harmonise pas les procédures d'asile dans l'espace Dublin, mais détermine l'État Dublin responsable de l'exécution des différentes procédures d'asile. Une fois établie la responsabilité d'une demande d'asile, la législation nationale de l'État Dublin concerné est applicable

L'examen de la qualité de réfugié

L'asile comprend la protection et le statut accordés en Suisse à un étranger en raison de sa qualité de réfugié (art. 2, al. 2, LAsi). L'examen matériel de la demande consiste donc à vérifier d'abord si l'étranger satisfait aux critères de reconnaissance de la qualité de réfugié (art. 3, al. 1, LAsi). Selon cet article, *« sont des réfugiés 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 »*.

L'art. 7 LAsi mentionne que le requérant doit prouver ou du moins rendre vraisemblable qu'il est un réfugié. Lorsque la qualité de réfugié est établie, il faut ensuite examiner s'il existe des éléments susceptibles de justifier l'exclusion de la qualité⁸ de réfugié. Sont notamment exclues de cette qualité les personnes qui ne méritent pas la protection internationale, à savoir les personnes dont on a de sérieuses raisons de penser qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil, ou encore qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

L'octroi de l'asile

Comme précisé à l'art. 2, al. 1, LAsi, la Suisse accorde l'asile aux réfugiés sur demande. Est dès lors un réfugié au sens de la loi sur l'asile (al. 2 du même article) tout requérant qui se voit accorder l'asile. L'inverse n'est pas vrai, puisque la reconnaissance de la qualité de réfugié au sens de l'art. 3, al. 1, LAsi n'emporte pas nécessairement octroi de l'asile, p. ex. en présence d'un motif d'exclusion de l'asile. L'asile pourra ainsi être refusé à un réfugié reconnu s'il est jugé indigne de bénéficier de la protection sollicitée en Suisse. Tel sera le cas s'il a commis des actes répréhensibles en Suisse ou à l'étranger, s'il a porté atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou s'il la compromet (art. 53 LAsi).

L'asile ne sera pas davantage accordé à une personne dont la qualité de réfugiée se fonde uniquement sur des motifs subjectifs postérieurs à la fuite, c'est-à-dire qu'elle n'est devenue réfugiée qu'en quittant son pays d'origine ou de provenance ou en raison de son comportement ultérieur (art. 54 LAsi).

S'il ressort de l'examen de la demande que le requérant satisfait les critères de reconnaissance de la qualité de réfugié et que l'existence d'un motif d'exclusion est écartée, l'asile est accordé.

Si la qualité de réfugié est reconnue, mais que les conditions d'octroi de l'asile ne sont pas remplies, le requérant est admis provisoirement au titre de réfugié.

Aux termes de l'art. 63 LAsi, l'asile est révoqué si l'étranger l'a obtenu en faisant de fausses déclarations ou en dissimulant des faits essentiels, si le réfugié a porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, s'il les compromet ou s'il a commis des actes délictueux particulièrement répréhensibles.

Selon l'article 64 de la loi sur l'asile, l'asile en Suisse prend fin lorsque le réfugié a séjourné plus d'un an à l'étranger, lorsque le réfugié a obtenu dans un autre

⁸ Au sens de l'art. 1, section A, ch. 1 et 2 de la Convention relative au statut des réfugiés (CR)

pays l'asile ou l'autorisation d'y résider à demeure, lorsque le réfugié y renonce ou par l'exécution du renvoi ou de l'expulsion.

Par ailleurs, le statut de réfugié et l'asile prennent fin lorsque l'étranger acquiert la nationalité suisse conformément à l'art. 1, section C, ch. 3, de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés⁹ (art. 64 al.3).

Le réfugié peut également être expulsé s'il compromet la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (article 65 de la loi fédérale sur l'asile).

L'admission provisoire (décision négative en matière d'asile sans renvoi)

Une personne qui ne reçoit pas l'asile peut être admise en Suisse à titre provisoire si elle ne peut pas être expulsée de Suisse en cas de renvoi illicite, inexigible ou impossible (voir paragraphe sur le renvoi).

Les personnes admises à titre provisoire peuvent aussi être des réfugiés reconnus, à qui l'asile a été refusé pour des raisons d'indignité ou à cause de motifs subjectifs survenus après la fuite. L'admission provisoire constitue une mesure de substitution à l'exécution du renvoi. De ce fait, elle n'ouvre aucun droit au séjour permanent.

Le renvoi

Lorsqu'il rejette une demande d'asile, le SEM examine si l'étranger doit quitter le territoire pour retourner dans son pays d'origine ou un pays tiers, ou s'il est admis, malgré tout, à séjourner en Suisse.

Le SEM ne peut ordonner l'exécution du renvoi que si celui-ci est (art. 83, al. 1 à 4, LEtr) :

- licite : le transfert du requérant – au besoin sous la contrainte - n'est pas contraire aux engagements internationaux de la Suisse,
- exigible : le retour dans le pays d'origine ou de provenance ne mettra pas l'intéressé concrètement en danger (art. 83, al. 4, LEtr) ; une mise en danger peut résulter de la situation générale du pays (p.ex. guerre, violence généralisée), ou tenir à des circonstances individuelles, telles qu'une maladie dont le traitement ne peut être assuré dans le pays d'origine, ou l'absence de réseau relationnel du requérant dans son pays,
- possible : absence d'obstacles techniques (durables) à l'exécution du renvoi (p. ex. impossibilité de se procurer des documents de voyage, etc.).

S'il s'avère, à l'examen, que l'exécution du renvoi est illicite, non raisonnablement exigible ou impossible, le SEM ordonne l'admission provisoire du requérant (art. 46, al. 2, LAsi). Dans le cas contraire, un délai de départ est impartie au requérant débouté. S'il n'y donne pas suite dans le délai fixé, les autorités cantonales compétentes devront mettre à exécution la décision de renvoi entrée en force en procédant au rapatriement.

Le recours

Si la personne requérant l'asile n'est pas d'accord avec la décision du SEM, elle, ou son représentant légal, peut interjeter un recours devant le Tribunal administratif fédéral. Le délai de recours est de 30 jours pour une décision

⁹ La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés constitue le document-clé dans la définition du réfugié, ses droits et les obligations légales des états.

matérielle d'asile. Lorsqu'il s'agit d'une décision de non-entrée en matière ou d'une décision négative à l'aéroport, le recours doit alors être déposé dans un délai de cinq jours ouvrables. Le Tribunal administratif fédéral est la seule autorité de recours en matière d'asile, au niveau national.

3.3.2. Les différents statuts (ou permis) en matière d'asile

Une demande d'asile peut être rejetée, acceptée de façon provisoire ou définitive. En fonction de la réponse du SEM, le requérant se verra octroyer un statut ou permis différent relatif à sa situation.

Un requérant peut ainsi se retrouver dans les cas suivants :

- Les **requérants ou demandeurs d'asile (permis N)** : il s'agit des personnes qui ont déposé une demande d'asile en Suisse et qui font l'objet d'une procédure d'asile. Le permis N est octroyé à toutes les personnes ayant déposé une demande d'asile en cours d'analyse par le SEM.
- Les **personnes admises à titre provisoire (permis F)** : il s'agit de personnes dont la demande d'asile a été rejetée, mais qui ne peuvent pas être renvoyées ou expulsées de Suisse, soit parce que l'exécution de leur renvoi ou de leur expulsion n'est pas possible, est illicite ou qu'elle ne peut pas être raisonnablement exigée. Ces personnes obtiennent un permis pour étrangers de type F. Ce permis est établi pour un an et peut être renouvelé d'année en année, après examen par le canton de domicile. Après cinq ans à compter de leur arrivée en Suisse, les personnes admises à titre provisoire peuvent solliciter une autorisation de séjour de type B.
- Les **réfugiés admis à titre provisoire (permis F « réfugié »)** : il s'agit de personnes dont la qualité de réfugié a certes été reconnue. Néanmoins, pour des motifs de comportement ou en raison d'actes répréhensibles, les autorités suisses ne leur accordent pas l'asile, mais une admission provisoire. Les réfugiés admis à titre provisoire obtiennent un livret pour étrangers de type F. Les modalités de renouvellement et de modification de ce permis sont identiques à celles des personnes admises à titre provisoire.
- Les **réfugiés reconnus (permis B et C)** : ces personnes ont obtenu l'asile et obtiennent un permis pour étrangers de type B (autorisation de séjour). Ce permis est établi pour un an et peut être renouvelé. Le renouvellement peut toutefois être refusé pour de justes motifs, par exemple si la personne constitue une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. Les autorités peuvent délivrer une autorisation d'établissement non limitée dans le temps (permis C) aux réfugiés qui séjournent depuis plus de dix ans en Suisse.
- Les personnes pour lesquelles une **non-entrée en matière** a été prononcée (**NEM**) : pour ces personnes, le SEM a prononcé une décision de non-entrée en matière sur leur demande d'asile, les conditions n'étant manifestement pas remplies.
- Les **personnes déboutées** : il s'agit des personnes pour lesquelles le SEM a rendu une décision d'asile négative.

Les personnes NEM et déboutées rentrent dans la catégorie des personnes en attente de l'exécution d'une décision de renvoi.

3.4. Hospice général – Organisation et activités

3.4.2. Organisation de l'HG

À fin décembre 2016, l'HG comptait 893 équivalents temps plein (ETP), soit 1'109 collaborateurs. La répartition de ces ETP par fonction était la suivante :

Détail par fonction	ETP
Direction générale, services centraux et service immobilier	88
Finances, exploitation	43
Ressources humaines	28
Action sociale	455
Aide aux migrants	223
Pôle insertion / intégration	32
Activités seniors	24
Total Hospice général	893

*Rôles et responsabilités de chaque fonction*¹⁰:

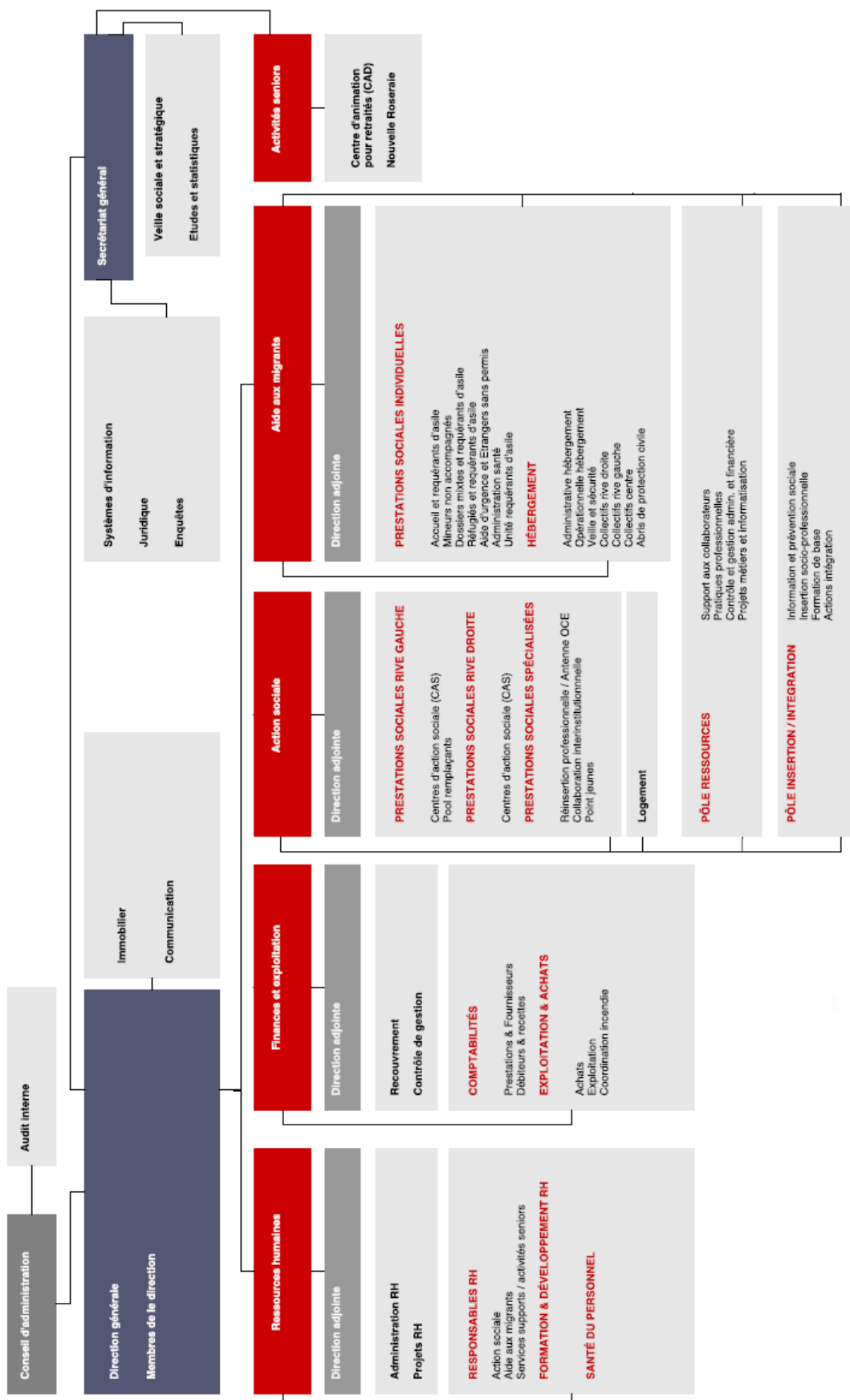
- La **direction** est l'organe dirigeant et exécutif suprême au niveau opérationnel. Elle engage et représente l'HG vis-à-vis des tiers, dans les limites fixées par le conseil d'administration.
- **Les services centraux** soutiennent l'ensemble des services dans la réalisation de leur mission et de leurs objectifs en leur mettant à disposition des compétences spécifiques et veillent au bon fonctionnement de l'institution.
- Le **service immobilier (SIMOB)** assure la gestion financière, administrative et technique du parc immobilier de l'HG, dont la gérance est confiée à des régies de la place. Il est en outre chargé de l'exploitation des divers bâtiments qui abritent les activités de l'institution.
- Les **finances** assurent l'établissement du budget, conçoivent et mettent en œuvre les outils nécessaires au pilotage institutionnel (tableaux de bord comptables et tableaux de bord des activités, indicateurs, etc.) et contrôlent en continu les activités de l'institution, ainsi que leur conformité aux prévisions budgétaires. Le **service exploitation et achats** administre l'ensemble des surfaces administratives de l'HG, la téléphonie et tous les contrats en lien avec le *facility management*.
- Les **ressources humaines** ont pour mission de développer les compétences et de valoriser la motivation des collaborateurs, de participer à la construction et à l'optimisation de l'organisation, de définir et de veiller à la mise en œuvre de pratiques institutionnelles de gestion des ressources humaines conformes au cadre réglementaire.
- L'**Action sociale** (ASOC) fournit une assistance sociale et financière aux personnes rencontrant des difficultés ou dépourvues des moyens nécessaires à satisfaire leurs besoins vitaux et personnels indispensables.
- L'**Aide aux migrants** (AMIG) assure la prise en charge des requérants d'asile et des personnes admises provisoirement attribuées au canton de Genève. Elle distribue aussi l'aide d'urgence aux personnes frappées d'une non-entrée en matière (NEM), déboutées ainsi que l'aide financière exceptionnelle aux étrangers sans permis (ETSP).

¹⁰ Source : site intranet de l'HG



- Le **pôle insertion/intégration** a pour but de créer et d'assurer l'accès aux migrants ainsi qu'aux bénéficiaires de l'aide sociale, à des mesures d'intégration, internes et externes, adaptées à leurs besoins spécifiques dans les domaines de la formation de base, de l'apprentissage du français du développement de l'employabilité, ainsi que les placer sur le marché de l'emploi.
- Les **activités seniors** gèrent le centre d'animation pour retraités (CAD) et la maison de vacances la Nouvelle-Roseraie.

Organigramme de l'HG (1^{er} février 2017) :



3.4.3. Activités et prestations de l'HG

Les activités de l'HG s'inscrivent dans l'ensemble du dispositif de sécurité sociale cantonal et fédéral dont la finalité est le maintien de la cohésion sociale.

Ses principales missions sont ainsi :

- l'accompagnement social et l'aide financière aux personnes et familles sans ressources suffisantes,
- l'accueil et l'intervention sociale incluant l'aide financière aux requérants d'asile et leur hébergement,
- l'aide et l'hébergement de jeunes adultes en difficulté,
- la gestion d'un lieu de détente et d'une maison de vacances pour personnes âgées,
- la prévention et l'information sociales en faveur de toutes les catégories de la population.

L'action sociale

L'action sociale fait partie des tâches principales déléguées par l'État à l'HG. Cette tâche fait référence au programme C 03 « mise en œuvre et conduite des mesures d'action sociale » des comptes par politique publique et par programme de l'État de Genève. Cette fonction est mise en œuvre par la direction « action sociale » de l'HG.

L'action sociale comprend les services suivants :

- le service prestations sociales rive gauche,
- le service prestations sociales rive droite,
- le service prestations sociales spécialisées,

L'objectif de l'action sociale est de prévenir l'exclusion sociale, d'assurer un accompagnement social, administratif et financier et d'aider à la réinsertion sociale et professionnelle. L'HG assure le versement des prestations financières selon les normes en vigueur.

L'action sociale comptait 455 ETP à fin décembre 2016.

L'aide aux migrants (AMIG)

Au même titre que l'action sociale, l'aide aux migrants fait partie des tâches déléguées par l'État à l'HG et fait référence au programme « C05 Actions en matière d'asile et de migration » des comptes par politique publique et par programme de l'État de Genève. Cette fonction est mise en œuvre par la direction « aide aux migrants » (AMIG) de l'HG.

L'AMIG comptait 223 ETP à fin décembre 2016. Répartie sur une vingtaine de lieux dans le canton, ses principales tâches sont les suivantes :

- assurer un accompagnement social et administratif aux personnes issues du domaine de l'asile,
- octroyer une assistance financière et des prestations en nature,
- héberger les requérants d'asile en centre collectif ou en logement individuel,
- dispenser des cours, des formations et des activités d'insertion socio-professionnelle.

L'AMIG comprend :

- le service hébergement qui regroupe les centres d'hébergement collectif ainsi que les unités responsables de la gestion du parc d'hébergement,

- le service des prestations sociales individuelles qui regroupe les unités chargées de l'accueil administratif et de toutes les prestations sociales, administratives et financières.

Il existe également un pôle « ressources » et un pôle « insertion/intégration » communs à l'action sociale et à l'aide aux migrants.

3.4.4. Informations financières de l'HG

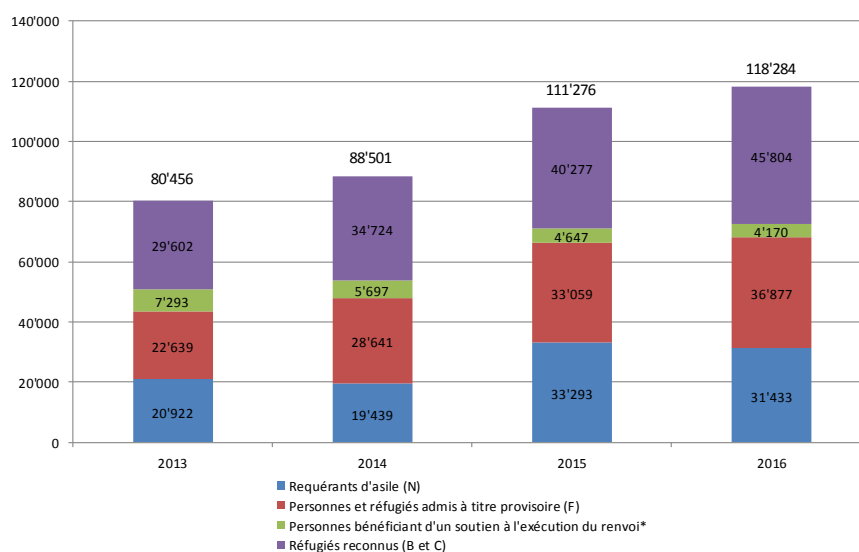
L'annexe 8.1 présente les charges et revenus de l'HG ainsi que son bilan à fin 2015 et à fin 2016.

3.5. Chiffres clés du domaine de l'asile

3.5.1. Les personnes relevant du domaine de l'asile en Suisse¹¹

Nombre de personnes relevant du domaine de l'asile depuis 2013 en Suisse

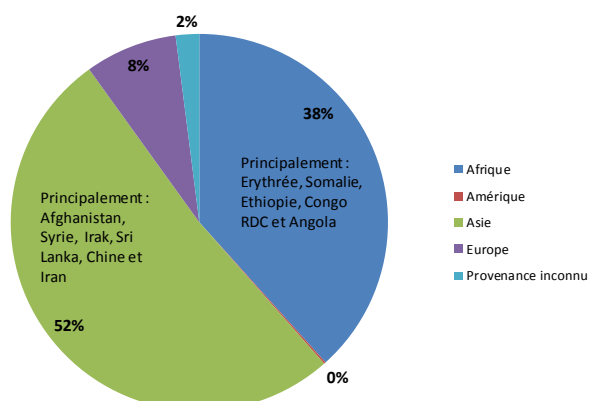
Au 31 décembre 2016, le nombre de personnes relevant du domaine de l'asile en Suisse s'élevait à 118'284. Il est passé de 80'456 en 2013 à 118'284 en 2016 soit une hausse moyenne annuelle de 14 %. Le graphique ci-après présente cette évolution depuis 2013 :



* Soutien demandé par les cantons (obtention de documents de voyage et/ou organisation du départ) pour les personnes dont la procédure d'asile est terminée.

Provenance des requérants demandant l'asile en Suisse

Au 31 décembre 2016, les requérants d'asile (N) et les personnes et réfugiés admis à titre provisoire (F) (soit 68'310 personnes) provenaient principalement d'Asie et d'Afrique, tel qu'illustré par le graphique suivant :



¹¹ Source : données et informations communiquées par le SEM.

Les demandes d'asile en Suisse

En 2016, les demandes d'asile (27'207) ont baissé de 31.2 % par rapport à 2015. Cette baisse est principalement liée à la fermeture partielle des frontières sur la route migratoire des Balkans en mars 2016. Les quatre derniers mois de l'année 2015 avaient en effet été marqués par une arrivée importante de migrants ayant emprunté cette route. Le nombre de demandes reste néanmoins à un niveau relativement élevé en 2016 en raison de la persistance des nombreux foyers de crise et des conflits qui continuent de sévir au Proche-Orient et sur le continent africain. Pour 2017, le SEM table sur 24'500 nouvelles demandes d'asile (+/- 2'500).

En 2015, 39'523 personnes ont déposé une demande d'asile en Suisse, soit 15'758 de plus qu'en 2014 (23'765 demandes) ; la hausse s'élève à 66,3 %. Durant les mois d'automne 2015, le nombre de demandes d'asile a atteint un niveau très élevé qui constitue un nouveau record depuis la fin de la crise du Kosovo, en été 1999. Un sommet de 5'691 demandes d'asile a même été atteint en novembre 2015 ; ce pic découle d'un mouvement migratoire d'une ampleur sans précédent du Proche et du Moyen-Orient vers l'Europe. Dans toute l'Europe, 1.3 à 1.4 million de demandes d'asile ont été déposées en 2015, soit plus du double de l'année précédente (625'000 demandes).

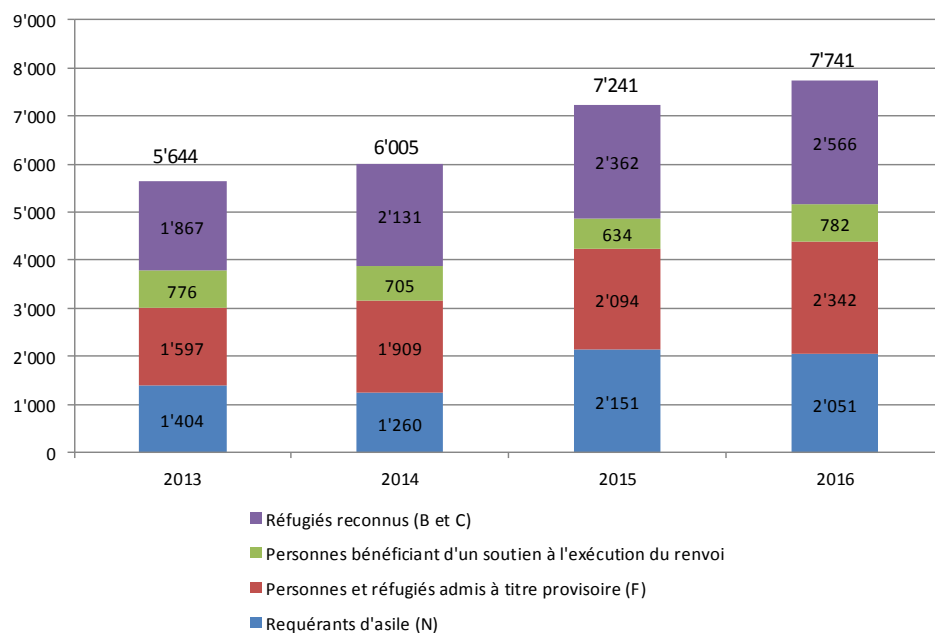
Évolution des demandes d'asile de 2013 à 2016

Demandes d'asile	2013	2014	2015	2016
Suisse	21'465	23'765	39'523	27'207
Part attribuée à Genève	1'136	1'161	2'184	1'656

3.5.2. Les personnes relevant du domaine de l'asile sur le canton de Genève

Nombre de personnes relevant du domaine de l'asile depuis 2013 à Genève

Dans le canton de Genève, le nombre de personnes relevant du domaine de l'asile s'élevait à 7'741 à fin 2016, en croissance annuelle moyenne de 11 % depuis 2013. Le graphique ci-après présente l'évolution de ce nombre depuis 2013 :



Provenance de personnes relevant du domaine de l'asile présentes sur le canton

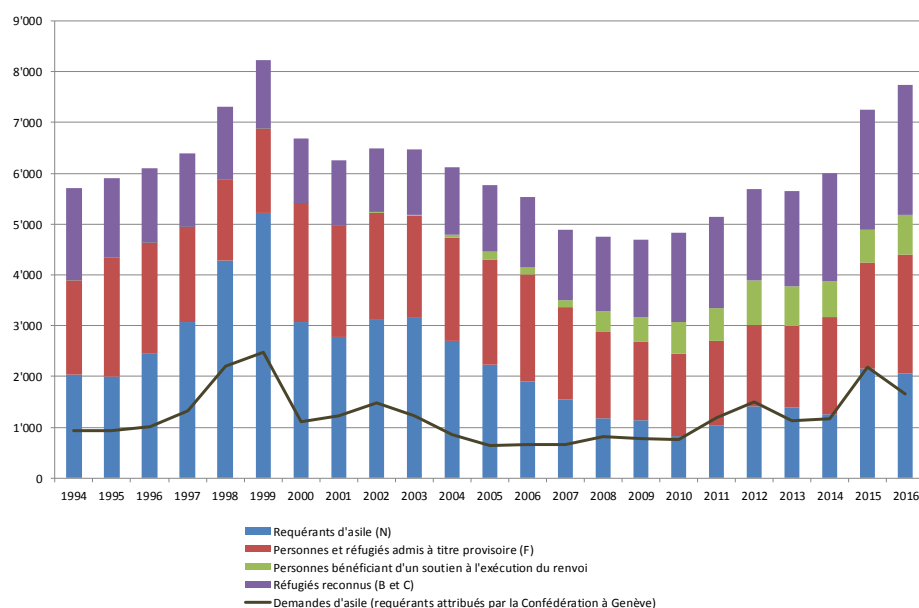
La provenance des requérants d'asile (N) et des personnes et réfugiés admis à titre provisoire (F) est globalement similaire à celle constatée au niveau suisse.

Demandes d'asile à Genève depuis 20 ans

Entre 1994 et 2016, le nombre moyen de demandeurs d'asile attribués chaque année à Genève est d'environ un millier avec un minimum de 651 en 2005 et un maximum de 2'471 en 1999.

Depuis les vingt dernières années, le nombre moyen de personnes relevant du domaine de l'asile sur cette période à Genève s'élève à environ 6'000 personnes avec un minimum de 4'692 en 2009 et un maximum de 8'232 en 1999.

Évolution des personnes relevant du domaine de l'asile de 1994 à 2016



3.5.3. Les prestations d'aide sociale en matière d'asile

Le montant total des forfaits de la Confédération versés aux cantons en 2016 pour l'aide sociale aux requérants d'asile, personnes admises à titre provisoire et réfugiés a représenté environ 1.28 milliard F¹². En 2016, l'HG a reçu, de la part de la Confédération, environ 79 millions F pour les prestations délivrées aux migrants et le fonctionnement interne en matière d'asile.

¹² Source : compte d'État Confédération, tome 2A, rubrique 420 SEM /A2310.0166

4. ANALYSE

L'analyse de la Cour est structurée autour de six axes présentés dans les chapitres suivants :

- Gouvernance et cadre légal (chapitre 4.1)
- Stratégie et organisation (chapitre 4.2)
- Volet « Hébergement » (chapitre 4.3)
- Volet « Prestations sociales individuelles » (chapitre 4.4)
- Volet « Intégration/insertion » (chapitre 4.5)
- Pilotage et contrôle de l'activité (chapitre 4.6)

Par ailleurs, la Cour a choisi de mettre en évidence dans chaque chapitre au niveau des constats les éléments positifs permettant de limiter les risques encourus par l'HG.

4.1. Gouvernance et cadre légal

4.1.1. Contexte

Cadre légal en matière d'asile

Comme précisé précédemment, la gestion de l'asile en Suisse est cadrée par un ensemble de lois fédérales et cantonales.

La LEtr règle à son art. 1 « *l'entrée en Suisse et la sortie de Suisse, le séjour des étrangers et le regroupement familial. Elle règle en outre l'encouragement de l'intégration des étrangers* ».

La LAsi règle, selon l'art. 1 :

- « *L'octroi de l'asile et le statut des réfugiés en Suisse,*
- *La protection provisoire accordée en Suisse à ceux qui en ont besoin (personnes à protéger) ainsi que leur retour dans leur pays d'origine ou de provenance ou dans un État tiers* ».

Ces lois sont complétées au niveau cantonal, notamment par la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI, J 4 04) qui « *a pour but de prévenir l'exclusion sociale et d'aider les personnes qui en souffrent à se réinsérer dans un environnement social et professionnel* ».

Par ailleurs, des directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale et financières aux requérants d'asile et statuts assimilés ont été établies. Elles précisent notamment :

- les bénéficiaires concernés,
- la mission de l'aide sociale en matière d'asile,
- les prestations d'aide sociale et financières,
- les conditions et modes de calcul des prestations d'aide financière.

Enfin, l'HG, par délégation du Conseil d'État, a en charge la gestion de l'asile. L'art. 3 de la LHG précise qu'« *il est également chargé des tâches d'assistances qui incombent au canton en vertu de la législation fédérale sur l'asile* ». Dans ce cadre, l'État a établi un contrat de prestations précisant notamment des objectifs et des indicateurs de performance dans le traitement des requérants d'asile.

L'HG s'est organisé par fonction de façon à fournir les prestations déléguées par l'État en matière d'action sociale et d'asile. La fonction « AMIG » regroupe ainsi toutes les activités relatives au domaine de l'asile, à savoir, l'hébergement, les prestations sociales individuelles et les prestations d'insertion/intégration.

Périmètre du domaine de l'asile

▪ Au niveau fédéral

D'après la LAsi (art. 64, al. 3) « *Le statut de réfugié et l'asile prennent fin lorsque l'étranger acquiert la nationalité suisse conformément à l'art. 1, section C, ch. 3, de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés* ». La Confédération reprend cette définition dans l'élaboration de ses données statistiques. En effet, il est fait mention des bénéficiaires des statuts suivants :

- les requérants d'asile (permis N),
- les admissions provisoires (permis F),
- les personnes bénéficiant d'un soutien à l'exécution du renvoi,

- les réfugiés reconnus (permis B et C).

En matière de financement fédéral, l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement du 11 août 1999 (OA2, RS 142.312) précise que l'aide sociale et l'aide d'urgence sont octroyées aux :

- requérants d'asile, personnes admises provisoirement et personnes à protéger sans autorisation de séjour. « *L'admission provisoire ou la décision de lever cette mesure prend fin au plus tard sept ans après l'entrée de l'intéressé en Suisse* »¹³,
- réfugiés, réfugiés admis à titre provisoire, apatrides et personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour :
 - o les réfugiés qui ont obtenu une autorisation d'établissement, « *mais au plus tard 5 ans après le dépôt de la demande d'asile qui a mené à l'octroi de l'asile* »¹⁴,
 - o les réfugiés admis à titre provisoire ayant obtenu une autorisation de séjour ou d'établissement, « *mais au plus tard 7 ans après l'entrée en Suisse* »¹⁵,
- personnes à l'aide d'urgence :
 - o « *dont la demande d'asile a abouti à une non-entrée en matière, lorsque la décision de non-entrée en matière et de renvoi correspondante est entrée en force, et à laquelle un délai de départ a été imparti,*
 - o *dont la demande d'asile a été rejetée, lorsque la décision d'asile et de renvoi correspondante est entrée en force, et à laquelle un délai de départ a été imparti,*
 - o *dont l'admission provisoire a été levée, lorsque la décision correspondante est entrée en force, et à laquelle un délai de départ a été imparti* »¹⁶.

▪ Au niveau cantonal

Selon l'art. 3 des directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale et financière aux requérants d'asile et statuts assimilés, les prestations sont destinées aux :

- « *Requérants d'asile disposant d'un droit de séjour sur le territoire genevois en vertu de la loi fédérale sur l'asile, dans les limites de validité de leur permis N,*
- *Personnes au bénéfice d'une admission provisoire disposant d'un droit de séjour sur le territoire genevois en vertu de la loi fédérale sur l'asile et de la loi sur les étrangers, dans les limites de validité de leur permis F,*
- *Personnes sans autorisation de séjour au bénéfice d'une protection provisoire, autorisées à résider sur le territoire genevois en vertu de la loi fédérale sur l'asile, dans les limites de validité de leur permis S ».*

Au niveau de l'HG, le service hébergement de l'AMIG gère au sein de son parc d'hébergement :

- les requérants d'asile en attente de décision (permis N),
- les personnes et réfugiés admis provisoires (permis F),
- les réfugiés reconnus (permis B et C),
- les personnes disposant d'un permis de séjour (permis B),
- les personnes disposant d'un permis d'établissement (permis C),
- les personnes à l'aide d'urgence,
- les étrangers sans permis (ETSP).

¹³ Art.20 de l'OA 2, 142.312

¹⁴ Art.24 de l'OA 2, 142.312

¹⁵ Art.24 de l'OA 2, 142.312

¹⁶ Art.28 de l'OA 2, 142.312

En matière de suivi social individuel, les assistants sociaux de l'AMIG délivrent des prestations aux :

- requérants d'asile en attente de décision (permis N),
- personnes admises provisoires (permis F),
- réfugiés admis provisoires (permis F réfugié depuis moins de 7 ans),
- réfugiés reconnus disposant d'un permis de séjour (permis B réfugié depuis moins de 5 ans),
- personnes à l'aide d'urgence,
- étrangers sans permis (ETSP).

Par ailleurs, la population gérée ou hébergée par l'AMIG est rattachée à deux programmes relatifs à la politique publique de l'action sociale :

- les bénéficiaires rattachés au programme « C05 Actions en matière d'asile et de migration » :
 - o les requérants d'asile en attente de décision (permis N),
 - o les personnes admises provisoires (permis F),
 - o les réfugiés admis provisoires (permis F réfugié depuis moins de 7 ans),
 - o les réfugiés reconnus disposant d'un permis de séjour (permis B réfugié depuis moins de 5 ans),
 - o les personnes à l'aide d'urgence.
- les bénéficiaires rattachés au programme « C03 Mise en œuvre et conduite des mesures d'action sociale » :
 - o les réfugiés admis provisoires (permis F réfugié depuis plus de 7 ans),
 - o les réfugiés reconnus disposant d'un permis de séjour (permis B réfugié depuis plus de 5 ans),
 - o les personnes disposant d'un permis de séjour (permis B),
 - o les personnes disposant d'un permis d'établissement (permis C),
 - o les étrangers sans permis (ETSP).

De même, dans le cadre du contrat de prestations entre l'État et l'HG, il est précisé que *« l'objectif est d'assurer un accueil de qualité, de veiller à une cohabitation harmonieuse avec la population et de favoriser l'intégration sociale et professionnelle des requérants d'asile ainsi que des réfugiés statutaires. L'Hospice Général fournit l'aide d'urgence ou l'aide sociale selon les normes en vigueur »*.

L'ensemble de ces éléments est résumé dans un tableau présenté en annexe 1, récapitulant la manière dont ces différentes catégories de personnes sont gérées au sein de l'AMIG, d'un point de vue « opérationnel » et « financier ».

4.1.2. Constats

La Cour relève de manière positive que l'HG bénéficie d'un cadre légal et réglementaire défini en matière de gestion des bénéficiaires du domaine de l'asile.

De plus, la loi sur l'hospice général (LHG, J 4 07) précise son statut, ses missions et son organisation. Le contrat de prestations, passé entre l'État et l'HG, permet de déterminer des objectifs qualitatifs, quantitatifs et financiers portant notamment sur les activités de l'asile.

Pour mesurer ses objectifs et plus généralement apprécier la performance de ses activités, l'HG dispose également d'éléments statistiques et financiers produits de manière périodique :

- des tableaux de bord, statistiques et indicateurs spécifiques sur les activités pouvant être établis mensuellement,
- un rapport trimestriel finances et gestion,
- un rapport annuel détaillé de l'organe de révision.

Cependant, la Cour constate qu'il existe des difficultés à définir ce qui relève du « domaine de l'asile ».

Constat 1 : Des interprétations différentes du « domaine de l'asile » créant des confusions quant aux bénéficiaires concernés et aux coûts associés

La Cour a constaté que derrière le mot « asile », il pouvait exister des définitions et interprétations différentes pouvant créer des confusions, entre les acteurs cantonaux. Cette absence de notion claire et partagée ne permet pas de garantir une communication appropriée des données relatives à l'asile et peut aboutir à des choix erronés en matière de stratégie ou de gestion. Cette situation a notamment engendré des incompréhensions entre le DEAS et le DSE quant au nombre de bénéficiaires de l'asile et aux coûts associés.

En effet, les définitions suivantes relevant de l'asile ont été identifiées par la Cour :

En matière de statistiques fédérales et cantonales, la notion d'asile englobe les requérants d'asile (permis N), les admissions provisoires (permis F), les réfugiés (permis F, B et C) et les personnes bénéficiant d'un soutien à l'exécution du renvoi. Cette population représentait **7'741** personnes à fin 2016.

Au sein de l'HG, le domaine de l'asile peut avoir différentes significations :

- **En termes de financement fédéral**, selon les dispositions du droit de l'asile relatives aux subventions (art. 88 ss LAsi, art. 87 LEtr), le domaine de l'asile correspond à la population de migrants bénéficiant du forfait fédéral, c'est-à-dire les bénéficiaires de permis N, de permis F moins de 7 ans, les permis F réfugiés moins de 7 ans, les permis B réfugiés moins de 5 ans, les personnes à l'aide d'urgence. Selon les données de l'AMIG, cela représentait **4'645** bénéficiaires à fin 2016.
- D'un point de vue **hébergement**, le nombre de personnes logées au sein du dispositif de l'AMIG était de **5'278** bénéficiaires à fin 2016. Cela couvre les requérants d'asile (permis N), les admissions provisoires (permis F), les réfugiés (permis F, B), des personnes titulaires de permis B et C, des personnes de nationalité suisse, les personnes à l'aide d'urgence et les ETSP.
- D'un point de vue du **suivi social**, l'AMIG gère uniquement les bénéficiaires d'un permis N, d'un permis F, d'un permis F réfugié moins de 7 ans, d'un permis B moins de 5 ans, des personnes à l'aide d'urgence et les ETSP. Cela correspondait à fin 2016 à **5'633** personnes.

Enfin, le DEAS reçoit les tableaux de bord trimestriels de l'HG qui reflètent les **coûts de l'AMIG**. Cela recouvre les bénéficiaires de permis N, de permis F moins et plus de 7 ans, les permis F réfugiés moins de 7 ans, les permis B réfugiés moins de 5 ans et les personnes à l'aide d'urgence. Cela correspondait à fin 2016 à **5'300** personnes.

Constat 2 : Difficultés à identifier les coûts complets de la politique publique relative à l'asile

La Cour constate qu'aujourd'hui les coûts de l'asile reportés par le DEAS dans le programme « C05 Actions en matière d'asile et de migration » d'un montant de 58,9 millions F en 2016 correspondent aux coûts nets de prestations et de fonctionnement du service de l'AMIG à la charge du canton (soit après déduction des produits tiers de l'ensemble des dépenses). Cela correspond à une définition du domaine de l'asile basée sur l'organisation de l'AMIG et non à une définition commune et partagée au niveau cantonal.

Par ailleurs, des coûts relatifs aux bénéficiaires de l'asile sont compris aussi dans d'autres politiques publiques, notamment :

- les coûts liés au renvoi : les coûts liés à l'escorte policière, la détention administrative, le conseil en vue du retour - H01.02 Enregistrement et gestion relevant de la loi sur l'asile,
- les coûts liés à l'intégration gérés par le BIE - H01-07 Intégration des étrangers et lutte contre le racisme,
- les coûts liés à l'assurance maladie des réfugiés - C01.02 Subsidés d'assurance maladie.

À ce jour, les coûts complets des prestations publiques (programme ou prestations) relatives à l'asile n'ont ainsi pas fait l'objet d'un chiffrage intégral. Or ce chiffrage permettrait de communiquer une information plus fiable et complète que celle du seul programme « C05 Actions en matière d'asile et de migration ».

4.1.3. Risques découlant des constats

Les risques de **contrôle, opérationnels et financiers** tiennent à une traduction différente du « domaine de l'asile » et du périmètre associé. Ceci a pour conséquence de possibles incompréhensions ou interprétations divergentes en matière de nombre de personnes concernées et de coût de l'asile.

4.1.4. Recommandations

Recommandation n°1 (cf constats 1 et 2) : **Établir des définitions claires et partagées en matière de périmètre et de coûts de l'asile.**

La Cour recommande à la direction générale de proposer, en collaboration avec les acteurs cantonaux concernés comme le DEAS et le DSE, une clarification des différents sens que revêt la notion de « domaine de l'asile ».

En effet, au-delà de la gestion opérationnelle de l'asile et de l'organisation propre à l'HG, il est important en matière de *reporting* de s'entendre sur le périmètre de ce domaine en matière de bénéficiaires et de coûts. Ce *reporting* devra en fonction des besoins du canton être aligné sur le programme C05 « Actions en matière d'asile et de migration » et éventuellement sur les statistiques fédérales.

Ce point est d'autant plus important que l'HG gère à la fois des problématiques d'action sociale et d'aide aux migrants répondant à des politiques publiques différentes impliquant plusieurs départements de l'État. De même, les coûts de l'asile recouvrent des éléments plus larges que les seules activités de l'AMIG.

Ce travail de clarification de la notion d'asile et des différents besoins notamment de *reporting* devrait être consigné dans un document validé par l'ensemble des parties prenantes.

4.1.5. Position de l'audité

Recommandation 1 : acceptée

Il n'existe pas de délimitation claire de la notion du domaine de l'asile dans la politique C05 « Action en matière d'asile et de migration ». L'Hg distingue de manière statistique les différentes populations relevant du domaine de l'asile ; les coûts relatifs au domaine de l'asile tels que présentés par l'Hg reflètent le mandat qui lui est donné.

Même s'il n'y a pas d'ambiguïté quant aux catégories suivies par l'Hg dans le cadre de l'AMIG, l'institution est néanmoins consciente de la nécessité politique de clarifier ce qu'il est entendu par « domaine de l'asile » et s'attèlera à cette tâche avec son département de tutelle et les autres départements concernés.

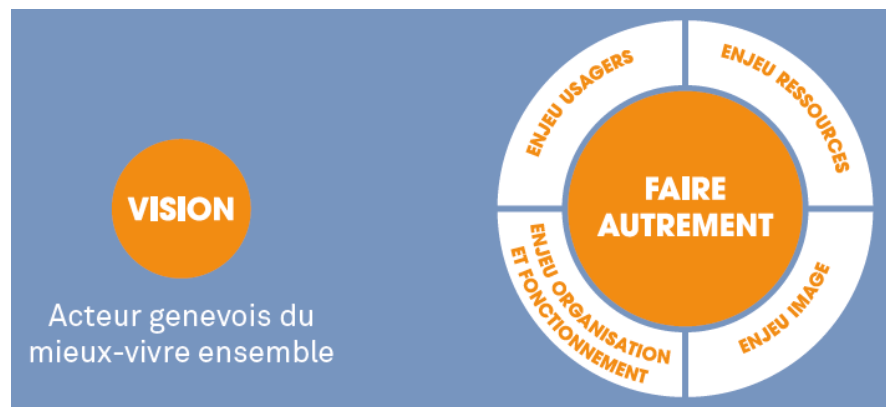
4.2. Stratégie et organisation

4.2.1. Contexte

4.2.1.1. Stratégie de l'HG

Le contexte politique et financier dans lequel l'Hospice général opère est marqué par la nécessité de préserver la capacité de répondre aux besoins des bénéficiaires tout en opérant dans un cadre budgétaire plus restrictif. Courant 2015, la stratégie de l'institution pour les années 2016-2020, intitulée « Inventer l'Hospice général de demain » et désignée sous le terme « Faire autrement », a été définie. Elle repose sur une nouvelle vision « mieux vivre ensemble » et quatre enjeux institutionnels prioritaires :

- enjeu usagers,
- enjeu ressources,
- enjeu organisation et fonctionnement,
- enjeu image.



Source HG

L'HG considère que « dans un environnement complexe et en constante évolution, l'Hospice général doit en effet faire preuve d'agilité opérationnelle, être capable d'anticiper et être prêt à réagir rapidement aux changements, tout en le maîtrisant. Il doit donc repenser son modus operandi et la façon de délivrer ses prestations. Il ne s'agit pas de faire plus avec moins, mais de « faire autrement » ».

Dans le cadre de sa stratégie institutionnelle, la Direction générale de l'HG a établi les objectifs stratégiques suivants pour l'AMIG :

- **Interactions :**
 - les interactions sont optimisées afin de rendre les activités de l'institution plus efficaces, plus cohérentes, et ce dans un climat favorisant la coopération,
- **Travail social individuel :**
 - optimiser le versement des prestations financières aux usagers en tenant compte de leurs besoins,
 - optimiser l'accompagnement social répondant aux besoins des usagers, sur la base de la prestation intégrée de l'AMIG,
- **Insertion et intégration :**
 - maintenir une « intégration » pour tous permettant de contribuer à la paix sociale et de favoriser la sortie de l'aide sociale,
 - garantir l'accès à l'apprentissage de la langue française,

- mettre l'accent sur l'insertion professionnelle des jeunes (15-25 ans),
- **Outils de pilotage :**
 - l'AMIG maîtrise la gestion et la délivrance de ses prestations dans un contexte évolutif.

4.2.1.2. Mission et organisation de l'AMIG

La mission de l'aide aux migrants (AMIG) est d'assurer :

- l'accueil,
- l'aide sociale et financière,
- l'accès aux soins, à l'hébergement ainsi qu'aux mesures d'insertion et d'intégration en faveur des populations migrantes avec un statut précaire résidant dans le canton de Genève ainsi que des réfugiés résidant dans le canton de Genève depuis moins de 5 ans.

L'AMIG accomplit les missions qui lui sont confiées par le canton dans le respect du cadre juridique applicable et utilise de façon optimale les ressources mises à sa disposition. L'AMIG est composé d'une **direction** et de **trois services** : hébergement, prestations sociales individuelles et insertion/intégration.

La **direction** assure les tâches de politique générale. Elle comprend la directrice de fonction, le directeur adjoint, les trois chefs de service et le contrôleur de gestion. Elle représente le lieu central de décision.

Le service **hébergement** regroupe les centres d'hébergement collectif ainsi que les unités responsables de la gestion du parc d'hébergement. Il est composé d'une unité administrative, d'une unité organisation hébergement, d'une unité veille et sécurité et de quatre unités « collectifs ». Ce service a pour principales missions de :

- prendre en charge l'accueil des primo-arrivants dans les centres d'hébergement collectif,
- mettre à disposition de l'AMIG un dispositif d'hébergement répondant aux besoins actuels et prévisionnels en partenariat avec la direction et le service prestations sociales individuelles,
- assurer la gestion administrative, l'entretien, l'équipement, le suivi de l'occupation ainsi que la sécurité du dispositif d'hébergement,
- assurer la paix sociale et l'intégration dans l'environnement (quartier, école, etc.) en s'appuyant sur les assistants sociaux en intervention collective et les intendants sociaux¹⁷.

Le service des **prestations sociales individuelles** regroupe les unités chargées de l'accueil administratif et de toutes les prestations sociales, administratives et financières des bénéficiaires de l'AMIG. Il est composé de six unités gérant les bénéficiaires en fonction de leur statut et d'une unité santé. Ce service a pour principales missions de :

- assurer à tous les bénéficiaires de l'AMIG la délivrance des prestations administratives, financières, sociales ainsi que de la couverture santé, en conformité avec les prescriptions légales et selon le statut des bénéficiaires,
- assurer l'accueil des nouveaux arrivants, en coordination avec le service hébergement,

¹⁷ Un intendant social assure l'intendance, l'accueil et la vie communautaire au sein des hébergements de l'HG.

- contribuer, en coordination avec le service intégration, à l'intégration et à l'insertion socio-professionnelle des bénéficiaires selon leurs besoins, leur statut, le cadre légal et la politique cantonale d'intégration,
- disposer d'une vision d'ensemble des prestations délivrées aux usagers par l'AMIG et par d'éventuels autres partenaires,
- assurer une équité de traitement et une cohérence des pratiques,
- identifier les besoins des différentes populations-cibles et y répondre en coordination avec les autres services.

L'aide aux migrants met en œuvre une politique visant à faciliter l'insertion socio-professionnelle des migrants primo-arrivants en proposant, en complément au suivi social, une série de mesures d'insertion et d'intégration à ses bénéficiaires. Le pôle **insertion et intégration** constitue le centre de compétences dans ce domaine. Il travaille de manière particulièrement étroite avec le service des prestations sociales individuelles et le service hébergement. Il est chargé de mettre en œuvre la politique cantonale d'intégration en favorisant l'insertion socio-professionnelle des migrants issus de l'asile, en leur assurant un accès à des mesures, internes et externes, adaptées à leurs besoins spécifiques dans les domaines de la formation de base, de l'apprentissage du français ainsi que du développement de l'employabilité, et ce, durant toute la période du mandat confié par le SEM au canton de Genève. Il comprend quatre unités :

- formation de base,
- actions intégration,
- insertion socio-professionnelle,
- information et prévention sociale.

4.2.1.3. « Task-force »

Afin de répondre à une situation d'urgence suite à l'afflux massif de migrants en 2015, l'État et l'HG ont décidé la mise en place de « task-force » afin de trouver rapidement des solutions aux différents problèmes rencontrés.

▪ Task-force « Hébergement des migrants du domaine de l'asile »

Cette task-force a été créée le 24 juin 2015 par arrêté du Conseil d'État. Elle avait pour objectif principal de répondre au flux massif de migrants dans un contexte difficile en matière d'hébergement : manque de logements, ouverture des abris de protection civile, impact de la nature des logements sur la santé mentale des migrants, etc.

▪ Task-force « Conditions d'existence des mineurs dans les centres d'accueil »

Cette task-force a été créée le 6 mars 2014 par arrêté du Conseil d'État, dans le but d'améliorer les conditions d'existence des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA). Le mandat spécifiait notamment que l'objectif était :

- « d'offrir aux mineurs résidents dans les centres d'accueil, seuls ou avec leur famille, des meilleures conditions de logement et d'hygiène,
- de leur garantir, quel que soit leur statut, une alimentation saine et équilibrée,
- de garantir leur sécurité dans ces centres,
- d'offrir aux enfants en âge pré-scolaire et à leur mère un espace d'activités et de conseils,

- *d'offrir aux mineurs scolarisés des conditions d'hébergement propices à l'apprentissage ainsi que des activités récréatives durant les vacances scolaires, particulièrement ».*

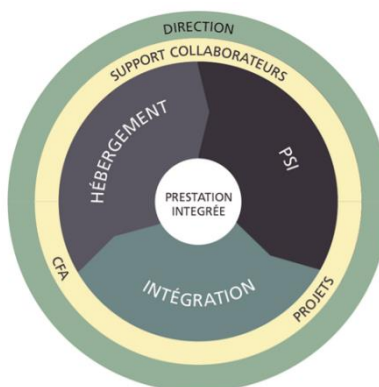
▪ **Task-force « Contingence Migrants »**

Cette task-force a été mise en place par l'HG en avril 2016. Sa création répond au besoin urgent pour le canton de Genève de répondre aux interrogations de la Confédération en matière d'hébergement en cas de vagues importantes de migrants. L'objectif était de constituer un groupe de personnes devant, dans un contexte de restriction budgétaire, concevoir un cadre permettant de répondre à un besoin urgent d'hébergement des migrants. Cette task-force a notamment permis de définir un plan d'urgence en concertation avec le canton, les communes concernées et les acteurs sociaux.

4.2.1.4. Initiatives et projets de réorganisation de l'HG et de l'AMIG

Historique de la création de l'AMIG

L'AMIG, autrefois appelé « Aide aux requérants d'asile (ARA) » a été créé le 10 mars 2014. L'objectif était de mettre en place un nouveau modèle organisationnel « simple et flexible » qui puisse mieux absorber les contraintes externes tout en améliorant la qualité des prestations intégrées aux usagers autour de 3 pôles, à savoir l'hébergement, le suivi social individuel et les mesures d'insertion/intégration :



Le but de cette réorganisation était, dans un premier temps, de professionnaliser les prestations et de clarifier les périmètres d'action et les rôles et responsabilités respectifs des différents services.

Le modèle organisationnel-cible mis en place en 2014 reposait sur les grandes orientations suivantes :

- centralisation de l'accueil administratif de tous les bénéficiaires de l'AMIG au Bouchet et ventilation des arrivées en fonction des places d'hébergement disponibles,
- centralisation de l'ensemble des questions d'hébergement et de gestion des lieux de vie (action communautaire) au sein de la même entité (Service Hébergement),
- centralisation du suivi socio-administratif individuel pour l'ensemble des usagers de l'AMIG au sein de la même entité en dehors des lieux de vie des usagers sur le même modèle que les CAS (ouverture de 2 centres administratifs au Bouchet et à Eugène-Lance) ; auparavant les assistants

sociaux (AS) étaient répartis dans les lieux d'hébergement et assuraient à la fois le suivi individuel des usagers et les animations collectives ; depuis la création de l'AMIG, les AS assurent le suivi social individuel sur un modèle CAS, tandis que des ASIC (assistants sociaux en intervention collective) basés au sein des lieux d'hébergement sont chargés de l'action communautaire,

- professionnalisation de la gestion du dispositif de mesures d'insertion et d'intégration,
- identification des synergies possibles entre l'ASOC et l'AMIG, notamment pour le service Ressources.

Introduction d'une nouvelle méthodologie

Pour faciliter la mise en œuvre de la stratégie de l'HG 2016-2020 « Faire autrement », la Direction générale de l'HG a introduit l'approche du « Design Thinking » qui permet de repenser les services aux usagers dans une perspective d'innovation sociale. L'objectif de la mise en place de cette méthodologie réside dans la volonté de la direction de faire participer les équipes sur le terrain afin que chacun soit acteur du changement et porte in fine les modifications du processus.

Cette méthodologie a pour but de pousser les collaborateurs à « penser autrement » et notamment de quitter une logique de fourniture de prestations standards pour une logique centrée sur les besoins réels des bénéficiaires.

Programme AMIG 2.0

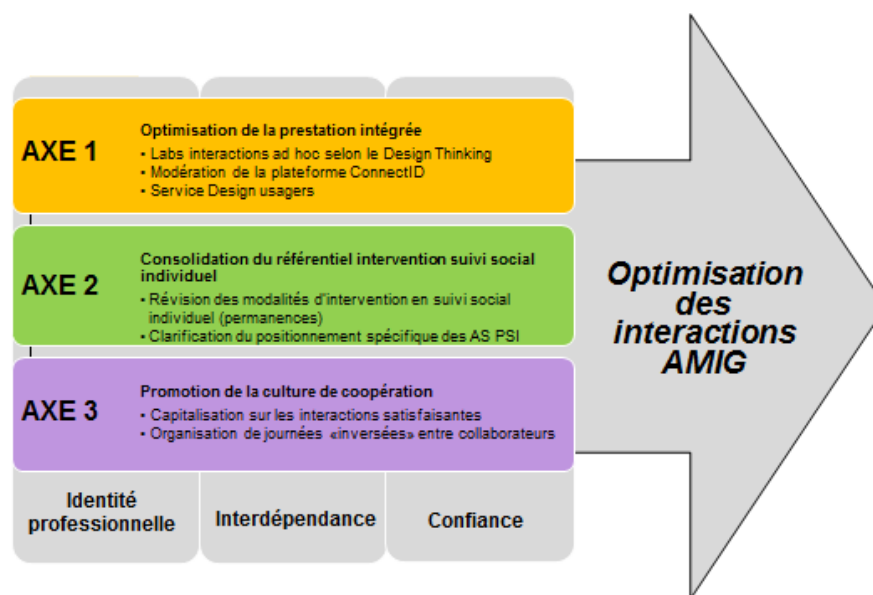
Le programme « AMIG 2.0 » a été lancé au printemps 2016 suite aux restrictions budgétaires (avec la diminution de la subvention cantonale), mais surtout suite au flux important de migrants en 2015 ayant eu une forte incidence notamment, sur :

- la charge de travail des collaborateurs AMIG,
- la saturation du dispositif de mesures d'insertion et intégration,
- la saturation des places d'hébergement dans un marché immobilier en crise,
- la coordination des initiatives des citoyens, des associations, de communes ou du secteur privé.

Ce programme a comme ambition d'asseoir le climat de confiance requis et d'impulser les comportements de coopération attendus, pour permettre la résolution transversale des problèmes rencontrés plus efficacement et directement par les équipes concernées, selon les principes directeurs du « Faire autrement ».

Le Programme de projets AMIG 2.0 est organisé autour de trois axes interdépendants :

- Axe 1 : Optimisation de la prestation intégrée,
- Axe 2 : Consolidation du Référentiel intervention suivi social individuel,
- Axe 3 : Promouvoir la culture de coopération à l'AMIG.



Logique de « pôles »

La direction générale a également développé une organisation en pôles permettant de regrouper des compétences ou des prestations. Il a notamment été créé les pôles suivants :

- Le pôle « insertion/intégration » : ce pôle regroupe des activités d'insertion et d'intégration de l'AMIG et de l'ASOC,
- Le pôle « immobilier » : ce pôle a été créé en octobre 2016 et regroupe en un même lieu les activités relatives à l'immobilier et à l'hébergement :
 - le service immobilier (SIMOB),
 - le service exploitation et administration (SEA),
 - l'unité administrative hébergement (UAH-AMIG),
 - l'unité opérationnelle hébergement (UOH-AMIG),
 - l'unité logement de l'action sociale (ULASOC-ASOC),
- Le pôle « ressources » : créé au début de l'année 2017, ce pôle regroupe des services qui étaient présents dans les deux fonctions de l'HG (AMIG et ASOC) :
 - le contrôle financier administratif,
 - le support aux collaborateurs,
 - les projets métiers.

Projets informatiques

L'HG fait évoluer depuis quelques années son système d'information. Le projet HG-Log a été lancé en 2015 avec pour objectif principal de modifier l'application « métier » MIME permettant de gérer notamment l'hébergement et les prestations des migrants. Le projet a été découpé en plusieurs phases dont certaines sont en cours. Les fonctionnalités suivantes ont à titre d'exemple déjà été apportées à MIME :

- une optimisation de la gestion du parc d'hébergement,
- une amélioration des interactions avec les fournisseurs,
- un renforcement de la transversalité, notamment avec le service exploitation et achat, permettant de lier les devis, les achats et la facturation.

Par ailleurs, le projet OAM AMIG a été initié afin d'accompagner la mise en œuvre de la politique AMIG d'insertion et d'intégration. Dans ce cadre, la direction a décidé d'adapter les outils informatiques à disposition des collaborateurs en intégrant dans le paysage informatique de l'AMIG le logiciel OAM déjà utilisé par l'ASOC. Si MIME reste le logiciel de référence pour les données de la personne et du dossier et le versement/la facturation des prestations financières, l'OAM permet d'optimiser les interactions entre les différents services de l'AMIG et de consolider le suivi et l'accompagnement des bénéficiaires dans leur trajectoire d'insertion et d'intégration.

4.2.2. Constats

La Cour a constaté que l'HG, mène, depuis plusieurs années, une réflexion en matière de réorganisation afin à la fois de :

- optimiser ses processus dans un contexte de réduction budgétaire,
- mettre en place une structure de contrôle afin d'apporter une meilleure maîtrise de ses activités,
- pouvoir garder une certaine flexibilité étant donné l'imprévisibilité de certaines activités comme l'aide aux migrants.

Pour cela, une stratégie a été définie à l'horizon 2020 « Inventer l'Hospice Général de demain - Stratégie 2016-2020 » et de nombreux projets et réflexions ont été lancés afin de proposer des idées pour « travailler autrement ».

De même, pour répondre à des besoins ponctuels, plusieurs task-force ont été lancées afin de répondre à des situations d'urgence.

Cependant, la Cour constate qu'après avoir répondu aux besoins urgents de la vague migratoire de 2015, il serait opportun de mettre en œuvre les changements initiés et de formaliser les choix et directions à suivre.

Constat 3 : Déclinaison opérationnelle insuffisamment formalisée de la stratégie et des objectifs de l'HG (plan d'action)

L'HG a récemment défini une nouvelle stratégie 2016-2020 afin d'accompagner cet établissement dans une mutation et un changement organisationnel important pour faire face au défi d'assurer sa mission tout en contenant son budget. Cette stratégie se décline en 4 axes (usagers, image, ressources, organisation et fonctionnement) et présente les grandes lignes directrices à suivre pour sa mise en œuvre.

Cependant, la Cour constate qu'à ce stade, il n'existe pas de déclinaison opérationnelle détaillée de cette stratégie permettant à chaque direction et service d'avoir « une feuille de route » les guidant dans l'atteinte des objectifs stratégiques retenus par l'HG. Par exemple aucun plan d'action n'existe pour l'AMIG relatif à l'optimisation des interactions entre activités, l'accompagnement social ou l'intégration.

Cette formalisation est d'autant plus importante que :

- l'HG a vécu deux années très difficiles pour faire face à la vague de migration de 2015 ; cette période, où la priorité était de répondre en urgence à un besoin immédiat, n'était pas forcément propice à la réflexion stratégique ou à la déclinaison opérationnelle d'une quelconque stratégie,

- de nombreux projets de réorganisation interne des structures et des activités sont en cours à tous les niveaux,
- des interrogations existent au sein des services en matière de conduite du changement venant « bousculer » l'organisation et les modes de fonctionnement ancrés depuis des années,
- les contraintes budgétaires sont de plus en plus fortes et l'obtention de ressources supplémentaires sera de plus en plus difficile.

La méthode actuelle retenue par l'HG consistant à faire participer tous les niveaux hiérarchiques de l'institution aux propositions d'organisation et d'optimisation des projets est intéressante et en ligne avec les bonnes pratiques en matière de conduite du changement. Cependant, cela peut dans certains cas s'avérer long et conduire à des impasses sans impulsion et directives claires de la part de la direction générale. Il est nécessaire que cette démarche participative s'accompagne d'une description précise et formalisée opérationnelle de la cible à atteindre et des actions à mener. La conduite du changement nécessite un minimum de repères et de guides pour aboutir aux meilleures solutions.

Constat 4 : Une organisation insuffisamment optimisée

La Cour a pu constater que certaines orientations d'optimisation des modes de fonctionnement permettent de tendre vers une plus grande efficacité opérationnelle et une certaine « industrialisation » de certains processus.

Cependant, certaines des actions prises, restent encore non abouties et doivent encore être complétées pour que l'HG puisse aboutir à une approche davantage orientée sur les flux des tâches à réaliser. En effet, les actions suivantes ont été entreprises, mais sont insuffisamment optimisées ou précisées de manière opérationnelle pour être mises en œuvre. Cela concerne par exemple :

- un pôle insertion/intégration dont l'objectif est de proposer ses prestations à l'ensemble des bénéficiaires de l'HG. Cependant, à l'heure actuelle, les prestations sont toujours orientées soit vers les bénéficiaires de l'AMIG soit vers ceux de l'ASOC,
- un pôle immobilier regroupé géographiquement, mais n'ayant pas encore une hiérarchie unifiée et un fonctionnement défini, afin de répondre à la synergie souhaitée dans la stratégie,
- des modifications organisationnelles pour la délivrance des prestations individuelles et des réflexions quant aux rôles et tâches des AS et ASA qui sont actuellement en cours d'élaboration.

4.2.3. Risques découlant des constats

Les risques **opérationnels** et de **contrôle** tiennent à une absence ou une interprétation différenciée des objectifs stratégiques de l'AMIG.

Les risques **opérationnels** et **financiers** tiennent à des changements organisationnels non aboutis n'ayant pas encore pu apporter les gains d'efficacité et d'efficience attendus.

4.2.4. Recommandations

Recommandation n°2 (cf. constat 3) : Définir et valider un plan d'action déclinant la stratégie de l'HG

La Cour recommande à la direction générale d'établir et de faire valider par le CA un plan d'action déclinant de manière opérationnelle les objectifs précisés dans la stratégie 2016-2020.

Pour ce faire, il conviendra de décliner des objectifs précis, quantifiables et mesurables, à chacun des directions et services de l'HG. Cela devra également tenir compte des nouvelles structures de pôles pouvant exister au sein de l'HG.

Recommandation n°3 (cf. constat 4): Formaliser un cadre organisationnel « cible » répondant aux objectifs stratégiques de l'HG

La Cour recommande à la direction générale de proposer la cible organisationnelle « idéale » que devrait atteindre l'HG à terme afin de répondre à ses objectifs stratégiques. Ce cadre opérationnel devra :

- clarifier et formaliser les lignes directrices opérationnelles,
- définir les axes de travail et les priorités,
- poursuivre les projets initiés dans un cadre structuré et avec un objectif quantifiable et mesurable,
- proposer un calendrier de mise en œuvre.

Cette organisation et les options structurantes majeures envisagées devront être proposées par la direction générale et validées par le CA étant donné les incidences sur l'organisation et le personnel.

À l'issue de cette validation, la direction générale devra définir un plan d'action général faisant le lien avec la cible à atteindre et la multitude d'actions et de projets existant en la matière afin de gagner en efficacité.

4.2.5. Position de l'audité

Recommandation 2 : acceptée partiellement (en cours)

Les objectifs énoncés dans la stratégie « Inventer l'Hospice général de demain », validés par le conseil d'administration de l'Hg le 23 janvier 2016, doivent être opérationnalisés par les directions de fonction. La philosophie du « faire autrement », inspirée du design thinking, consiste à laisser l'initiative dans les fonctions et à faire participer collaborateurs et usagers aux réflexions, et non pas à définir une institution idéale en amont qu'il s'agirait simplement de modeler.

La progression vers la réalisation des objectifs stratégiques est suivie par le biais d'une Balanced Scorecard institutionnelle, elle-même déclinée dans les fonctions dans des tableaux de bord opérationnels.

La direction générale entend bien suivre la recommandation et « mettre en œuvre les changements initiés », la « formalisation des choix et directions à suivre » ayant été faite, les principes présidant au modus du changement ayant été définis. La direction générale en revanche ne veut pas « décliner des objectifs précis, quantifiables et mesurables, à chacun des directions et services de l'Hg » car cela serait contraire à l'agilité que l'Hg veut se donner et étoufferait l'élan participatif.

Recommandation 3 : refusée

Comme précisé ci-dessus, transformer l'Hg ne consiste pas à définir a priori une cible organisationnelle idéale. Au contraire, il s'agit de capitaliser sur les initiatives du terrain (collaborateurs, usagers) dans le but de faire évoluer l'organisation. Les axes de travail et les priorités institutionnelles ont cependant été identifiés, les projets sont menés de manière structurée, avec calendriers de mise en œuvre et évaluations finales.

Pour l'AMIG, le programme de projets AMIG 2.0 aura été complètement mis en œuvre et évalué dans les prochains mois. Dès l'automne 2017, l'AMIG démarrera le projet AMIG 3.0 ayant pour objectif de modéliser une structure organisationnelle prenant en compte les besoins des migrants (selon les résultats de l'enquête « service design aux usagers »), les besoins des collaborateurs (selon les résultats de l'enquête de satisfaction du personnel), ainsi que les contraintes de l'AMIG et de l'Hg.

4.2.6. Position de la Cour relativement aux observations de l'audit

Recommandations 2 et 3

La Cour note la volonté de l'HG de conserver une agilité dans son organisation, sans déclinaison d'objectifs précis, quantifiables et mesurables, à l'attention des directions et des services de l'HG. Une absence de déclinaison claire de la stratégie au niveau opérationnel peut engendrer une incompréhension de la part du management et des collaborateurs quant aux actions à mener et aux prestations à délivrer, d'autant plus forte que l'HG est engagé dans des modifications importantes des organisations et des processus.

4.3. Volet « Hébergement »

4.3.1. Contexte

4.3.1.1. Obligations légales en matière d'hébergement

Au niveau fédéral, l'article 28 de la LAsi précise que : « *Le SEM ou les autorités cantonales peuvent assigner un lieu de séjour au requérant. Ils peuvent lui assigner un logement, en particulier l'héberger dans un logement collectif. Les cantons en garantissent la sécurité et, pour ce faire, peuvent édicter des dispositions et prendre des mesures* ».

Au niveau cantonal, les obligations en matière d'hébergement reposent principalement sur :

- **Art. 8 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'asile** (LaLAsi F 2 15) : « *L'Hospice général veille à loger les requérants d'asile dans un centre de premier accueil ou un foyer de second accueil de préférence à un lieu d'hébergement privé, et à privilégier autant que possible les prestations en nature* ».
- **Art. 44 de la Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle** (LIASI J 4 04) : « *Les prestations d'aide d'urgence sont, en principe et en tenant compte des situations personnelles notamment de la durée du séjour et du comportement, fournies en nature. Elles comprennent :*
 - a) le logement dans un lieu d'hébergement collectif;*
 - b) la nourriture;*
 - c) la mise à disposition de vêtements et d'articles d'hygiène de base;*
 - d) les soins de santé indispensables;*
 - e) l'octroi, en cas de besoin établi, d'autres prestations de première nécessité.*

Le règlement d'exécution précise la nature et l'étendue des prestations d'aide d'urgence ».

De plus, le canton a émis des **directives cantonales** en matière de prestations d'aide sociale et financière aux requérants d'asile et statuts assimilés. Celles-ci précisent notamment en matière d'hébergement pour les bénéficiaires concernés que :

- *« l'hébergement et les frais y relatifs sont fournis soit en nature ou en espèces.*
- *L'Hospice Général met à disposition du bénéficiaire un hébergement dans une structure collective ou individuelle. Le bénéficiaire a la possibilité de loger hors des structures d'hébergement gérées par l'Hospice général ».*

Les directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale et financière aux requérants d'asile et statuts assimilés de 2011, précisent que l'HG a obligation d'héberger les personnes suivantes :

- les requérants N,
- les admis provisoires F (y compris les plus de 7 ans),
- les personnes à l'aide d'urgence (NEM et déboutés).

4.3.1.2. Missions et organisation du service hébergement

Le service hébergement de l'AMIG a pour mission principale de :

- prendre en charge l'accueil des primo-arrivants dans les centres d'hébergement collectif,
- mettre à disposition de l'AMIG un dispositif d'hébergement répondant aux besoins actuels et prévisionnels en partenariat avec la direction et le service prestations sociales individuelles,
- assurer la gestion administrative, l'entretien, l'équipement, le suivi de l'occupation ainsi que la sécurité du dispositif d'hébergement,
- assurer la paix sociale et l'intégration dans l'environnement (quartier, école, etc.) en s'appuyant sur les assistants sociaux en intervention collective et les intendants sociaux.

Ce service était composé de 112 personnes (représentant 97.1 ETP à fin septembre 2016) réparties en 7 unités :

- Trois **unités « collectifs »** : Centre, Rive droite, Rive gauche : ces unités s'occupent de gérer les immeubles collectifs répartis sur le canton et doivent ainsi :
 - contribuer à l'adéquation entre le cadre de vie et les standards définis pour chaque lieu en matière d'occupation, de sécurité, de fonctionnalité et d'hygiène,
 - favoriser la création, la restauration et le renforcement du lien social au travers d'actions et de mesures qui visent, chez les résidents, le développement d'un réseau primaire et leur capacité à mobiliser leurs ressources.
- Une **unité abris de protection civile (PCi)** : cette unité s'occupe de gérer l'ensemble des abris PCi ouverts.
- Une **unité administrative hébergement (UAH)** : cette unité a pour mission de :
 - assurer la mise à disposition d'un logement adéquat aux besoins de la personne ou du groupe familial concerné, respectant les directives et règles en vigueur,
 - contrôler la pertinence de l'occupation des logements individuels et collectifs,
 - garantir une bonne gestion administrative du parc immobilier à disposition permettant à tout moment une vision exacte, globale et multidirectionnelle des disponibilités.
- Une **unité opérationnelle hébergement (UOH)** : cette unité a pour mission d'assurer :
 - Pour le logement individuel,*
 - un hébergement digne pour chacun (salubrité, mise en conformité),
 - un suivi du parc immobilier (entretenir, programmer les travaux, grilles de contrôle),
 - un état des lieux d'entrée et de sortie,
 - les déménagements (planification et déroulement),
 - la gestion du mobilier HG (maintenance, répondre aux besoins, gestion du dépôt central),
 - Pour le logement collectif*
 - un hébergement digne pour chacun (salubrité, mise en conformité, mise en sécurité des accès),
 - un suivi des foyers (entretien, programmation des travaux, gestion des demandes et gestion des urgences),
 - les contrats d'entretien (révision des anciens contrats, mise en place de nouveaux contrats),

- une collaboration avec les responsables des foyers (travail avec les intendants sociaux sur place, séances de coordination avec les intendants, suivi du tableau des travaux),
 - la propreté des foyers (mise en œuvre d'une brigade de nettoyage, formation et cours, mise à disposition d'un matériel approprié).
- Une **unité Veille et sécurité** : cette unité est chargée de garantir la sécurité afin d'offrir les meilleures conditions de travail aux collaborateurs de l'AMIG et d'assurer la sécurité des usagers. Elle gère les relations, d'une part, avec la société qui assure la sécurité et la surveillance des sites, d'autre part, avec le corps de police. Elle relaie au personnel de l'AMIG toutes les informations utiles (interdictions d'accès, incivilités, etc.) et assure la formation du personnel de terrain de l'AMIG à la gestion de la violence et des conflits.

L'HG possède également une unité en charge de gérer l'hébergement de personnes à l'aide sociale (unité logement de l'action sociale [ULASOC]). Cette unité doit répondre aux besoins d'hébergement des bénéficiaires de l'action sociale. Dans l'urgence, généralement, ces bénéficiaires sont hébergés dans des chambres d'hôtel ou au sein d'appartements relais.

De même, l'HG possède un parc immobilier propre utilisé à des fins de rendement dont les revenus permettent notamment de couvrir une partie des dépenses de fonctionnement. Ce parc est constitué de 89 immeubles, comprenant 1'417 logements, 216 commerces et bureaux, 97 dépôts et 570 parkings (chiffres à fin 2016). Ce parc immobilier est géré par le service immobilier de l'HG (SIMOB) en collaboration avec des régies de la place.

L'HG administre également le parc immobilier de la Fondation pour des logements à loyers modérés (FPLM) et de deux autres fondations. L'ensemble de ces parcs immobiliers comprend des bâtiments, de différentes catégories, situés pour la plupart en ville de Genève et dans les communes suburbaines et compte environ 2300 logements. Le SIMOB assure la gestion financière, administrative et technique de ces immeubles, dont la gérance est confiée à des régies de la place. Le SIMOB est aussi en charge de l'exploitation des divers bâtiments qui abritent les activités de l'HG.

4.3.1.3. Parc d'hébergement de l'AMIG

Parc d'hébergement actuel

Le parc d'hébergement de l'AMIG se compose de trois types de logements : des centres d'hébergement collectifs, des logements individuels et des abris de protection civile.

L'HG peut également utiliser des chambres d'hôtel pour loger ponctuellement des migrants dans l'attente d'une affectation dans un autre logement.

À fin 2016, l'HG disposait en location de 14 foyers collectifs appartenant à l'État ou à des communes et représentant 2'121 places. L'HG loue également deux immeubles composés d'appartements individuels d'une capacité de 368 places. Il dispose aussi du foyer de l'Étoile dédié aux RMNA d'une capacité d'hébergement de 223 places. Ce foyer est constitué de logements préfabriqués modulaires situés sur des terrains de l'État où l'HG dispose d'un droit de superficie.

De plus, l'AMIG utilisait, à fin 2016, 850 appartements individuels représentant 2'803 places. Ces appartements individuels sont loués par l'HG à l'État, à des communes ou à des régies privées.

Avant l'été 2015, seuls deux abris PCi étaient ouverts et exploités par l'AMIG. À fin 2015, pour faire face à la vague massive de migrants, l'HG a exploité jusqu'à 9 abris PCi. Ces abris sont loués au canton ou aux communes mettant à disposition ce type de lieu. Les abris PC ont en moyenne une capacité de 50 à 100 places. Fin 2016, leur nombre n'était plus que de 7 étant donné la baisse des arrivées de migrants depuis mi-2016. L'AMIG a par ailleurs 5 autres abris PCi à disposition qui ont été complètement aménagés.

Recherche de nouveaux logements

Au cours des dernières années, l'AMIG a réalisé un important travail de prospection d'appartements individuels pour ses bénéficiaires. Ce travail avait avant tout pour objectif de faire face à une demande de plus en plus croissante de migrants. Par ailleurs, pendant cette période, l'HG a pu bénéficier également de logements inoccupés en attente de démolition.

Enfin, en 2015, une task-force « hébergement des migrants du domaine de l'asile » a été créée par arrêté du Conseil d'État. Elle avait pour objectif principal de répondre au flux massif de migrants dans un contexte genevois difficile en matière d'hébergement. Le travail effectué par les membres de la task-force a permis d'identifier une quinzaine de parcelles potentielles, propriété de l'État. Au cours du deuxième semestre 2015, l'HG a mandaté un architecte afin d'effectuer des études de faisabilité pour la construction de centres d'hébergement collectif modulaires et temporaires sur ces parcelles. Sur cette base, quatre projets ont finalement été retenus et les démarches de construction ont été entreprises.

Le financement de ces centres pourra être assuré par l'HG soit par endettement bancaire avec prise d'hypothèque sur le parc de rendement, soit par le biais de prêts privés.

Logements spécifiques pour les contingents

Dans le cadre de ses activités, l'AMIG gère également des contingents de requérants d'asile qui sont logés directement dans des appartements ou des villas, sans passer par une étape d'hébergement en centre collectif. Ces personnes sont généralement identifiées dans leurs pays d'origine par le HCR et arrivent en Suisse avec un statut de réfugié. Ce fut le cas avec le contingent de 500 Syriens acceptés par la Confédération en 2013, dont 70 ont été attribués à Genève entre 2014 et 2015.

4.3.1.4. Gestion courante des logements

Affectation des logements

L'unité administrative a accès aux informations de la Confédération quant au nombre et à la composition des migrants qui seront affectés au canton de Genève. Cette information permet d'avoir une visibilité à trois mois des arrivées potentielles. Cette information peut cependant évoluer, les arrivées effectives n'étant confirmées que la veille par la Confédération.

Lorsque l'arrivée est confirmée, l'unité administrative attribue un logement en tenant compte notamment :

- de la structure familiale : homme seul, femme seule, enfant mineur ou famille,
- de problèmes médicaux particuliers,
- des places disponibles dans les différents lieux d'hébergement de l'AMIG,
- des spécificités de certains lieux d'hébergement : abris PCi prioritairement utilisés pour les hommes seuls, foyer dédié aux mineurs non accompagnés, abri PCi ou foyer pour femme seule ...

Il peut également être pris en considération le pays d'origine, l'ethnie de certains migrants afin soit de faciliter l'intégration soit d'éviter des conflits entre populations.

La directive interne sur la gestion de la prestation hébergement en nature pour l'aide aux requérants indique les grands principes d'affectation des logements. Elle définit notamment les destinataires « cible » :

- les requérants d'asile (permis N),
- les personnes admises à titre provisoire (permis F),
- les requérants d'asile déboutés,
- les requérants d'asile frappés d'une décision de non-entrée en matière,
- les réfugiés statutaires (permis F ou B réfugié) pendant les deux premières années suivant leur arrivée sur le territoire du canton de Genève,
- les personnes relevant de l'aide sociale extraordinaire (ETSP).

Et les grands principes pour les attributions de logement :

- « *Les primo-arrivants, tous statuts confondus, sont logés en collectif à leur arrivée dans le dispositif ;*
- *Les destinataires cibles relevant de l'aide d'urgence sont logés en logement collectif sauf les cas exceptionnels répondant aux critères fixés par la direction de l'ARA ;*
- *L'accès à un logement individuel sans encadrement est subordonné à la disponibilité d'un objet correspondant aux besoins en termes de places. Il présuppose une autonomie sociale avérée et le respect des engagements financiers envers l'Hospice général des usagers concernés. Les catégories suivantes peuvent accéder à un logement individuel dans l'ordre de priorité suivant :*
 - o *Permis F ;*
 - o *Permis N après 36 mois de procédure ;*
 - o *Permis B/F réfugié depuis moins de deux ans.*
- *Les destinataires cibles exerçant une activité professionnelle rémunérée, avec un taux d'activité d'au moins 40 % en dehors du dispositif d'intégration de l'ARA, bénéficient d'un accès privilégié aux chambres individuelles en collectif dans la mesure des disponibilités.*
- *Les abris PC, quand leur utilisation ne peut être évitée, sont destinés en priorité aux hommes célibataires appelés à quitter le territoire suisse (bénéficiaire de l'aide d'urgence) ».*

Tout nouvel arrivant est tout d'abord placé en hébergement collectif (foyer ou abris PCi). Cependant, avec l'afflux important de migrants à l'été 2015, certaines personnes ont dû être hébergées dans des hôtels ou des appartements individuels.

En fonction de différents critères, l'HG peut proposer par la suite aux bénéficiaires de déménager dans un appartement individuel. Pour cela, il faut :

- être titulaire d'un permis N + 1 an ou d'un permis F avec moins de 3 ans,
- un niveau de français au minimum de A2,
- une attestation du foyer faisant état d'un bon comportement,

- une attestation de l'assistant social en charge du suivi, justifiant un bon niveau d'autonomie.

Gestion des sorties

Les sorties du dispositif d'hébergement de l'AMIG sont également gérées par l'UAH en collaboration avec l'unité logement de l'ASOC (ULASOC). Cela concerne essentiellement les bénéficiaires de permis B, C, les personnes de nationalité suisse et les permis F réfugiés de plus de 7 ans, ainsi que les réfugiés statutaires arrivés à Genève depuis plus de trois ans. Ces derniers sont pour certains toujours logés au sein des lieux d'hébergement de l'AMIG.

4.3.1.5. Suivi de la capacité et de l'occupation des hébergements

Pour gérer le taux d'occupation, l'AMIG dispose de deux outils :

- l'application MIME : des modifications ont été apportées à l'application MIME dans le cadre du projet HG LOG, permettant une gestion plus fine au niveau du « lit » (une chambre pouvant contenir plusieurs lits) en ce qui concerne les capacités ; il s'agit désormais d'un outil incontournable pour la planification des hébergements,
- le « plan de contingence migrants » ; ce plan repose sur l'émission en tout temps d'un rapport sur les capacités et disponibilités en matière d'hébergement.

L'AMIG dispose également de données mensuelles établies par le contrôle de gestion. Cela permet de suivre le taux d'occupation des différents lieux d'hébergement en fonction :

- de la capacité standard des lieux d'hébergement,
- du nombre de personnes logées en fin de mois,
- du nombre de places disponibles,
- de la capacité révisée ; cette capacité révisée prend en compte la spécificité des logements et permet de dépasser la capacité standard d'hébergement.

À fin 2016, les capacités et les taux d'occupation du parc d'hébergement de l'AMIG étaient en moyenne pour le collectif de 92 % et de 80 % pour les logements individuels :

Lieux d'hébergement	Capacité Standard (CS)	Nb pers logées	Nb places disponibles	Nb places bloquées	Capacité Révisée (CR)	Taux d'occupation CS	Taux d'occupation CR
Anières	258	247	4	19	262	96%	94%
Lagnon	104	143	13	0	151	138%	95%
Malagnou	30	27	3	2	32	90%	84%
Praille	96	96	7	0	101	100%	95%
Praille - Gavard 32	69	52	16	3	69	75%	75%
Presinge	65	63	0	8	71	97%	89%
Total Collectif rive gauche	622	628	43	32	686	101%	92%
Appia	133	160	20	0	178	120%	90%
Les Tilleuls	158	180	2	7	190	114%	95%
Saconnex	439	398	28	8	435	91%	91%
Total Collectif rive droite	730	738	50	15	803	101%	92%
Feuillasse-Collectif	48	63	3	0	66	131%	95%
Feuillasse-Studios	106	108	1	1	108	102%	100%
Poussy	65	32	8	2	42	49%	76%
Tattes	550	603	54	10	658	110%	92%
Total Collectif centre	769	806	66	13	874	105%	92%
PC Anneville	96	62	39	0	96	65%	65%
PC Balexert	96	62	39	0	96	65%	65%
PC Chatelaine	96	64	38	0	96	67%	67%
PC Coudriers	46	43	5	0	46	93%	93%
PC Trois-Chêne	86	48	46	0	86	56%	56%
PC Valavran	50	41	12	0	50	82%	82%
Total Collectif abris PCi	470	320	179	0	470	68%	68%
Etoile	223	212	42	2	256	95%	83%
Total Collectif RMNA	223	212	42	2	256	95%	83%
William-Rappard	78	36	14	0	43	46%	84%
Total Autres	78	36	14	0	43	46%	84%
Total Collectif HG	2892	2740	394	62	3132	95%	87%
Autres appartements	2803	2216				79%	
Contrat-Social	200	184				92%	
Simonet	168	138				82%	
Total Indiv HG sans encadr.	3171	2538				80%	
Total Individuel HG	3171	2538				80%	
Autres, dont prison		41					
Hôtels		10					
Individuels Non HG		1344					
Total Hébergement non-HG		1395					
Total Hébergement non-HG		1395					
Total Dispositif AMIG		6673					

4.3.1.6. Bénéficiaires logés dans le dispositif d'hébergement de l'AMIG

Actuellement, l'AMIG loge au sein de son parc d'hébergement les bénéficiaires suivants :

		PERSONNES				TOTAL
		BAIL HG		BAIL NON-HG		
		Assisté	Non assisté	Assisté	Non assisté	
a Requérants & AP	Permis F - 7 ans	741	61	188	6	996
	Permis F + 7 ans	430	122	88	12	652
	Permis N ordi.	1'519	25	139		1'683
	Permis N Dub.	305	1	14		320
	Total	2'995	209	429	18	3'651
b Réfugiés	Permis F Réfugiés - 7 ans	196	29	115	12	352
	Permis B Réfugiés - 5 ans	500	59	254	26	839
	Total	696	88	369	38	1'191
c B / C / CH / Divers	Permis F Réfugiés + 7 ans	1	13	16	3	33
	Permis B canton/C/CH	11	695	17	80	803
	Permis B Réfugiés + 5 ans	41	66	68	18	193
	Autre		10		4	14
	Total	53	784	101	105	1'043
d Aide urgence	Déboutés	220	3	42	3	268
	NEM ordi.	73	5	7	4	89
	NEM Dub.	89	1	6	2	98
	Total	382	9	55	9	455
e ETSP / Assimilés	ETSP	50	12	254	17	333
	Permis L					
	Total	50	12	254	17	333
TOTAL		4'176	1'102	1'208	187	6'673

L'AMIG effectue un suivi en matière d'hébergement de l'ensemble des personnes suivantes :

- Bail HG – assisté : personnes logées dans le parc de l'AMIG et bénéficiant d'une aide sociale et financière,
- Bail HG – non assisté : personnes indépendantes financièrement logées dans un logement de l'AMIG dont elles payent le loyer,
- Bail Non HG – assisté : personnes logées dans un logement ne faisant pas partie du parc d'hébergement de l'AMIG et bénéficiant d'une aide sociale et financière,
- Bail Non HG – non assisté : personnes indépendantes financièrement et logées dans un logement ne faisant pas partie du parc d'hébergement de l'AMIG.

Comme précisé dans les directives cantonales, l'HG n'a aucune obligation de loger dans son dispositif d'hébergement les personnes titulaires d'un permis B, d'un permis C, les réfugiés et les personnes de nationalité suisse. Toutefois, en raison de la précarité de cette population, ces personnes ont énormément de difficultés à trouver à se loger et demeurent dans le dispositif hébergement de l'AMIG après la fin de leur procédure d'asile.

4.3.1.7. Coût du parc d'hébergement de l'AMIG

Pour l'année 2016, les coûts de l'hébergement de l'AMIG se sont élevés à plus de 46 millions F et se répartissent comme suit :

	Frais Hôtels	Hébergements non HG	Hébergements Individuels	Centres collectifs	Collectifs mineurs	Abris Pci	Frais études projets immobiliers	TOTAL
Loyers	975'403	1'397'015	10'539'026	4'046'662	906'029	773'839		18'637'974
Assurances			175'008	134'135	267	22'235		331'645
Charges courantes		2'414	2'117'552	2'079'829	135'411	500'279		4'835'484
Charges d'entretien			1'124'860	1'973'833	-2'446	1'752'361	2'721'458	7'570'066
Surveillance			95'087	6'441'275	1'151'834	6'886'401		14'574'597
Autres prestations			268'818	218'861	71'858	218'490	-	778'027
TOTAL	975'403	1'399'428	14'320'351	14'894'595	2'262'953	10'153'606	2'721'458	46'727'794
Capacité Standard à fin décembre 2016			3'171	2'422	223	470		6'286
Coût place théorique			4'516	6'150	10'148			
Coût place théorique sans surveillance			4'486	3'490	4'983			

Les loyers payés par l'HG représentaient 40 % du coût total et les prestations de surveillance 31 % du coût total.

D'autre part, les coûts diffèrent en fonction du type de logement :

- pour un logement individuel, le coût annuel de la place est en moyenne de 4'516 F,
- pour un logement collectif, le coût annuel de la place est en moyenne de 6'150 F, dont 2'660 F pour les frais de surveillance.

Des coûts d'encadrement (présence d'intendants et d'ASIC) existent également pour les centres collectifs et les abris PCi.

4.3.2. Constats

La Cour a constaté la mise en place d'une organisation et d'outils permettant d'optimiser la gestion opérationnelle d'affectation des logements. Dans ce cadre, les actions suivantes ont été menées :

- centralisation de la gestion des affectations au sein de l'UAH, notamment grâce à la mise en production d'une nouvelle version de l'application MIME (projet HG LOG) qui a permis de connaître en tout temps les places disponibles dans les différents centres collectifs,
- mise en place d'un plan de contingence permettant de suivre de manière plus précise les places disponibles, notamment suite à l'afflux massif de migrants en 2015,
- recherches actives pour identifier de nouveaux logements individuels.

Par ailleurs, l'AMIG a su faire face au flux important de migrants en 2015 en accueillant et en trouvant dans l'urgence des solutions d'hébergement pour cette population. Cela a été fait en prenant en compte les limites de l'utilisation des abris PCi.

Enfin, une task-force « hébergement » a été mise en place par le Conseil d'État en collaboration étroite avec l'HG afin de trouver de nouveaux lieux pour construire des logements collectifs.

Cependant, la Cour note que des améliorations sont encore possibles en ce qui concerne la définition d'un parc d'hébergement « cible », et en matière d'optimisation des coûts d'hébergement.

Constat 5 : Etat des lieux incomplet des frais d'entretien et de travaux par types d'hébergement

La Cour constate qu'à ce jour, l'AMIG ne dispose pas d'un état des lieux complet des logements de l'AMIG.

En matière de frais d'entretien, l'AMIG ne dispose pas à ce jour d'un suivi complet par appartement des frais d'entretien. De même, elle ne dispose pas d'une vision projetée des besoins futurs en matière de travaux pour les appartements et les logements collectifs. Il est ainsi difficile pour l'AMIG d'avoir une vue complète sur les coûts actuels de certains éléments du parc d'hébergement et les besoins financiers futurs devant être budgétés de manière précise.

Pour les appartements, ces frais d'entretien représentaient en 2016 un montant de 1.1 million F. Ces éléments permettent également d'orienter les choix de l'HG dans sa recherche de nouvelles solutions d'hébergement.

En matière d'occupation et de capacité, l'AMIG mène actuellement un travail de métrage des appartements individuels afin d'étudier les possibilités en termes de nombre d'occupants en fonction du choix des occupants : famille, célibataires, colocation. Cela permettra de réviser les capacités d'accueil réelles des appartements et d'explicitier le taux d'occupation globale relativement bas pour les logements individuels. Celui-ci était en décembre 2016 de 80 %, représentant 633 places disponibles (2'538 personnes logées dans 867 appartements pour une capacité standard de 3'171 places). Cela s'explique en partie par une sous-occupation de certains appartements, due notamment à des changements de structure familiale (ex : départ des enfants).

Constat 6 : Absence d'analyse des prestations utiles et nécessaires par type de bénéficiaire

La Cour a constaté que l'AMIG n'a pas réalisé d'analyse sur les prestations utiles et nécessaires dans le cadre de l'hébergement en fonction du type de bénéficiaire et notamment son parcours dans le temps. Aujourd'hui, les personnes logées dans un même lieu bénéficient des mêmes prestations en termes d'encadrement et de sécurité.

En effet, les besoins peuvent être distincts en fonction du statut des migrants (requérants, réfugiés, etc.), mais également en fonction de la durée de leur présence sur le canton. Les besoins en matière d'accueil et d'un premier niveau de socialisation pour des primo-arrivants sont certainement différents des besoins de personnes arrivées depuis plusieurs mois, voire années, et très avancées dans leur phase d'insertion.

De ce fait, cela pourrait permettre de structurer l'offre des prestations liées à l'hébergement, notamment l'encadrement et la sécurité, en fonction des besoins des bénéficiaires hébergés. Cela pourrait permettre ainsi de développer des centres d'hébergement collectifs avec des prestations variables, pouvant ainsi, en fonction des besoins des bénéficiaires, réduire les coûts d'encadrement et de sécurité.

Constat 7 : Absence de définition du parc « cible » en matière d'hébergement des migrants

La Cour constate qu'il n'y a pas eu d'étude formalisée permettant de définir le parc « cible » idéal d'hébergement pour l'AMIG. En effet, l'AMIG ne possède pas d'analyse formalisée sur les types d'hébergement à constituer en fonction des catégories de migrants à héberger (hommes célibataires, femme avec enfants, familles, RMNA, réfugiés, etc.), de leurs besoins (prestations d'encadrement et de sécurité), et en fonction des choix de gestion de l'HG (location/parc propre, solution temporaire/pérenne, individuel/collectif).

Cette absence de cible sur le parc existant et sur les besoins futurs d'hébergement rend plus difficile une planification pertinente et les choix à faire en matière de recherche de futurs logements.

Constat 8 : Absence de procédure formalisée quant à la gestion des attributions de logement

Au-delà des grands principes d'attribution de logement décrits dans les « directives internes concernant la gestion de la prestation hébergement en nature par l'aide aux requérants d'asile », la Cour a constaté l'absence de règles formalisées pour la gestion :

- des sorties des abris PCi,
- l'attribution des logements individuels,
- l'attribution des logements pour les contingents HCR.

Cette absence de directive augmente les difficultés de gestion, d'arbitrage et d'équité de traitement lors des réaffectations des logements.

De plus, l'AMIG souhaite faciliter l'accès et revoir les critères d'attribution des logements individuels et mettre en place un système de colocation. Cela renforce la nécessité de clarifier les règles d'attribution.

Constat 9 : Difficultés rencontrées dans la sortie des bénéficiaires ne devant plus être logés par l'AMIG

La Cour constate que l'AMIG héberge dans son dispositif de logements des bénéficiaires pour qui, elle n'a plus l'obligation de le faire. En effet, selon les directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale et financière aux requérants d'asile et statuts assimilés, de 2011, l'HG n'a pas l'obligation de loger :

- les réfugiés (permis F réfugiés et permis B réfugiés),
- les permis B, C, les bénéficiaires ayant acquis la nationalité suisse,
- les étrangers sans permis (ETSP).

La présence de ces bénéficiaires dans le parc de logement de l'AMIG augmente les difficultés de l'HG à avoir suffisamment de places disponibles. De plus, l'AMIG doit supporter un coût résiduel pour les hébergements collectifs pour un montant de 2.7 millions F (en 2015) correspondant notamment aux prestations de sécurité.

Au 31 décembre 2016, cela représentait 1'676 bénéficiaires sur les 5'278 hébergés dans le dispositif de logement de l'AMIG. Ces personnes, dont la majorité sont présents sur le sol suisse depuis plus de deux ans, ont des besoins relevant de la politique du logement social et non pas de ceux de l'AMIG.

Situation des logements de ces catégories de bénéficiaires à fin décembre 2016 :

Bénéficiaires / Types de logement	Collectif	Individuel
Permis F Réfugiés - 7 ans	454	330
Permis B Réfugiés - 5 ans		
Permis F Réfugiés + 7 ans	95	742
Permis B Réfugiés + 5 ans		
Permis B autres		
Permis C Suisses		
ETSP	48	7
TOTAL	597	1'079

Par ailleurs, Il est à noter les difficultés rencontrées par ces personnes à se reloger sur le canton. En effet, ces personnes ne bénéficient pas d'un minimum de deux ans de résidence en Suisse, comme demandé par les bailleurs sociaux pour obtenir un logement D'autre part, si ces personnes n'étaient pas logées dans le dispositif AMIG, elles pourraient se retrouver sans hébergement et pour celles qui n'ont pas de revenus propres et suffisants, à l'action sociale et donc potentiellement à l'hôtel.

L'HG a cependant, depuis plus d'un an, une politique beaucoup plus active visant à sortir les permis B, C et les nationaux de son parc d'hébergement.

Constat 10 : Des coûts d'hébergement subis en fonction des sites alloués à l'AMIG

La Cour a constaté que parmi les immeubles collectifs proposés par l'État ou les communes à l'HG pour le logement des migrants, certains présentent des frais d'hébergement très importants et supérieurs au marché. En effet, les coûts à la place peuvent varier du simple au double en fonction des lieux d'hébergement :

Nom des centres	Capacité standard	Coûts 2016	Coût annuel par place
Centre collectif Tattes	550	3'807'663	6'923
Centre collectif Saconnex	439	2'237'067	5'096
Centre collectif Anières	258	1'185'005	4'593
Centre collectif Tilleuls	158	983'811	6'227
Centre collectif Feuillasse	154	1'747'505	11'347
Centre collectif Praille	165	1'468'600	8'901
<i>Projection 2017 Franck Thomas</i>	130	1'249'000	9'608
Centre collectif Lagnon	104	506'804	4'873
Centre collectif Presinge	65	589'809	9'074
Centre collectif PCi Chatelaine	96	1'052'409	10'963
Centre collectif PCi Annevelles 1	96	1'167'945	12'166

Ces coûts varient essentiellement en fonction du nombre de places et des coûts liés aux frais de sécurité.

Constat 11 : Une durée courte d'utilisation des futurs logements générant des coûts et des contraintes opérationnelles

La Cour constate que l'HG a accepté, pour les nouvelles constructions, des droits de superficie sur des périodes courtes allant de 8 à 20 ans. En effet, la logique voulue à ce stade est d'avoir des constructions temporaires constituées de structures modulaires pouvant à échéance être démontées et réutilisées sur d'autres terrains.

Cette approche induit des coûts de démantèlement, de transport et de remontage. Une utilisation de ces investissements sur 20 ans au même endroit permettrait d'éviter à la fois ces frais ainsi que le relogement des personnes concernées.

Constat 12 : Des loyers payés par l'AMIG pour les appartements individuels supérieurs à ceux pratiqués par le SIMOB

La Cour constate que les prix moyens des appartements individuels loués actuellement par l'AMIG pour ses bénéficiaires sont supérieurs au prix moyen des appartements dits « populaires » loués par le SIMOB.

Nbre de pièce par logement	SIMOB		AMIG		Différence	Economie annuelle
	Nbre de logements	Prix loyer moyen annuel	Nbre de logements	Prix loyer moyen annuel		
2	21	8'043	96	9'441	1'398	29'360
3	281	12'023	298	13'225	1'203	337'954
4	246	14'111	127	15'876	1'765	434'211
5	33	17'322	42	19'014	1'692	55'824
						857'348

De ce fait, si l'AMIG utilisait les appartements dits « populaires » du SIMOB, l'AMIG pourrait réaliser une économie annuelle de 857'000 F sans préjudice le revenu immobilier de l'HG. Avec un taux de rotation des appartements de 7.8 % en 2016, et des échéances de baux fixées au maximum en 2021, cette opération pourrait être réalisée à court et moyen termes.

Constat 13 : Des charges d'entretien qui ne sont pas refacturées aux propriétaires ou aux bénéficiaires de l'AMIG

L'article 256 du Code des obligations prévoit que « *le bailleur est tenu de délivrer la chose à la date convenue, dans un état approprié à l'usage pour lequel elle a été louée, et de l'entretenir en cet état* ».

D'autre part, la loi prévoit que « *le locataire doit remédier à ses frais aux défauts qui peuvent être éliminés par les menus travaux de nettoyage ou de réparation indispensables à l'entretien normal de la chose (art. 259 CO)* ». Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les menus travaux sont ceux que le locataire peut effectuer lui-même sans connaissance technique particulière, et sans devoir faire appel à une entreprise.

Or la Cour constate que l'AMIG a pris à sa charge des frais d'entretien qui incomberaient au bailleur ou au sous-locataire. Ainsi, le montant des travaux d'entretien des appartements qui s'est élevé à 1'124'860 F en 2016 et à 1'582'270 F en 2015 aurait dû être pris en charge par le bailleur ou refacturé au bénéficiaire pour les menus travaux.

Cela pourrait représenter en moyenne une économie annuelle pour l'AMIG de l'ordre de 1'350'000 F.

Constat 14 : Une absence d'analyse des gains potentiels d'acquisition de biens immobiliers à comparer à des locations

La Cour constate que l'AMIG n'a pas réalisé d'analyse économique de son parc de logements actuel et des projets futurs afin de s'interroger sur son intérêt éventuel de devenir propriétaire de tout ou partie des logements.

En effet, la Cour a constaté que des baux de location avaient été conclus il y a plus de 20 ans. Cela concernait 285 baux sur 878 appartements au mois de février 2017. Par ailleurs, le besoin en hébergement est constant pour au minimum 3'000 à 4'000 personnes, et ce depuis plus de 20 ans. Des solutions pérennes, en propriété, plutôt que temporaires pourraient ainsi être envisagées pour couvrir une partie des besoins.

À titre d'illustration, l'acquisition à l'époque de ces 285 appartements financés sur une durée de 20 ans aurait permis notamment de réaliser aujourd'hui une économie brute de loyer qui pourrait être estimée à environ 3'500'000 F par an.

Constat 15 : Absence d'analyse d'optimisation des coûts d'hébergement au niveau de l'HG

La Cour constate que l'HG n'a pas réalisé d'étude des besoins en hébergement pour l'ensemble de ces activités AMIG et ASOC, tout en prenant en compte les logements disponibles au sein de son parc de rendement.

Cette absence d'analyse ne permet pas d'avoir une appréciation complète des coûts actuels d'hébergement et de l'ensemble des besoins de l'HG.

À titre d'exemple, l'HG dépense chaque année plus de 15 millions F en chambres d'hôtel pour l'ASOC avec plus de 600 personnes logées en moyenne.

4.3.3. Risques découlant des constats

Les risques **opérationnels** et **financiers** tiennent à l'absence, d'une part, de stratégie d'hébergement développée et formalisée au sein de l'AMIG, voire au sein de l'Hospice général en lien avec l'ASOC et le SIMOB et, d'autre part, d'une analyse formalisée des besoins en prestations au sein des logements collectifs.

Les risques **opérationnels, de contrôle et financiers** tiennent à une absence de suivi des taux d'occupation sur des bases fiables et des frais d'entretien réalisés et à venir.

Le risque de **conformité** tient à l'absence de l'application de l'article 256 du code des obligations en ce qui concerne la prise en charge des frais d'entretien ou de l'application de la convention d'hébergement de l'HG.

4.3.4. Recommandations

Recommandation n°4 (cf constat 5) : Mettre en place un suivi formalisé pour chaque logement du parc d'hébergement de l'AMIG

La Cour recommande à l'AMIG d'établir une fiche de suivi par logement pour l'ensemble du parc d'hébergement de l'AMIG. Ces fiches devront reprendre notamment les éléments suivants :

- les m² disponibles et la topologie des lieux afin de pouvoir redéfinir les critères en vue d'une révision des capacités d'occupation de ces hébergements (un inventaire est en cours au sein de l'AMIG),
- un état général du bien immobilier afin de définir les besoins en termes d'entretien pour les années à venir (plan de gestion des frais d'entretien),
- les travaux d'entretien réalisés et les coûts y afférents afin de réaliser des analyses financières sur les frais d'entretien.

Recommandation n°5 (cf constat 8) : Définir des règles précises en matière d'affectation des logements individuels

La Cour recommande à l'AMIG de définir et de formaliser des critères d'affectation en fonction de la typologie des bénéficiaires (hommes seuls, familles avec enfants, femmes seules, contingents HCR, etc.) pour les logements individuels. Cela permettra de s'assurer d'une meilleure affectation des lieux d'hébergement et d'une équité de traitement.

Recommandation n°6 (cf constats 6, 7, 9 à 15) : définir une stratégie d'hébergement (dans une logique de reprise en mains du parc d'hébergement)

La Cour recommande à la direction générale de définir une stratégie en matière d'hébergement.

Pour ce faire, la Cour recommande de :

- **6.1 : Réaliser une analyse des besoins en matière d'hébergement, en vue de définir un parc cible**
Cette analyse devra être faite au niveau de l'AMIG, mais elle devra également prendre en compte les besoins ASOC et SIMOB ; l'analyse pourra intégrer les éléments suivants :

- typologie de migrants :
 - hommes célibataires, femmes seules, familles, RMNA ;
 - région d'origine, etc. ,
 - statut des migrants : permis N, permis F, réfugiés, permis B, C et nationalité suisse, ETSP, aides d'urgence ;
 - types de logements et types d'encadrement :
 - collectifs dotés d'IS et d'ASIC sur place,
 - collectifs modulaires (ayant la possibilité de mettre des familles ou des personnes célibataires), dotés d'IS et d'ASIC sur place,
 - abris PCi, dotés d'IS et d'ASIC sur place,
 - appartements individuels, dotés d'IS non présent sur place,
 - immeubles entiers comme Simonet et Contrat social, dotés d'IS sur place...
 - types de prestation liés à l'hébergement en fonction du type de bénéficiaire et du type de lieu : encadrement, sécurité, etc.,
 - durée des baux de location : l'ensemble des nouveaux centre d'hébergement collectif sont des constructions temporaires avec une durée de vie court/moyen termes (Frank-Thomas fin 2019, Bois de Bay : terrain OBA avec un bail de 10 ans ; Étoile, Rigot, Belle-Idée, etc.),
 - localisation sur le canton.
- **6.2 : Réaliser une analyse financière afin d'identifier les gains potentiels en fonction des options d'hébergement choisies**
- Enfin, la Cour recommande d'effectuer une analyse financière afin d'identifier les gains potentiels en fonction des options choisies. Les éléments ci-dessous devront ainsi être considérés :
- type de financement : propriétaire de son propre parc ou locataire,
 - type de construction : temporaire ou pérenne,
 - types de bénéficiaires devant être hébergés dans le parc d'hébergement de l'AMIG et les durées maximales liées,
 - coûts liés à chaque type d'hébergement en intégrant également les charges d'entretien. Cela pourrait par exemple permettre de définir un type de logement collectif le plus économique (en termes de places, d'agencement, de sécurité, etc.),
 - refacturation des frais d'entretien (propriétaires et/ou bénéficiaires),
 - développement du parc d'hébergement de l'AMIG,
 - en utilisant une partie du parc immobilier du SIMOB,
 - en faisant l'acquisition de logements,
 - en réunissant les prestations d'hébergement de l'AMIG et de l'ASOC.
- **6.3 : Établir la stratégie de l'HG en matière d'hébergement et la faire valider par le CA**

À l'issue des analyses proposées ci-dessus, l'HG devra établir une stratégie en matière d'hébergement avec notamment une description du parc « cible » à constituer. Ce travail devra tenir compte de l'ensemble des besoins et des coûts liés.

Cette stratégie, une fois établie et formalisée, devra être présentée au CA pour validation.

4.3.5. Position de l'audité

Recommandation 4 : acceptée (en cours)

Le logiciel Hg-Log, en production depuis septembre 2015 avec évolutions apportées en octobre 2016, mars 2017 et avril 2017, qui permet la gestion du parc immobilier et la planification de l'entretien par lieu individuel et collectif, assure un suivi formalisé.

Recommandation 5 : acceptée (en cours)

L'Hg va élaborer et mettre en œuvre des directives plus précises concernant l'octroi d'appartements individuels aux migrants, tout en étant conscient de l'énorme difficulté, au vu de la situation du logement à Genève, de les respecter.

Recommandation 6 :

6.1 Acceptée (en cours)

Au vu des aléas des arrivées (familles, personnes seules, RMNA, femmes, hommes, etc.), l'Hg visera à définir un « parc socle » pour environ 5,000 personnes composé de types d'hébergement à même d'accueillir toutes les catégories de populations migrantes. Ce parc devra rester adaptable à l'évolution des besoins (souplesse et agilité) et sera complété d'une partie modulable et temporaire.

L'Hg n'est pas maître de la durée des baux et de la localisation des terrains qui lui sont octroyés pour bâtir des centres d'hébergement collectif sur le canton, déterminés par l'OBA (DF) et l'OU (DALE).

6.2 Acceptée

L'Hg reste opposé à la transformation de son parc immobilier populaire – essentiellement la Cité Carl-Vogt à la Jonction – en « ghetto » logeant migrants et bénéficiaires de l'aide sociale. Aujourd'hui, le taux d'occupation des logements Hg par des usagers Hg est d'environ 6%. L'Hg procédera à une analyse financière des loyers AMIG et maximisera cette part.

La situation du logement dans le canton de Genève, la rareté des terrains et la durée de mise à disposition des parcelles par le canton rendent toute analyse financière prospective difficile : la majorité des projets de construction de centres collectifs sont à durée déterminée.

Un tel exercice n'est possible que pour des constructions / achats de bâtiments pérennes (e.g. démolition / reconstruction des centres de Saconnex et d'Anières).

En dépit de ces difficultés, l'Hg procède déjà à une analyse comparative des coûts liés à chaque type d'hébergement et prend ses décisions conséquemment.

La refacturation sera optimisée avec le logiciel Hg-Log.

Le parc immobilier de l'Hg est déjà utilisé pour loger, temporairement (appartements-relais), des permis B, C ou des nationaux suisses que l'AMIG tente de sortir de son parc d'hébergement. De surcroît, l'Hg vient de reprendre la gestion d'une fondation immobilière de droit privé possédant un immeuble dans lequel sont logés des migrants et entend développer cette fondation dans le futur.

6.3 Acceptée

À l'issue de l'analyse des recommandations supra, la direction générale présentera sa stratégie au conseil d'administration.

4.4. Volet « Prestations sociales individuelles »

4.4.1. Contexte

4.4.1.1. Les prestations sociales individuelles (PSI)

Présentation des aides sociales et financières

Conformément aux bases légales et réglementaires applicables, l'AMIG fournit une aide sociale et financière soit en nature, soit en espèces à ses différents bénéficiaires. Une partie de ces aides est prise en charge par la Confédération via des forfaits globaux qui sont versés à l'AMIG.

Ces principales prestations, qui dépendent du statut du bénéficiaire, reposent notamment sur (voir détail en annexe 8.2) :

- un suivi ou accompagnement social : il vise à développer et maintenir l'aptitude à l'autonomie sociale et financière du bénéficiaire, indépendamment de son lieu d'hébergement. Il s'appuie sur les ressources propres de l'individu, de son entourage et/ou de la communauté. Il comprend ainsi la prévention, l'information sociale, l'orientation, le soutien et le conseil dans un esprit de partenariat avec le bénéficiaire,
- des prestations financières : elles peuvent comprendre des prestations en espèces ou en nature destinées à la couverture des besoins de base comme les frais d'entretien, de transport, de crèche, de garde d'enfants, des services industriels, d'hébergement et de santé. Par ailleurs, elles comprennent des aides complémentaires destinées à prendre en charge des frais indispensables et dûment établis dans les domaines suivants : aide sociale pour les enfants et jeunes adultes, santé et logement. Finalement, des prestations à caractère incitatif peuvent être versées, leur objectif étant de favoriser l'insertion socioprofessionnelle du bénéficiaire,
- un hébergement sous la forme d'une prestation en nature,
- des mesures d'insertion et d'intégration.

D'une manière générale, ont droit aux prestations d'aide financière les personnes dont le revenu mensuel déterminant n'atteint pas le montant destiné à la couverture des besoins de base, selon des conditions et limites fixées dans les directives cantonales et la LIASI. Certaines prestations fournies en nature comme l'hébergement peuvent être facturées aux bénéficiaires qui ont une activité lucrative.

Données financières relatives aux prestations

D'un point de vue financier, les prestations mentionnées ci-dessus représentent un coût total de plus de 83 millions F dont 44 millions F sont pris en charge par la Confédération au travers des forfaits versés.

À fin 2015, il restait environ 31 millions F à la charge du canton dont 19.5 millions F pour les requérants d'asile (N) et les personnes admises à titre provisoire (F).

Le tableau ci-dessous reprend le détail de ces coûts pour l'année 2015 (en milliers de francs)¹⁸ :

¹⁸ Hors mesures spécifiques pour l'insertion/intégration traitées au chapitre 4.5, charges de personnel de l'AMIG induites par ces prestations, pertes sur débiteurs, autres prestations indirectes (notamment frais de traduction) et frais financiers.

	Requérants d'asile (N) et personnes admises à titre provisoire (F)	Réfugié admis à titre provisoire (F) et réfugié reconnu (B)	Réfugié reconnu (C), permis B autre, B2 séjour humanitaire, Suisse, divers	Aide d'urgence (NEM et déboutés)	Etrangers sans permis (ETSP)	Total
Nombre de personnes (moyenne)	2'825	936	1'051	539	298	5'649
Nombre de dossiers (moyenne)	1'813	467	512	398	179	3'369
Prestations d'assistance*	-13'337	-11'789	-12	-1'613	0	-26'751
Frais de santé	-17'539	-33	0	-2'683	0	-20'255
Prestations d'hébergement	-19'318	-5'852	-6'448	-4'601	-444	-36'663
Total des prestations	-50'194	-17'674	-6'460	-8'897	-444	-83'669
Forfait globaux de la Confédération et aide d'urgence	28'521	12'662	0	2'897	0	44'080
Remboursements prestations AMIG (essentiellement hébergement)	2'134	2'656	3'599	185	111	8'685
Total des ressources concernant les prestations	30'655	15'318	3'599	3'082	111	52'765
Déficit prestations asile à charge du canton	-19'539	-2'356	-2'861	-5'815	-333	-30'904

* Frais de base, aides complémentaires et prestations à caractère incitatif

4.4.1.2. Mission et organisation du service PSI

Le service des prestations sociales individuelles a pour objectifs d'accueillir les migrants, de fournir l'aide sociale et financière et de permettre l'accès aux soins, à l'hébergement et aux mesures d'insertion et d'intégration.

Il doit ainsi :

- assurer l'accueil des nouveaux arrivants, en coordination avec le service hébergement,
- assurer à tous les bénéficiaires de l'AMIG la délivrance des prestations administratives, financières, sociales ainsi que de la couverture santé, en conformité avec les prescriptions légales et selon le statut des bénéficiaires,
- contribuer, en coordination avec le service intégration, à l'intégration et à l'insertion socio-professionnelle des bénéficiaires selon leurs besoins, leur statut, le cadre légal et la politique cantonale d'intégration,
- disposer d'une vision d'ensemble des prestations délivrées aux usagers par l'AMIG et par d'éventuels autres partenaires,
- assurer une équité de traitement et une cohérence des pratiques,
- identifier les besoins des différentes populations cibles et y répondre en coordination avec les autres services.

Ce service est composé majoritairement d'assistants sociaux (AS) et d'assistants socio-administratifs (ASA) qui effectuent le suivi social et administratif des requérants sur leurs parcours individuels au sein du canton.

Le service des prestations sociales individuelles est organisé en sept unités :

- Unité accueil et requérants d'asile : cette unité constitue la « porte d'entrée » pour les requérants d'asile. À ce titre, elle délivre des prestations sociales, financières, matérielles et administratives spécifiques à l'accueil et oriente tous les bénéficiaires vers les unités du service PSI et les autres services de l'AMIG (plus particulièrement le

service hébergement) qui les prendront en charge selon leurs missions spécifiques. Elle assure également la prise en charge de requérants d'asile N ou d'admis provisoires F en délivrant des prestations sociales, financières et administratives.

- Unité requérants d'asile mineurs non accompagnés : cette unité assure la prise en charge des mineurs non accompagnés dans le dispositif AMIG concernant les volets accueil et hébergement (en collaboration avec le service hébergement et l'unité accueil) ainsi que les volets social, éducatif et administratif. De plus, elle assure la coordination avec le service de protection des mineurs (SPMi), l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM) et les autres acteurs impliqués dans l'accueil des mineurs non accompagnés.
- Unité requérants d'asile : cette unité assure la prise en charge d'une population de requérants d'asile N ou d'admis provisoires F en délivrant des prestations sociales, financières et administratives.
- Unité dossiers mixtes et requérants d'asile : cette unité assure la prise en charge d'une population de requérants d'asile N ou d'admis provisoires F ainsi que spécifiquement d'une population regroupant des dossiers mixtes (requérants d'asile N, admis provisoires F, réfugiés reconnus ou statutaires B et C, suisses et aide d'urgence) en délivrant des prestations sociales, financières et administratives.
- Unité réfugiés et requérants d'asile : cette unité assure la prise en charge d'une population de réfugiés reconnus ou statutaires (B et F, y compris dossiers mixtes) ainsi que marginalement d'une population de requérants d'asile N et d'admis provisoires F, en délivrant des prestations sociales, financières et administratives.

Ces cinq unités mettent également en œuvre un modèle d'accompagnement social permettant à chaque bénéficiaire de développer ses compétences et d'acquérir son autonomie.

- Unité aide d'urgence et ETSP : cette unité délivre aux bénéficiaires de l'aide d'urgence (NEM, NEM Dublin et déboutés) une aide d'urgence de type financier et/ou en nature destinée à couvrir les besoins vitaux des personnes selon l'article 12 de la Constitution fédérale. Elle répond également par le biais de la permanence sociale aux demandes spécifiques. Enfin, elle accompagne les bénéficiaires de l'aide d'urgence vers un retour volontaire au pays, en collaboration avec les partenaires externes.

S'agissant des personnes étrangères sans autorisation de séjour (ETSP), elle leur délivre une aide financière exceptionnelle, lorsqu'elles ne disposent pas de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins ou à ceux des membres de leur famille. Elle assure également un accompagnement social individuel de maintien de façon à ce que la situation des bénéficiaires ne se dégrade pas.

- Unité administration santé : cette unité :
 - s'assure que tous les bénéficiaires de l'AMIG, ayants droit, soient affiliés à une caisse-maladie, qu'ils bénéficient d'une prise en charge médicale adéquate et que les frais de santé soient gérés de façon sécurisée,

- gère le Réseau Santé Asile (RSA) et favorise la coordination avec les autres acteurs de soins dans le domaine de l'asile en partenariat avec les HUG,
- administre les frais de santé (LAMal et hors LAMal) et supervise le mandataire qui gère pour le compte de l'HG l'ensemble de la relation avec les caisses maladie.

Répartition du nombre d'équivalents temps plein (ETP) fixes par unité à fin septembre 2016 :

Unité	ETP fixes	ETP auxiliaires	Total
Unité accueil et requérants d'asile	10.1	3.5	13.6
Unité requérants d'asile mineurs non accompagnés	10.3	15	25.3
Unité requérants d'asile	11	2.1	13.1
Unité dossiers mixtes et requérants d'asile	13.6	2.8	16.4
Unités réfugiés et requérants d'asile	14.2	2.3	16.5
Unité aide d'urgence et ETSP	10.7	1.8	12.5
Unité administration santé	3.8	0.7	4.5
	73.7	28.2	101.9

4.4.1.3. Gestion des bénéficiaires

Accueil et affectation des bénéficiaires

Les requérants d'asile N arrivent au sein de l'AMIG via l'unité « accueil et requérants d'asile ». Les bénéficiaires sont ensuite répartis au sein des unités suivantes : unités « accueil et requérants d'asile », « requérants d'asile », « dossiers mixtes et requérants d'asile », « réfugiés et requérants d'asile ». L'AMIG a décidé de créer plusieurs unités gérant les requérants d'asile N principalement pour des questions de management et de taille d'équipe.

Le responsable du service des PSI s'assure d'une répartition équilibrée du nombre de dossiers entre les différentes unités. Les responsables d'unité s'assurent quant à eux d'une répartition équilibrée des dossiers entre collaborateurs au sein de leur propre unité.

Une fois affecté à une unité, chaque bénéficiaire se voit attribuer un AS et ASA en charge de son dossier. La première rencontre entre le bénéficiaire et l'AS a lieu sept jours après l'arrivée.

Lorsque les requérants d'asile N obtiennent le statut de réfugiés (F ou B), ils sont ensuite transférés au sein de l'unité « réfugiés et requérants d'asile ». Le choix a été fait de créer une unité spécifique pour les réfugiés, compte tenu notamment de l'existence de bases légales différentes (application de la LIASI /du RIASI et non des directives cantonales).

Finalement, les réfugiés F et B dont la demande d'asile date de respectivement plus de 7 et de 5 ans seront transférés de l'unité « réfugiés et requérants d'asile » de l'AMIG vers l'unité compétente au sein de l'action sociale (ASOC) de l'HG.

Ainsi, lors de son « parcours » au sein de l'HG, un migrant pourrait avoir été successivement attribué à trois unités : deux unités au sein de l'AMIG pour le statut de requérant puis de réfugié et une unité au sein de l'ASOC pour les réfugiés dont la date de demande d'asile dépasse les délais précités.

Répartition des tâches au sein du service

Les dossiers au sein du service des PSI sont gérés par les secrétaires sociaux (SES), les assistants sociaux (AS) et les assistants sociaux administratifs (ASA).

Les SES sont responsables des activités d'accueil, d'orientation et d'information sociale :

- accueil et réception : entre autres accueillir le public, les usagers et les professionnels de l'unité, renseigner et orienter vers le service compétent toute personne se présentant à l'unité, identifier avec précision les demandes du public, de l'utilisateur et d'autres services.
- traitement de la demande de l'utilisateur et secrétariat : entre autres vérifier l'adéquation d'une nouvelle demande, répondre à la demande, identifier clairement et relever dans le système d'information la demande de l'utilisateur, planifier les rendez-vous de l'utilisateur avec les collaborateurs de l'unité en collaboration avec ceux-ci.
- logistique et sécurité : entre autres réceptionner, trier, remettre le courrier destiné aux collaborateurs et aux usagers et poster le courrier, s'assurer du bon ordre de la réception et de la salle d'attente.

Les AS sont responsables de la cohérence de l'ensemble des prestations du dossier et du traitement prioritaire des problématiques sociales. Ils assument les activités suivantes de manière autonome :

- aide sociale, aide financière, suivi des situations ainsi qu'information sociale. La prestation de l'AS inclut notamment :
 - o l'analyse et l'évaluation de la demande de l'utilisateur, l'étendue et les causes de ses difficultés ou préoccupations,
 - o la conduite d'entretiens individuels, de groupe ou de famille, en se basant sur des modèles d'entretien de type psychosocial ou systémique,
 - o la construction, en collaboration avec l'utilisateur, d'un projet social (définition des objectifs et de la stratégie d'action), en vue de sa réinsertion sociale et/ou professionnelle,
 - o l'accompagnement de l'utilisateur dans ses démarches auprès d'administrations ou d'établissements divers et auprès de spécialistes.
- démarches d'action sociale collectives telles que l'animation, l'information et l'appui technique à des activités destinées à la population d'un quartier, d'une commune, d'une structure pour requérant d'asile, d'un groupe ou toute autre collectivité.

Les ASA sont responsables des activités administratives en partenariat avec les AS. Ils ont notamment pour tâches de :

- veiller à la conformité du dossier d'assistance et à l'exhaustivité de ses pièces constitutives au regard des directives et des procédures en vigueur,
- assurer un certain nombre de tâches administratives et financières : facturer les participations aux frais de logement, de santé et autres frais éventuels, établir les garanties et assurer le suivi financier de ces dernières (par exemple pour le logement), effectuer la gestion des frais médicaux pour les bénéficiaires concernés,
- délivrer l'assistance financière aux bénéficiaires. Les ASA ont ainsi pour tâche de verser périodiquement les prestations sociales aux bénéficiaires. Ils rencontrent peu les bénéficiaires, si ce n'est lors de problèmes en lien avec le paiement des prestations.

Par ailleurs, il existe un pool d'ASA et d'AS au sein de l'AMIG pour remplacer les AS et ASA « titulaires » en cas d'indisponibilité (maladie).

Suivi social des bénéficiaires

Le suivi social a pour objectif d'accompagner le bénéficiaire vers son intégration/insertion. Lorsqu'un retour à l'autonomie n'est pas envisageable dans l'immédiat, l'accompagnement doit permettre d'éviter la marginalisation ou la péjoration de la situation.

Le suivi social débute lors de la première rencontre avec un assistant social de l'AMIG et se décline en quatre étapes principales : l'entretien d'accueil, l'entretien de nouvelle situation, le suivi périodique et l'entretien de bilan. C'est notamment lors du suivi périodique qu'est formalisé le contrat d'accompagnement. En effet, selon les directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale et financières aux requérants d'asile et statuts assimilés, une évaluation sociale est faite dès l'arrivée du bénéficiaire, mais au plus tard dans les six mois qui suivent son arrivée. Des objectifs sont fixés et formalisés dans un « contrat d'accompagnement » qui est régulièrement revu par les parties concernées. La réévaluation peut aboutir à des ajustements d'objectifs et/ou à des mesures d'accompagnement.

La périodicité des échanges/entretiens avec l'utilisateur doit permettre d'assurer la qualité de l'accompagnement social. D'une manière générale, la périodicité du suivi s'adapte au niveau d'autonomie de l'utilisateur, à son degré de collaboration et au plan d'action et aux objectifs fixés.

Afin de documenter le suivi social de chaque bénéficiaire, les AS utilisent un fichier informatique « suivi social » ainsi qu'un journal contenu dans l'application informatique dédiée à la gestion des bénéficiaires. À compter du 1er janvier 2017, ces deux documents ont été « fusionnés » dans une seule application permettant notamment de suivre l'ensemble des mesures d'insertion sociale et professionnelle proposées à chaque bénéficiaire.

4.4.1.4. Changements organisationnels

Évolution des structures

Au-delà de la structuration du service en unités, l'HG a mis en place un système de guichets et de permanences au sein des unités afin d'organiser le travail différemment et de pouvoir plus facilement absorber l'afflux massif de migrants, comme cela a été le cas en 2015.

Il a ainsi été créé deux **guichets** au sein du service des prestations sociales individuelles :

- un guichet assurant l'accueil des migrants,
- un guichet permettant d'assurer une prestation administrative aux requérants d'asile N et aux personnes admises à titre provisoire F, comme la signature de documents, l'obtention de décomptes de paiement des prestations, ou encore la remise des cartes de bus.

L'HG a également mis en place des **permanences** sociales et des permanences administratives. La logique des permanences est de décharger les AS et ASA des services de toutes les questions/interrogations « basiques » qui peuvent être traitées plus rapidement et sans une connaissance avancée du dossier du bénéficiaire.

L'unité accueil et requérants d'asile a mis en place, depuis le mois d'octobre 2016, une permanence sociale composée d'AS et une permanence

administrative composée d'ASA. Entre les mois d'août et de décembre 2016, la permanence sociale de l'unité accueil et requérants d'asile a permis de résoudre environ 70 % des demandes.

Des permanences sociales ou administratives ont également été mises en place au sein des autres unités du service des PSI : unité « requérants d'asile », unité « dossiers mixtes et requérants d'asile », « réfugiés et requérants d'asile », unité « aide d'urgence et ETSP ».

Dans le cas des réfugiés, les AS identifient, en fonction de leur degré d'autonomie et de leur parcours d'intégration, si le suivi social doit se faire par le biais d'entretiens individuels réguliers, ou en cas de demandes ponctuelles.

Évolution des rôles et de la répartition des tâches

La direction de l'AMIG a pris au 1er mai 2016 des décisions relatives aux mesures d'allègement et de simplification des pratiques professionnelles PSI (AS et ASA). Ces décisions étaient notamment consécutives à :

- une charge importante de travail des AS et ASA suite à l'augmentation des arrivées dans les centres d'enregistrement et de procédure,
- le besoin de revoir le modèle de prise en charge à la lumière de l'augmentation précitée, tout en respectant le cadre de référence,
- le besoin d'allègement des tâches administratives exprimé par les collaborateurs.

De même, dans le cadre du programme « AMIG 2.0 » mené par l'HG, des réflexions seront menées quant aux rôles et responsabilités des AS et ASA au sein du service PSI.

4.4.1.5. Prestations de santé

L'unité administration santé (UAS)

L'unité administration santé (UAS) du service des PSI a pour objectif de veiller à ce que l'ensemble de ses bénéficiaires ait une couverture de base LAMal et de payer les prestations de santé hors LAMal dont ces derniers ont besoin.

Conformément aux bases légales en vigueur¹⁹, l'UAS assure ainsi la prise en charge des prestations LAMal et non LAMal (dont dentaires, optique, moyens auxiliaires, placements en institution) à l'ensemble de la population migrante : requérants d'asile N, personnes admises à titre provisoire F, réfugiés, étrangers sans permis (ETSP), personnes déboutées et personnes pour lesquelles une non-entrée en matière (NEM) a été prononcée.

L'HG a mandaté une entreprise externe pour gérer l'affiliation des personnes confiées à l'AMIG à l'assurance obligatoire des soins et la gestion de leurs frais de santé. Cela inclut la supervision administrative de l'entrée/sortie des migrants auprès des caisses retenues, la réception des factures pour les prestations LAMal, leur vérification, les demandes de remboursement auprès des caisses, le suivi des situations particulières nécessitant la présentation de certificats médicaux aux médecins-conseils des caisses afin de permettre la prise en charge, le traitement des éventuels litiges et le paiement des prestations pour le compte de l'HG. Ce mandataire a été sélectionné par l'HG pour une période de cinq ans à l'issue d'une procédure d'appel d'offres. Le montant du mandat est d'un peu plus d'un million de francs par année.

¹⁹ Notamment LAMal, OAMal, RaLAMal

Le réseau santé asile (RSA)

Depuis juin 2001, l'HG a mis en place un réseau de santé asile (RSA) afin de limiter les coûts de la santé et d'assurer une prise en charge adéquate. Le principe est que chaque bénéficiaire se voit attribuer un médecin de premier recours, charge à ce dernier d'orienter le cas échéant le migrant vers un spécialiste (principalement aux HUG même si ce n'est pas obligatoire). Le migrant ne peut ainsi pas consulter un spécialiste sans passer au préalable par son médecin de premier recours.

Le RSA est composé de l'UAS, du programme santé migrants des HUG (médecins de premier recours et infirmières), d'un pool d'une trentaine de médecins privés de premier recours et d'un pool d'une trentaine de pharmacies (réseau PharmAsile),

Les pools de médecins et de pharmacies ont été sélectionnés par l'HG, suite à des appels d'offres.

Pour la remise de médicaments, chaque migrant doit donc se rendre dans une pharmacie du réseau, sans quoi il devra payer lui-même ses médicaments et s'exposera à un remboursement qui pourra n'être que partiel.

Affiliation aux caisses maladie

Historiquement, les migrants étaient assurés auprès d'une seule et même caisse, désignée à l'issue d'une procédure d'appel d'offres. En 2004, suite à la faillite de cette caisse, plus aucune caisse maladie ne souhaitait prendre en charge l'ensemble des migrants de l'HG.

Depuis cette date, la DGAS, en partenariat avec l'AMIG, a donc fait le choix d'affilier ses bénéficiaires auprès de plusieurs caisses. Le choix des caisses s'effectue chaque année, la répartition des bénéficiaires se faisant selon une répartition statistique comparable à celle des assurés genevois (par exemple, si une caisse assure 20 % des Genevois, cette même caisse assurera alors 20 % de la population migrante). Au 1^{er} janvier 2017, l'HG avait retenu sept caisses.

Coût des prestations de santé

Pour l'année 2015, le coût des prestations de santé de l'AMIG s'est élevé à 20.2 millions F, dont 17.5 millions F pour les requérants d'asile N et personnes admises à titre provisoire F et 2.7 millions F pour les personnes bénéficiant de l'aide d'urgence.

78 % des coûts totaux sont constitués par les primes, franchises et quote-parts des populations précitées. Les coûts des prestations de santé relatifs aux réfugiés et aux ETSP ne sont pas pris en charge par l'AMIG. Cette population reçoit des subsides du service de l'assurance maladie qui verse intégralement aux caisses-maladie correspondantes le montant mensuel des prestations.

Rapport de la Confédération

En 2015/2016, les dépenses de santé dans le domaine de l'asile au sein des cantons ont fait l'objet d'un contrôle par la Confédération. Ce contrôle avait pour but de mettre en lumière les différents modèles de financement des coûts et d'organisation des travaux de mise en œuvre dans les cantons, afin de définir des possibilités d'amélioration et d'autres options d'intervention. Le rapport « *relevé et analyse des dépenses de santé et des restrictions d'accès imposées*

dans le domaine de la santé » rassemble les informations obtenues et formule des recommandations aux cantons.

Pour le canton de Genève, la Confédération a émis neuf recommandations dont une portant sur la réduction du nombre de caisses maladie.

4.4.2. Constats

La Cour a pu constater une bonne gestion générale des prestations ayant notamment permis d'absorber le flux massif de 2015.

La Cour relève de manière positive que l'HG prend depuis plusieurs années des décisions visant à réorganiser le service des PSI. Ces décisions ont pour but d'adapter l'organisation et les pratiques du service à un environnement incertain et s'inscrivent dans la stratégie de l'HG du « Faire autrement ».

Cependant, la Cour considère que les chantiers de réorganisation entrepris pourraient encore être optimisés. De même, la formalisation et le contrôle du suivi des bénéficiaires pourraient être améliorés. Enfin, des modifications dans la manière de gérer les prestations de santé permettraient de réaliser des économies.

Constat 22 : Une réorganisation du service des PSI non encore aboutie

L'HG mène depuis quelques années un ensemble de réflexions et d'expérimentations en matière d'organisation pour la gestion des prestations individuelles. Ce besoin d'adaptation a été accru suite à la vague migratoire de 2015.

L'HG a notamment mis en place un système de guichets et de permanences afin d'apporter une plus grande efficience dans l'accueil des migrants et le support de premier niveau sur le plan administratif et social.

Cependant, la Cour relève qu'aujourd'hui certaines réflexions n'ont pas encore été menées à terme comme :

- la clarification du rôle et des responsabilités d'un AS de l'AMIG par rapport notamment aux ASA de l'AMIG ou des AS de l'ASOC,
- le nombre de dossiers devant être gérés par AS et ASA, voire par unités,
- le cloisonnement par unités du traitement des dossiers étant donné la fluctuation du nombre de dossiers, les changements de statuts et l'expérimentation des systèmes de guichets et de permanences,
- la capacité de traitement de l'unité en charge des réfugiés au regard de l'augmentation future du nombre de cas (anciens requérants d'asile N qui deviendront dans quelques mois/années réfugiés),
- la gestion des bénéficiaires « à la demande » plutôt que le système de prise de rendez-vous avec des AS et des ASA dédiés,
- la volonté de transférer certaines tâches aux bénéficiaires dans une optique d'autonomisation et d'intégration,
- les synergies potentielles entre l'AMIG et l'ASOC en matière de suivi social et de gestion administrative des bénéficiaires (cahiers des charges identiques AMIG/ASOC),
- les interactions entre les AS et le pôle insertion/intégration concernant le suivi social et professionnel des bénéficiaires,
- le dimensionnement d'un pool d'AS et d'ASA visant à remplacer des absences maladie ou à apporter un support temporaire à une unité,

- le suivi social à réaliser compte tenu du nombre de bénéficiaires à gérer de plus en plus important.

L'organisation actuelle ne permet pas ainsi, de façon aisée, et sans perpétuelle réorganisation/adaptation, de faire face à des fluctuations importantes du nombre de migrants ou au changement de statuts.

Constat 23 : Un suivi social et socio-professionnel discontinu et insuffisamment surveillé

Le suivi social des bénéficiaires est actuellement centré sur le statut du migrant (requérant, réfugié, etc.). De fait, lors de son « parcours » au sein de l'HG, un migrant pourrait avoir été successivement suivi par trois AS et trois ASA différents. Ceci ne permet pas de garantir une continuité dans le suivi du bénéficiaire.

De même, il existe une rupture entre le suivi social réalisé par un AS du service PSI et le suivi socio-professionnel réalisé par le pôle insertion/intégration.

Enfin, les activités de contrôle actuellement en place ne permettent pas de s'assurer de l'existence et de l'adéquation globale du suivi social réalisé pour les bénéficiaires. En particulier, une comparaison n'est pas effectuée entre le public potentiel concerné par les mesures d'insertion/intégration et celui qui a effectivement bénéficié des mesures. Une telle comparaison permettrait notamment de mettre en évidence les personnes à qui l'AMIG (et en particulier les AS) n'a proposé aucune mesure et pour lesquelles le suivi social devrait donc être amélioré.

Constat 24 : Un contrat d'accompagnement/d'aide sociale individuel (CASI) inadapté à la population de migrants

La Cour relève que le contrat d'accompagnement utilisé pour les requérants d'asile et les personnes au bénéfice d'une admission provisoire n'est pas adapté à la population de l'asile. Il est calqué sur le CASI utilisé par l'ASOC. La fixation d'objectifs précis à des personnes qui ne parlent pas la langue vernaculaire s'avère en effet être un exercice souvent complexe, chronophage et qui apporte peu de valeur ajoutée.

Constat 25 : Un dispositif de prestations de santé encore coûteux

Pour des raisons historiques liées à la faillite d'une caisse en 2003/2004, la DGAS, en partenariat avec l'AMIG, a fait le choix depuis cette date d'affilier ses bénéficiaires auprès de plusieurs caisses. Le choix des caisses s'effectue chaque année en prenant en considération le nombre d'affiliés par caisse au niveau genevois et depuis 2017, la prime cantonale de référence. Au 1^{er} janvier 2017, l'HG avait ainsi retenu sept caisses.

La Cour relève que le système actuel de choix des caisses et de leur nombre n'est pas optimal d'un point de vue financier.

Ainsi, à titre d'exemple, si l'HG avait affilié en 2015 les requérants d'asile permis N et les personnes admises à titre provisoire permis F auprès de la caisse présentant les primes les moins chères, une économie annuelle d'environ 2.3 millions F aurait pu être réalisée. Par ailleurs, pour l'année 2017, le fait de

retenir cinq caisses au lieu de sept représenterait déjà une économie d'environ un million et de plus de 2 millions avec une seule caisse.

Il convient de préciser que l'HG et l'État n'encourent dans les faits aucun risque financier à assurer l'ensemble de leurs bénéficiaires auprès d'une seule caisse, même si cette dernière devait faire faillite. Ce fonctionnement à une seule caisse est d'ailleurs adopté par plus de la moitié des cantons et près des trois quarts des cantons fonctionnent avec une à trois caisses. Enfin, la Confédération, dans le rapport cité en contexte, recommande également aux cantons de restreindre le nombre de leurs caisses maladie dans une optique de diminution des charges.

4.4.3. Risques découlant des constats

Le risque **opérationnel** tient à l'incapacité potentielle des unités du service PSI à traiter les dossiers en cas de nouveau flux massif de migrants.

Le risque **opérationnel** tient à la réalisation trop nombreuse de tâches administratives par les assistants sociaux (AS) réduisant d'autant le temps consacré au suivi social.

Le risque de **contrôle** tient à un suivi social plus limité en cas de surcharge de travail au sein des unités et à l'incapacité à vérifier le suivi effectif d'une mesure par un bénéficiaire.

Le risque **financier** tient au choix d'avoir recours à plusieurs caisses d'assurance alors que l'affiliation à la caisse la moins chère aurait permis une économie annuelle de plus de deux millions F en 2015.

4.4.4. Recommandations

Recommandation n°7 (cf constat 22) : Revoir l'organisation actuelle des PSI

Dans le cadre des réflexions en cours quant à l'organisation du service des PSI, la Cour recommande à la direction générale de prendre en compte les éléments suivants :

- synergies potentielles entre l'AMIG et l'ASOC en matière de suivi social et de gestion administrative des bénéficiaires,
- recentrage du suivi social sur la personne et non sur son statut juridique ou social,
- niveau d' « intensité » du suivi social compte tenu du nombre de bénéficiaires à gérer,
- équilibre des ressources entre les AS et les ASA,
- potentielles modifications des prestations prévues dans les directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale et financière aux requérants d'asile et statuts assimilés,
- besoin d'avoir un ASA dédié.

De même, l'approche statique par unité pourrait être repensée dans une logique de processus continu et de gestion de flux. Ainsi, il y aurait une approche différenciée en fonction non pas du statut, mais des besoins des migrants tout au long de leur parcours (logique organisationnelle axée sur des prestations à rendre plutôt que sur un nombre de dossiers à gérer) : accueil, support administratif et logistique, suivi social, suivi socio-professionnel.

Recommandation n°8 (cf constats 23 et 24) : Revoir les modalités de suivi social et professionnel

La Cour recommande à la direction générale de revoir les modalités de suivi social et professionnel des bénéficiaires.

Pour cela, il pourrait être envisagé de :

- définir le mode de formalisation du suivi social et professionnel des bénéficiaires en terme d'outil et de contractualisation (le CASI actuel est-il adapté ? faut-il envisager une autre forme de contrat ?),
- recentrer le suivi social sur la personne et non sur son statut juridique ou social, autrement dit que le même assistant social suive le migrant de son arrivée à l'AMIG jusqu'à son indépendance,
- revoir le rôle des AS, ASA, ASIC et conseiller en insertion en matière d'accompagnement du migrant tout au long de son parcours,
- mettre en place des activités de contrôle visant à s'assurer que le suivi social de chaque bénéficiaire est adéquat.

Recommandation n°9 (cf. constat 25) : Limiter le nombre de caisses de santé

La Cour recommande à la direction générale de restreindre le nombre de ses caisses maladie dans une optique de réduction des coûts de la prestation santé.

4.4.5. Position de l'audité

Recommandation 7 : Acceptée (en cours)

Une réflexion est déjà en cours, laquelle prend en compte le résultat de l'étude « service design usagers » (soit les besoins des usagers).

L'approche par flux est en train de se mettre en place notamment par le biais de permanences et non plus uniquement par une approche individuelle systématique.

La synergie entre l'AMIG et l'ASOC en termes de suivi social et gestion administrative est à l'étude mais ne pourra être opérationnalisée qu'après une analyse approfondie.

Le service des prestations sociales individuelles a créé un outil informatique lui permettant de réadapter de manière continue l'équilibre AS et ASA au sein des unités en fonction des besoins.

Les directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale et financière en matière d'asile seront revues en 2018.

En résumé, l'objectif de l'Hg est de se doter d'une structure organisationnelle agile permettant de répondre aux besoins des usagers, comme le souligne la recommandation, va de pair avec une certaine souplesse dans la gestion de l'hébergement (voir recommandations N° 5 et 6).

Recommandation 8 : Acceptée (en cours)

Recommandation 9 : Acceptée

Une analyse sera conduite. La direction générale effectuera un choix sur cette base.

4.5. Volet « Intégration/insertion »

4.5.1. Contexte

4.5.1.1. Cadre légal en matière d'insertion et d'intégration

Le cadre légal en matière d'intégration des étrangers repose notamment sur :

- la loi sur les étrangers,
- la loi sur l'asile,
- l'ordonnance fédérale sur l'intégration des étrangers,
- l'ordonnance fédérale 2 sur l'asile relative au financement,
- la loi cantonale sur l'intégration des étrangers,
- le règlement d'application de la loi cantonale sur l'intégration des étrangers,
- la convention programme d'intégration cantonal 2014-2017 (PIC),
- la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle,
- le règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle,
- les directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale et financière aux requérants d'asile et statuts assimilés.

Selon l'article 4 LEtr, l'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que le respect de la tolérance mutuelle. Elle doit permettre aux étrangers dont le séjour est légal et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle.

Selon la politique de l'HG en matière d'insertion et d'intégration, les notions « intégration » et « insertion » correspondent à²⁰ :

- **L'intégration** repose sur une définition sociologique précise : *« un groupe ou une société est intégré quand leurs membres se sentent liés les uns aux autres par des valeurs, des objectifs communs, le sentiment de participer à un même ensemble sans cesse renforcé par des interactions régulières. L'intégration a lieu là où des possibilités de rencontres existent, à savoir sur le lieu de vie, dans le voisinage, à l'école, sur le lieu de travail ou au sein des collectivités. Dans la société, l'axe le plus intégrateur est le travail. »*
- Le terme « **insertion** » se réfère à *« l'ensemble des actions institutionnelles et/ou individuelles destinées à pallier la menace que les profondes mutations socioéconomiques de notre société font peser sur l'intégration sociale, en particulier pour les migrants. Le terme d'insertion désigne par conséquent à la fois un but et un moyen. C'est, d'une part, le résultat des mécanismes d'intégration, comme la socialisation, par lesquels un individu tout au long de sa vie assimile les éléments lui permettant d'occuper une place dans les échanges sociaux. D'autre part, l'insertion désigne les interventions menées au moyen de dispositifs publics auprès de populations dont la situation d'exclusion est révélatrice de défaillances des mécanismes d'intégration. »*

²⁰ Document « politique AMIG en matière d'insertion et d'intégration », valable dès le 1er septembre 2014

4.5.1.2. Les acteurs et leur rôle en matière d'intégration

L'intégration est une tâche que la Confédération, les cantons, les communes, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations d'étrangers se doivent d'accomplir en commun (art. 53 al. 5 LEtr). Pour ce faire, la Confédération accorde des contributions financières à l'intégration des étrangers. Ces contributions complètent les dépenses effectuées par les cantons pour l'intégration (art. 55 LEtr).

La Confédération et les cantons

La Confédération et les cantons accordent une importance centrale à la politique d'intégration des étrangers. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux reconnaissent l'encouragement de l'intégration en tant que tâche étatique. Ils ont convenu de fonder leur politique d'intégration sur des principes fondamentaux communs avec l'objectif de :

- renforcer la cohésion sociale sur la base des valeurs de la Constitution fédérale,
- encourager le respect de la tolérance mutuelle des populations indigènes et étrangères et,
- réaliser l'égalité des chances en permettant à tous les étrangers et étrangères de participer à la vie économique, sociale et culturelle de la Suisse²¹.

Le bureau d'intégration des étrangers (BIE)

Pour le canton de Genève, le bureau d'intégration des étrangers (BIE), créé en 2001 et rattaché administrativement à l'OCPM, est chargé de l'intégration des étrangers (y compris les personnes relevant du domaine de l'asile). En effet, selon la loi sur l'intégration des étrangers (LIEtr, A 2 55), le BIE poursuit les missions suivantes (art. 4 al. 2 à 4 LIEtr) :

- *« il aide à promouvoir, en s'appuyant sur les organismes publics ou privés existants concernés par l'intégration, l'accès des étrangers à tous les vecteurs d'intégration notamment dans les domaines suivants :*
 - *l'éducation et la formation générale, professionnelle et continue ;*
 - *la connaissance et l'accès au tissu social genevois, notamment par l'apprentissage de la langue et la participation aux manifestations culturelles, sportives et de loisirs ;*
 - *l'accès aux associations et institutions compétentes en matière d'assurances, d'aides sociales, de garde d'enfants, de soins, d'emploi, de logement ;*
 - *l'accès aux associations d'étrangers et à celles qui ont pour but l'accueil et l'intégration des étrangers ;*
 - *la connaissance de leurs droits, notamment en collaboration avec le bureau de la promotion de l'égalité entre femmes et hommes ;*
 - *la connaissance et, le cas échéant, la mise en œuvre des dispositions pénales sur le racisme.*
- *il apporte son soutien aux partenaires publics et privés concernés par l'intégration et favorise leurs contacts, leur collaboration et leur coordination ;*
- *il cherche également à sensibiliser la population résidente du canton à la diversité culturelle et informe régulièrement sur l'ensemble des activités en cours et sur les changements réalisés ».*

²¹ Encouragement spécifique de l'intégration : une tâche commune Confédération – cantons – document-cadre du 23 novembre 2011 en vue de la conclusion de conventions de programmes.

Le DEAS et l'HG

Le DEAS et l'HG ont acté dans le contrat de prestations 2014-2017 signé en septembre 2013 qu'en matière d'asile, l'HG est notamment chargé par le canton de Genève « *d'éviter l'exclusion des requérants d'asile tout en développant leurs capacités au retour (mesures d'insertion et d'intégration)* » et de « *promouvoir l'insertion, l'autonomie sociale et financière* ».

Au sein de l'HG, la politique d'intégration est essentiellement mise en œuvre par le pôle insertion/intégration rattaché à l'AMIG.

Le pôle insertion/intégration de l'HG

En mars 2016, toutes les activités d'insertion/intégration qui étaient auparavant effectuées à l'AMIG et à l'ASOC ont été regroupées au sein d'un pôle spécifique « insertion/intégration ». Il s'agissait de regrouper les activités selon une approche « compétences » en lieu et place d'une approche « clients » (bénéficiaires AMIG ou ASOC).

Ce pôle a pour tâche principale de proposer aux migrants des mesures d'insertion/intégration (internes et externes) adaptées à leurs besoins dans les domaines de la formation de base, de l'apprentissage du français ainsi que du développement de l'employabilité.

Le pôle comprend quatre unités :

- unité formation de base : elle est en charge de proposer et d'organiser la formation de base des migrants ; cette formation repose sur des cours de français et des cours MISS (information et sensibilisation sociale) liés à la civilité, à l'histoire et aux règles de vie,
- unité actions intégration : son but est de créer des relais auprès des communes pour faciliter et dynamiser les démarches intégratives au sein des communes,
- unité insertion socio-professionnelle : elle a pour mission de développer et coordonner des mesures d'insertion sociale, socio-professionnelle et professionnelle favorisant l'autonomie des bénéficiaires de l'HG ; ces mesures offrent aux bénéficiaires la possibilité de maintenir et d'accroître leurs compétences sociales, relationnelles et professionnelles ; à terme, elles visant à diminuer la durée de prise en charge sociale,
- unité information et prévention sociale : elle a pour but de fournir des prestations d'information sociale et de prévention pour les bénéficiaires, les collaborateurs et les partenaires concernés ; ses prestations sont les suivantes : information sociale (recherche de logement, etc.), activités culturelles, prévention sociale et santé sociale, gestion du budget et désendettement.

À fin octobre 2016, le pôle insertion/intégration comptait environ 57 ETP et était composé notamment de :

- formateurs pour les unités formation de base et insertion socio-professionnelle ; ces derniers animent les modules d'information et de sensibilisation sociale (MISS), les cours de français et les cinq ateliers de réinsertion professionnelle,
- enseignants au sein de l'unité formation de base qui animent les cours de français,
- assistants sociaux au sein des unités formation de base et insertion socio-professionnelle,
- conseillers en emploi et en réinsertion professionnelle.

Par ailleurs, au sein de l'AMIG, les services PSI et hébergement participent également à l'insertion/intégration des migrants :

- le service des PSI est responsable de l'accompagnement individuel des bénéficiaires ; il est notamment le garant du parcours d'insertion et d'intégration individuel des usagers formalisé à travers le contrat d'accompagnement individuel,
- le service hébergement est responsable de l'action communautaire au sein des foyers de l'AMIG qui vise à favoriser, restaurer et/ou créer les liens sociaux au sein des centres d'hébergement collectifs, tout en offrant un cadre de vie optimal.

Coordination entre les différents acteurs

Au final, en matière d'insertion/intégration de la population migrante, plusieurs acteurs majeurs cantonaux interviennent sur le plan politique, financier ou opérationnel.

Le BIE est responsable de l'ensemble du dispositif d'insertion/intégration des étrangers (y compris des personnes relevant du domaine de l'asile), conformément à la LEtr. Il reçoit ainsi le financement du SEM et est garant de la cohérence d'ensemble des prestations déléguées. Dans ce cadre, le BIE a proposé un ensemble de mesures dans le cadre du programme d'intégration cantonal des étrangers (PIC) pour répondre aux exigences de la Confédération. Le BIE finance de nombreuses entités, dont l'HG via le forfait intégration versé par la Confédération.

De son côté, l'HG est responsable de l'intégration des réfugiés F et B en vertu de la LIASI et de l'intégration des N et F en vertu des directives cantonales de 2011. Les assistants sociaux de l'AMIG sont notamment l'élément clé du dispositif d'intégration puisqu'ils orientent la population migrante vers les mesures d'insertion et d'intégration adaptées. En parallèle, le pôle insertion/intégration participe au développement des mesures nécessaires à l'intégration des migrants en lien avec les différentes phases du contrat d'accompagnement.

Enfin, de nombreuses associations interviennent également afin d'apporter un support aux migrants pour favoriser leur intégration et insertion. Celles-ci peuvent recevoir un financement du BIE, du DEAS et de l'HG.

4.5.1.3. Politique d'intégration et d'insertion

Le programme d'intégration (PIC)

À l'instar des autres cantons et depuis le 1^{er} janvier 2014, le partenariat entre la Confédération (SEM) et le canton de Genève (BIE) en matière d'intégration est formalisé dans une convention de programme d'intégration cantonal (PIC) qui couvre la période 2014 à 2017. Cette convention définit les prestations attendues du BIE par le SEM et en règle les modalités financières. Par ailleurs, il est notamment attendu du BIE un reporting annuel du degré de réalisation des objectifs stratégiques du programme. Le BIE collabore avec de nombreux organismes genevois, dont l'HG, pour la mise en place du PIC. Une nouvelle version du PIC sera élaborée courant 2017 pour la période 2018-2021.

Le PIC 2014-2017 comprend 3 piliers, 8 thématiques et plus de 80 mesures concrètes :

- Pilier 1 : Information et conseil :

- Primo-information et besoins particuliers
- Conseil
- Protection contre les discriminations
- Pilier 2 : Langue et formation, travail :
 - Langue et formation
 - Encouragement préscolaire
 - Employabilité
- Pilier 3 : Compréhension et intégration sociale :
 - Interprétariat communautaire
 - Intégration sociale

La politique d'intégration et principes d'action de l'HG

Au 1^{er} septembre 2014 est entrée en vigueur la politique AMIG en matière d'insertion et d'intégration. Cette dernière s'appuie sur des recommandations fédérales et cantonales en la matière et s'inscrit dans le cadre du PIC 2014-2017.

La finalité de la politique AMIG en matière d'insertion et d'intégration est de permettre, dans la mesure du possible, à la personne aidée de retrouver son autonomie et son indépendance financière. Pour ce faire, l'AMIG poursuit les objectifs suivants :

- aider à mobiliser les ressources des bénéficiaires,
- prévenir les incivilités et lutter contre les effets négatifs du désœuvrement et de l'inactivité en contribuant à l'élaboration de projets personnels et professionnels,
- renforcer, faciliter, créer des opportunités d'interactions entre les populations suivies par l'AMIG et la société d'accueil,
- encourager spécifiquement l'intégration socio-professionnelle des bénéficiaires avec un permis B réfugié (moins de 5 ans), F réfugié (moins de 7 ans), F admis provisoire et N selon les exigences du PIC 2014-2017,
- dans l'attente d'une activité professionnelle, maintenir le niveau de compétences acquis à travers des programmes occupationnels développés en collaboration avec les partenaires sociaux, institutionnels et communaux.

Les mesures d'insertion/intégration

- Suivi social individuel et communautaire : à travers le suivi social du bénéficiaire, le collaborateur de l'HG (en règle générale l'AS) accompagne l'utilisateur vers son intégration/insertion. Lorsqu'un retour à l'autonomie n'est pas envisagé dans l'immédiat, l'accompagnement doit permettre d'éviter la marginalisation ou la péjoration de la situation. L'HG a développé le document « suivi de l'utilisateur : périodicité/types/contenu » afin de préciser les principes d'action du suivi de l'utilisateur.
- Mesures d'insertion et d'intégration proposées : en sus du suivi social individuel et communautaire, des mesures d'insertion et d'intégration sont proposées aux bénéficiaires. Par mesure d'insertion et d'intégration, on entend les différentes activités (ateliers, formations, stages, programmes) destinées à faciliter l'insertion et/ou l'intégration sociale et le développement professionnel du bénéficiaire en fonction de son parcours, de son statut et de son degré d'indépendance financière. Elles permettent au bénéficiaire de participer à la vie sociale et visent également l'acquisition et le développement de compétences utilisables lors d'un éventuel retour au pays d'origine ou départ vers un pays tiers.

Le détail des mesures proposées est présenté en annexe 8.3.

4.5.1.4. Les coûts et le financement des mesures d'insertion/intégration

Le financement du BIE

Selon les informations communiquées par le BIE, les dépenses en faveur de l'intégration des étrangers se sont élevées à environ 8 millions F en 2015, dont 3.8 millions pour le domaine de l'asile :

- accueil et primo information : 303'312 F,
- protection contre les discriminations : 150'000 F,
- langue et formation : 674'155 F,
- encouragement préscolaire : 186'929 F,
- employabilité : 1'407'000 F,
- intégration sociale : 152'000 F,
- classes d'accueil scolaire DIP : 380'000 F,
- ressources humaines du BIE : 500'000 F.

Sur ce montant de 3.8 millions, une contribution de 1'020'000 F a été versée à l'HG par le BIE.

D'une manière générale, ces dépenses sont financées par la Confédération au travers de :

- la contribution à l'intégration des étrangers,
- les forfaits intégration, essentiellement pour les personnes admises à titre provisoire F et les réfugiés reconnus,
- l'utilisation d'une partie du fonds intégration²².

Le canton peut également financer une partie des prestations en lien avec l'intégration des étrangers.

Les coûts du pôle insertion/intégration (AMIG)

Selon les informations communiquées par l'HG, le coût des mesures d'insertion/intégration de l'AMIG s'est élevé à environ 3 millions F en 2015. Sur ce montant, environ 2.2 millions ont été consacrés aux personnes admises provisoires F et aux réfugiés F et B et 0.8 million aux requérants d'asile N.

Le financement des mesures touchant les personnes admises provisoires F et les réfugiés F et B est assuré par la subvention versée par le BIE, conformément à la dernière convention de partenariat 2015-2017 signée le 15 juin 2015 entre ces deux entités. En vertu de cette convention, le BIE verse à l'HG un montant de 1'020'000 F dont :

- 370'000 F pour des cours de français développés et dispensés au sein de l'AMIG ainsi que par des organismes externes et octroyés par l'AMIG pour ses bénéficiaires,
- 500'000 F pour des prestations relatives à l'employabilité : stages internes de mise en pratique et d'évaluation en atelier de formation préprofessionnelle et activités d'insertion socioprofessionnelles internes et externes,
- 150'000 F pour de la formation professionnelle qualifiante individuelle externe, cours de français au-delà du niveau A2 ou cours de français spécifiques relatifs à l'emploi.

Le financement des mesures touchant les requérants d'asile N est pris en charge directement par l'HG.

²² Ce fonds a été alimenté par la Confédération en 2008, lors de l'entrée en vigueur de la LEtr, par une contribution unique de 6.65 millions.

4.5.2. Constats

La Cour relève de manière positive que l'AMIG a défini un certain nombre de mesures visant à intégrer ses bénéficiaires. Ces mesures s'inscrivent dans une politique AMIG d'insertion/intégration, qui s'appuie elle-même sur le plan d'intégration cantonal (PIC). Ces mesures couvrent à la fois l'insertion sociale (modules d'information et de sensibilisation sociale MISS et cours de français) et l'insertion professionnelle (formations externes qualifiantes, stages professionnels, programmes d'occupation, etc.).

Sur le plan organisationnel, un pôle insertion/intégration a été récemment créé dans une optique de mutualisation des moyens de l'AMIG et de l'ASOC.

Néanmoins, la Cour considère que le dispositif en place et les réorganisations récentes doivent encore être optimisés, d'autant plus que les taux d'occupation à Genève sont globalement moindres que dans les autres cantons²³.

Constat 26 : Coordination cantonale inadéquate en matière d'insertion/intégration de la population migrante

La Cour constate que la coordination entre le DEAS/l'HG et le DSE/BIE n'est pas adéquate et ne permet pas de proposer des prestations cohérentes et réfléchies globalement au niveau du canton. Des échanges ont eu lieu depuis plusieurs mois entre le DSE et le DEAS à ce sujet sans avoir encore abouti à une solution partagée et satisfaisante quant aux rôles et responsabilités notamment du BIE, de la DGAS et de l'HG. De même, des initiatives sont en cours de part et d'autre (création d'une permanence emploi au sein du BIE, renouvellement du PIC par le BIE, refonte du pôle insertion/intégration au sein de l'HG) sans, à ce stade, de logique commune et cohérente. La Cour relève que sans une ligne directrice commune et partagée au niveau cantonal en matière d'insertion/intégration des migrants, les solutions mises en œuvre ne pourront pas être efficaces.

Constat 27 : Absence d'évaluation des prestations d'insertion/intégration fournies aux migrants

La Cour note qu'aucune évaluation externe de l'ensemble des prestations fournies par le BIE, l'HG voire d'autres acteurs comme les associations n'a été menée. Ce type d'exercice serait très important dans l'optique d'élaboration de la deuxième version du PIC pour la période 2018-2021 et la construction du pôle insertion/intégration au sein de l'HG.

Constat 28 : Une organisation du pôle insertion/intégration non aboutie

En mars 2016, un changement a consisté à regrouper dans un pôle spécifique « insertion/intégration » toutes les activités d'insertion/intégration qui étaient auparavant effectuées à l'AMIG et à l'ASOC. La mise en commun des moyens n'a néanmoins pas encore réellement débuté et beaucoup de choses restent à mettre à place.

En particulier, les éléments suivants ne sont pas encore définis/précisés :

- objectifs et stratégie du pôle insertion/intégration,

²³ Le taux d'occupation genevois s'élève notamment à 9 % pour les B réfugiés (contre 24 % en moyenne suisse) et à 15.3 % pour les permis F réfugiés et non réfugiés (contre 30.30 % en moyenne suisse).

- identification des mesures qui pourraient être communes à l'AMIG et à l'ASOC,
- définition d'indicateurs à la fois quantitatifs et qualitatifs visant à mesurer l'atteinte des objectifs,
- comptabilité analytique à mettre en place afin de distinguer les éléments de coût relatifs à l'asile à comparer à l'action sociale.

Constat 29 : Absence de formalisation de la démarche du pôle insertion/intégration en matière de cours de français

Les modalités de gestion des cours de français (recours à du personnel interne, des prestataires externes, etc.) ont été mises en place au fur et à mesure des besoins, de façon pragmatique et en vue de rechercher des économies.

Cependant, la Cour relève que cette approche « empirique » doit aujourd'hui être formalisée afin de s'assurer que l'option choisie est effectivement la plus appropriée, d'un point de vue financier et qualitatif. Le choix de l'HG doit être précisé et validé, le financement assuré et les modalités pratiques de mise en œuvre déclinées.

La Cour note aussi qu'aucun appel d'offres n'a été réalisé pour la prestation actuelle de cours de français qui a été externalisée. Le montant de ces prestations a été de plus de 450'000 F en 2016 et pourrait s'élever à plus d'un million annuel à compter de 2017, selon les prévisions de l'HG.

4.5.3. Risques découlant des constats

Les risques de **contrôle, opérationnels, financiers et d'image** tiennent à une coordination cantonale inadéquate en matière d'insertion/intégration de la population migrante et à l'absence d'évaluation des prestations d'insertion/intégration fournies aux migrants.

Il existe un **risque opérationnel** lié aux nombreux travaux devant encore être réalisés pour que le pôle insertion/intégration prenne tout son sens.

Les **risques opérationnels, financiers et de contrôle** tiennent à l'absence de formalisation de l'approche retenue en matière de cours de français.

Le risque de **conformité** est avéré compte tenu des manquements constatés en matière de respect des règles AIMP pour la prestation de cours de français.

4.5.4. Recommandations

Recommandation n°10 (cf constat 26) : Établir les lignes directrices en matière d'insertion/d'intégration pour la population migrante

La Cour recommande à la direction générale d'établir en collaboration avec le DEAS (DGAS) et le DSE (BIE), les lignes directrices en matière d'insertion/intégration pour la population de migrants. Ce travail doit venir accompagner les travaux d'élaboration du prochain PIC pour la période 2018-2021 qui devra être finalisé avant la fin 2017.

Un point spécifique devra être fait sur le financement des actions d'insertion, d'intégration entre le financement fédéral, cantonal, privé, le financement d'acteurs non publics, la mutualisation de certaines mesures pouvant couvrir un besoin plus large que simplement la population migrante.

Par ailleurs, une déclinaison opérationnelle devra être réalisée au sein de l'HG en tenant compte de la logique de mutualisation des moyens (pôle insertion / intégration) entre l'AMIG et l'ASOC.

Ces lignes directrices pourront s'inscrire dans une directive cantonale précisant clairement les rôles et responsabilités des différents acteurs (y compris les associations), au-delà de l'HG.

Recommandation n°11 (cf constat 27) : Procéder à une évaluation externe des prestations d'insertion/intégration fournies aux migrants

La Cour recommande à la direction générale de faire procéder à une évaluation externe des prestations d'insertion/intégration fournies aux migrants. Cela inclut les formations apportées aux migrants (cours de français et MISS) et les mesures d'insertion professionnelle. Ce type d'étude pourrait être effectué en collaboration avec le BIE.

Recommandation n°12 (cf constat 28) : Formaliser la feuille de route du pôle insertion/intégration

La Cour recommande à la direction générale de formaliser et de mettre en œuvre une feuille de route précisant les objectifs du pôle insertion/intégration, le mode de fonctionnement pour couvrir les populations AMIG et ASOC, les modes de financement des actions et leurs déclinaisons opérationnelles.

Ce travail devra être aligné avec la stratégie de l'HG et la directive cantonale en matière d'insertion/d'intégration pour la population migrante telle que proposée par la Cour.

Recommandation n°13 (cf constat 29) : Formaliser la démarche du pôle insertion/intégration en matière de cours de français

La Cour recommande à la direction générale de formaliser la démarche du pôle insertion/intégration en matière de cours de français. Cela nécessitera notamment de :

- préciser et valider les choix de l'HG en matière de prestation de cours de français,
- définir les moyens nécessaires et les modalités de financement (HG, BIE),
- définir les modalités pratiques de mise en œuvre,
- se conformer aux AIMP en cas de recours à des prestataires externes.

4.5.5. Position de l'audité

Recommandation 10 : Acceptée

L'Hg partage l'avis de la Cour quant à la nécessité d'établir, en étroite coopération avec le DEAS (DGAS) et le DSE (BIE), des lignes directrices en matière d'insertion / intégration pour la population de migrants et de la répartition forfaits fédéraux y relatifs, et s'y attèlera.

Recommandation 11 : Acceptée

Recommandation 12 : Acceptée (en cours)

Recommandation 13 : Acceptée (en cours)

4.6. Pilotage et contrôle de l'activité

4.6.1. Contexte

4.6.1.1. Gestion des risques et contrôle interne

L'HG, à l'instar des autres entités de l'État, a mis en place une gestion des risques et un système de contrôle interne.

Gestion des risques

Une évaluation des risques a été faite sur les processus de l'HG en traitant des aspects financiers, opérationnels, de conformité et d'image. Les risques ont été répertoriés sous forme de matrices de risque par processus à deux niveaux (intentionnel et opérationnel) et font partie intégrante de la documentation du SCI.

La cartographie des risques institutionnels a été présentée au CA et est actualisée périodiquement. Le CA a validé en juin 2009 un document présentant le cadre légal et régissant les principes du contrôle interne de l'Hospice.

Les risques institutionnels majeurs font l'objet d'une évaluation spécifique selon les critères définis par l'État de Genève (instructions de la Chancellerie précisant l'évaluation des probabilités et impacts) et font l'objet d'un reporting spécifique et annuel.

L'HG a identifié 16 risques institutionnels majeurs. Parmi ces risques, quatre risques concernent plus directement l'AMIG :

- inadéquation du parc hébergement AMIG aux activités (volume/qualité/risque sanitaire),
- difficultés à libérer les places d'hébergement occupées par des ex-ayants droit AMIG,
- violence collective dans les foyers AMIG ou CAS,
- volatilité dans l'évaluation des financements fédéraux asile (volets prestations et fonctionnement).

Pour l'HG, l'hébergement reste l'enjeu premier en matière d'asile. Cependant, la sécurisation des foyers doit aussi faire l'objet d'une attention particulière.

Système de contrôle interne

Les principes du contrôle interne ont été approuvés le 29 juin 2009 par le conseil d'administration de l'HG. Une mise à jour du SCI et des risques associés a été faite en 2015.

Le SCI de l'Hospice général se base sur le modèle COSO²⁴ et privilégie par conséquent une **approche axée sur le risque**.

L'environnement de contrôle est constitué du cadre fonctionnel des principes et des valeurs de l'institution et intègre notamment :

- la loi sur l'Hospice général (17 mars 2006) et son règlement d'application entré en vigueur le 1er août 2007,

²⁴ Le **COSO** est un référentiel de contrôle interne défini par le Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

- le mandat de prestations 2008-2009 entré en vigueur au 1er janvier 2008,
- le mandat de prestations 2010-2013 entré en vigueur le 17 mai 2011,
- le mandat de prestations 2014-2017 entré en vigueur le 13 septembre 2013,
- les documents internes de délégation de compétence, la charte institutionnelle,
- les processus d'information et de communication (internes et externes),
- les processus de surveillance existants.

La cartographie des risques institutionnels, la matrice des risques opérationnels et les contrôles de l'institution sont décrits et documentés à l'aide du logiciel Optimiso. Les processus-clés de l'Hospice général suivants ont été identifiés et décrits dans l'outil :

- action sociale,
- aide aux requérants d'asile,
- service immobilier (parc d'exploitation et parc de rapport),
- activité seniors,
- ressources humaines,
- finances,
- technologies de l'information.

L'accent est mis sur les risques et les contrôles clés. Des contrôles préventifs automatiques seront préférés à des contrôles compensatoires (a posteriori) et l'ensemble des contrôles sera mis en œuvre selon leur rapport coût/bénéfice.

Par ailleurs, les collaborateurs disposent de procédures formalisées et disponibles dans leur service ou sur l'intranet. Les procédures ont été rédigées avec l'appui de référents qualité pour chacune des fonctions.

Suivi des risques et du contrôle interne

Les responsables de processus mettent à jour les données du SCI de manière permanente et au moins une fois par an. Le contrôle de gestion suit et adapte le SCI en fonction de l'évolution des opérations et des dispositions législatives et internes. Il effectue une revue annuelle assortie d'un certain nombre de recommandations qu'il présente au CA.

Le CA surveille le fonctionnement du SCI conformément aux « Principes du contrôle interne » qu'il a approuvés le 29 juin 2009.

La direction et le CA de l'HG disposent des rapports périodiques sur les activités réalisées par l'audit interne. La direction de l'HG assure également un suivi des rapports et recommandations formulées par des organismes externes, tels que le Service d'audit interne (SAI), la Cour des comptes, I et le réviseur externe.

4.6.1.2. Contrôles « métiers »

Contrôle financier et administratif (CFA)

Le CFA a pour objectif de s'assurer que les prestations sociales individuelles sont délivrées conformément aux lois, directives, procédures et pratiques en vigueur sur le plan administratif et financier. Il doit ainsi :

- procéder au contrôle financier et administratif des dossiers des usagers, dans le cadre du modèle de contrôle interne,

- élaborer et transmettre à qui de droit des synthèses des non-conformités suite au contrôle de dossiers,
- identifier les irrégularités et proposer des pistes d'amélioration et de simplification.

Ces contrôles permettent d'identifier :

- des prestations calculées ou versées en plus,
- des prestations calculées ou versées en moins,
- la présence des documents justificatifs dans le dossier.

Durant l'année 2016, les collaborateurs ont procédé à la vérification de 1'569 dossiers, soit près du 40 % des dossiers recensés à l'AMIG au 31 décembre 2016.

Service des enquêtes

Selon l'art. 54 de la LIASI, « L'Hospice général procède, par sondage ou au besoin, à des enquêtes sur la situation financière du demandeur et des membres du groupe familial qui demandent ou obtiennent des prestations d'aide financière prévues par la présente loi ». La direction générale a chargé le service des enquêtes de contrôler la situation économique et sociale des usagers de l'AMIG et de l'ASOC.

Il existe trois types d'enquêtes :

- Les enquêtes complètes qui permettent :
 - o d'identifier les revenus, les charges et les droits et les prestations non sollicitées,
 - o de mettre en évidence les biens mobiliers et immobiliers potentiellement réalisables ou recouvrables,
 - o de témoigner de la situation globale du groupe familial.
- Les enquêtes d'ouverture de dossier réalisées systématiquement pour les bénéficiaires de l'AMIG réactivés, c'est-à-dire n'ayant pas reçu de prestations durant les 6 derniers mois. Ces enquêtes succinctes sont réalisées sur base de la vérification des informations relatives au bénéficiaire existantes dans les différentes applications informatiques auxquelles l'HG a accès comme : l'Office cantonal de la population et des migrations (OCPM), l'Office cantonal des véhicules (OCV), le Registre foncier et Cadastre.
- Les contrôles-terrain consistent à renforcer les contrôles à domicile ou en entreprise en cas de soupçon d'activité non déclarée. Il s'agit de vérifier l'adresse, la situation du ménage et/ou un employeur connu où l'usager est suspecté de travailler (dans un restaurant ou un commerce par exemple).

Durant l'année 2016, le service enquêtes a procédé à un total de 5104 enquêtes dont 154 pour l'AMIG.

4.6.1.3. Pilotage de l'activité

Indicateurs et mandat de prestations

Le mandat de prestations de l'Hospice général précise ses objectifs opérationnels et de gestion ainsi que certains indicateurs devant figurer dans son

tableau de bord institutionnel. À ceux-ci s'ajoutent des indicateurs supplémentaires permettant de mesurer l'activité et la performance de l'HG. Ils sont évalués régulièrement et aident au pilotage de l'institution.

Suivi de l'activité et contrôle de gestion

Les principales activités de l'HG (AMIG et ASOC) établissent mensuellement des tableaux de bord de suivi quantitatif et qualitatif. Ces éléments sont consolidés mensuellement et trimestriellement au niveau institutionnel et font l'objet d'un examen en séance avec les différents niveaux hiérarchiques.

Un contrôle budgétaire est également effectué trimestriellement avec chacune des fonctions de l'HG. Une séance spécifique est planifiée entre le directeur général et les directions de fonction afin de faire un point sur le budget et le réalisé. Cette séance peut permettre d'identifier les points qui nécessitent un suivi particulier ou des actions immédiates.

L'HG dispose d'une équipe de contrôle de gestion en charge d'élaborer les tableaux de bord de suivi des différentes activités de l'HG et d'effectuer des analyses des données de gestion. Ces éléments doivent permettre d'améliorer la connaissance des activités de l'HG, d'en faciliter le pilotage et d'en déduire des axes d'amélioration.

À titre d'exemple, des travaux importants ont eu lieu afin d'avoir une vue complète du taux d'occupation réel des logements de l'AMIG (mise en place d'un plan de contingence, révision de la partie statistique en ce qui concerne l'hébergement).

Les résultats et les indicateurs de gestion, établis par le contrôle de gestion en coordination avec les contrôleurs de gestion de fonction, sont suivis par la direction qui en fait un examen mensuel et trimestriel.

4.6.1.4. Gestion des achats

La procédure d'achat

En dehors de certaines natures spécifiques gérées par le service exploitation et administration (SEA), les achats au sein de l'HG sont décentralisés au niveau des services. Cette activité est encadrée par une procédure (compétences et signatures) déterminant les seuils d'engagement et les modalités à prendre en compte. L'ensemble des appels d'offres en procédure ouverte est piloté par le SEA, en tant qu'expert sur le domaine.

L'HG a également signé une convention permettant au SEA et aux différents services de l'HG de réaliser des achats au travers de la CCA. Ces achats concernent essentiellement les consommables et le matériel de bureau. Cependant, parfois pour des raisons de délais ou de nature même du mobilier (spécificités AMIG), des meubles peuvent être achetés directement par l'HG.

Les AIMP

Conformément à la réglementation sur les marchés publics, la notion de « marché » a été définie au niveau de l'HG. Ainsi, les seuils d'achat pour un marché donné doivent être considérés de façon globale au niveau de l'HG et non unitairement au niveau d'un service.

En 2014, l'HG a réalisé une analyse sur les chiffres d'affaires par fournisseur afin d'identifier des marchés potentiels devant faire l'objet d'un appel d'offres en procédure ouverte. Cela a permis de lancer des appels d'offres en procédure ouverte sur plusieurs marchés, notamment au niveau des ressources humaines pour les formations des collaborateurs.

Au niveau des travaux d'entretien et de rénovation, des contrats-cadres ont été mis en place pour les activités de l'UOH avec les corps de métiers suivant :

- les électriciens,
- les peintres,
- les menuisiers.

D'autre part, plusieurs appels d'offres sont actuellement en cours ou vont être prochainement lancés, concernant notamment :

- le mobilier pour l'hébergement (lits, armoires, etc.),
- les matériels électroménagers et cuisines,
- les produits ménagers.

Il est à noter que pour les chambres d'hôtel, un appel d'offres en procédure ouverte a été géré par le SEA pour les activités de l'unité logement de l'ASOC (ULASOC). De même, le SEA assiste le SIMOB dans le lancement des appels d'offres en procédure ouverte pour toutes les nouvelles constructions (ex : Etoile, Camping Bois-de-Bay).

4.6.2. Constats

La Cour a constaté que des outils de pilotage des risques et de l'activité ont été développés, au travers notamment d'une démarche d'analyse des risques, la mise en place d'un système de contrôle interne et des outils spécifiques.

Par ailleurs, des contrôles métiers ont également été développés notamment au sein du service des enquêtes et du service du contrôle financier administratif. Cela est également complété par les travaux effectués par le contrôle de gestion spécifique à l'AMIG.

La mise en place de ces outils de pilotage et de contrôle de l'activité permet ainsi de limiter les risques identifiés par l'HG.

Cependant, la Cour note que des axes d'amélioration sont possibles en matière de formalisation du suivi des contrôles et d'optimisation des pratiques d'achats.

Constat 30 : Absence de formalisation de la supervision et de la revue des contrôles

L'HG a mis en place un système de contrôle interne complet recouvrant l'ensemble des activités de l'AMIG en matière de contrôle. Une description des contrôles a été effectuée, charge à chaque responsable d'en assurer le suivi.

Cependant, la Cour a constaté que les contrôles prévus dans le cadre du SCI ne font pas l'objet d'un suivi ni d'un contrôle documenté de manière régulière. En effet, le suivi par les responsables de service de la réalisation des contrôles n'est pas formalisé. De même, il n'existe aucune documentation de la surveillance globale du SCI justifiant la pertinence du dispositif au regard des risques à couvrir et des activités de contrôle réellement réalisées par les services.

Actuellement, aucun élément formel ne permet de garantir que les risques définis par l'HG sont couverts par les contrôles listés dans les matrices de contrôle interne. Par ailleurs, cela contrevient aux obligations décrites à l'art. 51 de la LGAF qui précise que « *l'instauration et la maintenance du système de contrôle interne incombent aux entités administratives ou à leurs directions* ».

Constat 31 : Absence de statistiques et d'indicateurs sur les résultats des contrôles réalisés par le contrôle financier et administratif (CFA)

La Cour a constaté que le service assurant le contrôle financier des dossiers au sein de l'AMIG ne dispose pas de statistiques/tableaux de bord sur l'activité du service et sur la qualité des dossiers traités.

Cette absence d'information ne permet pas d'avoir une vue complète sur la qualité de la documentation des dossiers des bénéficiaires. Ce type d'information permettrait de recenser et d'analyser les types de faiblesses identifiées et ainsi de pouvoir proposer des corrections ou des axes d'amélioration sur les procédures en place ou sur le travail effectué par les AS et ASA en charge des dossiers.

Constat 32 : Absence de suivi formalisé des contrôles réalisés par le service enquête

Le service enquête ne se charge pas de suivre les enquêtes qu'il mène (enquêtes complètes ou enquêtes d'ouverture de dossier). Les résultats sont communiqués aux AS concernés. Cette tâche est de la responsabilité de l'AS en charge du dossier et de son responsable d'unité.

Cependant, il n'existe pas de suivi global formalisé à la fois des points soulevés par le service enquête ou plus largement des actions pouvant être prises pour éviter de nouveau les mêmes problèmes. Il est à noter que certaines enquêtes peuvent déboucher sur une plainte pénale.

Constat 33 : Une approche des achats non optimale et une application incomplète de la directive interne sur les achats au sein de l'AMIG

La Cour a constaté que les achats de prestations de travaux d'entretien des biens immobiliers sont effectués de manière isolée par trois services différents au sein de l'HG : l'UOH, le SEA et le SIMOB.

Cette manière de procéder contrevient à la directive sur les achats de l'HG, car les marchés concernés (électricité, plomberie, etc.) ne sont pas estimés pour l'ensemble de l'HG, mais unitairement pour chacun des services concernés.

Dans ce cadre, la Cour a identifié en analysant la base des données financières transmises par l'HG que des achats auraient dû faire l'objet d'appel d'offres en procédure ouverte au vu des montants concernés. En effet, la valeur comptable globale du marché pour un produit ou une prestation donné était supérieure aux valeurs-seuils définies par le RMP. Cela concernait notamment les achats de (pour les 4 dernières années) :

- nourriture AMIG (1'866'000 F),
- désinfection (671'000 F),
- revêtement de sol (764'000 F),
- téléphonie (1'777'000 F),
- mobilier AMIG (1'494'000 F),

- produits de nettoyage (505'000 F),
- cours de français (460'000 F, uniquement sur 2016).

Ces marchés ont été réalisés de gré à gré au lieu de faire l'objet d'une procédure sur invitation ou d'une procédure ouverte, étant précisé que ces dépenses ne sont pas assimilables aux cas d'exceptions prévus par l'art. 15 du RMP.

La dernière analyse du chiffre d'affaires par fournisseur, réalisé par le SEA, afin d'identifier des marchés, remonte à 2014.

Constat 34 : Existence de cas de non-respect des règles sur les marchés publics

La Cour a identifié que les procédures ouvertes pour les marchés internationaux ne font pas systématiquement l'objet d'une publication SIMAP pour l'adjudication. Cela se rapporte à l'al. 2 de l'art. 52 du RMP : le règlement exige pour les marchés soumis aux traités internationaux que l'autorité adjudicatrice fasse paraître un avis sur la plate-forme électronique commune à la Suisse (simap.ch), 72 jours au plus tard après la notification de l'adjudication.

Or, en analysant un échantillon de sept marchés soumis à un appel d'offres en procédure ouverte réalisés par l'HG entre 2011 et 2015, la Cour a relevé que :

- deux marchés n'avaient pas fait l'objet d'une publication de l'adjudication ; il s'agissait d'un marché de services pour la surveillance et la sécurité et d'un mandat pour la gestion des frais de santé des requérants d'asile et statuts assimilés,
- deux marchés avaient fait l'objet d'une publication plus de 200 jours après l'adjudication ; il s'agissait du marché de construction de logements provisoires en entreprise générale « Centre Étoile » et des Travaux de menuiserie - confection, agencement, réparation et entretien.

Constat 35 : Analyse partielle en matière de recherche d'efficience (réduction des coûts)

La Cour relève que les coûts relatifs aux prestations sociales individuelles n'ont pas fait l'objet d'une analyse détaillée et formalisée afin d'identifier des pistes d'efficience potentielles au niveau de son fonctionnement (ETP) ou des prestations rendues.

À titre d'illustration, la Cour met ci-après en évidence pour l'année 2015 les principaux coûts nets relatifs aux prestations qui ne sont pas couverts par les forfaits versés par la Confédération et qui sont dès lors à charge du canton :

- hébergement : environ 17 millions F,
- santé : 7.6 millions F,
- aide d'urgence : 6 millions F,
- aide sociale : 2.8 millions F,
- fonctionnement : 10 millions F.

4.6.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, de contrôle et financiers** tiennent à une absence de formalisation de la supervision et de la revue des contrôles dans le cadre du SCI et, d'autre part, à une absence de suivi et/ou de statistiques des contrôles métiers (services des enquêtes et CFA).

Le **risque de conformité** est avéré compte tenu du non-respect de la réglementation sur les marchés publics. Ce risque est de nature à offrir aux candidats exclus des motifs de litiges judiciaires pouvant provoquer des retards ou des coûts supplémentaires à l'HG.

Le **risque de fraude**, potentiel, tient à l'absence de mise en concurrence des fournisseurs lors de certaines attributions de marchés.

Les **risques de contrôle et financiers** tiennent à une absence d'une démarche proactive et systématique de recherche d'efficience des différentes prestations de l'AMIG, sur la base des coûts qui ne sont pas couverts par les forfaits de la Confédération.

4.6.4. Recommandations

Recommandation n°14 (cf constat 30) : Renforcer la formalisation du suivi des contrôles et de la supervision du SCI

La Cour recommande à la direction générale de mettre en place des outils et des actions de suivi du SCI. Dans ce cadre, il devra être prévu de mettre en œuvre une formalisation de la supervision du SCI et du suivi hiérarchique des contrôles effectués dans les différents services.

Cela aura pour but d'effectuer une évaluation des contrôles mis en place et ainsi de pouvoir mettre à jour la couverture des risques indiqués dans le cadre de l'analyse annuelle des risques.

De même, cela permettra d'être en conformité avec les exigences de l'État précisées notamment à l'article 51 de la LGAF.

Recommandation n°15 (cf constat 31) : Mettre en place un suivi formalisé sur le résultat des contrôles réalisés par le CFA

La Cour recommande à la direction générale, de mettre en place un suivi formalisé du résultat des contrôles réalisés par le CFA.

Cela permettra de recenser et d'analyser de manière globale les types de faiblesses identifiées sur le contrôle des dossiers et ainsi de proposer des axes d'amélioration.

Recommandation n°16 (cf constat 32) : Mettre en place un suivi formalisé sur les faiblesses relevées dans les enquêtes

La Cour recommande au service enquête, en collaboration avec le service PSI de l'AMIG, de mettre en place un suivi formalisé des faiblesses relevées dans le rapport. Ce suivi devra être effectué en priorité pour les dossiers relevant de poursuites pénales.

Une information régulière de la direction générale devra également être faite, notamment en cas de plainte pénale.

Recommandation n°17 (cf constats 33 et 34) : Optimisation des achats et respect de la directive interne sur les achats et les marchés publics pour ce qui concerne l'AMIG

La Cour recommande à la direction générale, en collaboration avec le SEA, de mettre en place une organisation ou de renforcer les contrôles permettant le respect de la directive interne sur les achats, et ainsi l'identification systématique des marchés pour ce qui concerne l'AMIG.

Recommandation n°18 (cf constat 35) : Étendre les travaux d'analyse entrepris par le contrôle de gestion aux PSI

La Cour recommande à la direction générale d'étendre les travaux d'analyse entrepris par le contrôle de gestion afin :

- de mettre en évidence, par type de prestations et par type de bénéficiaire, les coûts qui restent à la charge du canton (coûts non couverts par les forfaits de la Confédération), en isolant l'effet coût et l'effet volume,
- d'identifier les leviers d'action qui permettraient de réduire le « reste à charge » du canton et les mettre en œuvre ; cela devra se faire dans le respect des prestations minimales à fournir à la population de migrants.

4.6.5. Position de l'audité

Recommandation 14 : Acceptée (en cours)

Le système de contrôle interne (SCI) de l'Hg, qui existe depuis de nombreuses années, fait l'objet d'un suivi permanent : ses étapes et les résultats sont présentés et validés chaque année par les instances de gouvernance de l'Hg (comité d'audit et conseil d'administration). Les réviseurs externes attestent annuellement de la qualité de ce processus (pas de recommandation) et de l'adéquation de sa formalisation. Le SCI est documenté dans un logiciel spécifique (Optimiso).

La supervision des contrôles (réguliers ou spécifiques) doit être assurée par la hiérarchie. L'Hg considère qu'une formalisation supplémentaire et systématique serait disproportionnée d'un point de vue administratif. Néanmoins, une attention particulière sera portée sur les processus de validation par la hiérarchie lors de la revue annuelle du SCI. L'Hg renforcera en particulier les contrôles a posteriori et a priori sur les risques identifiés par la Cour.

Recommandation 15 : Acceptée

Les indicateurs de résultat des contrôles effectués sur les dossiers existent déjà à l'Hg et ont permis, en 2015, d'élaborer un nouveau modèle de contrôle axé sur les risques principaux de non-conformité. Cette analyse sera reconduite sur le modèle actuel comme recommandé.

Recommandation 16 : Acceptée

Les rapports du service des enquêtes sont communiqués à l'AMIG et suivis de manière informatique (outil informatique OAM) et par un workflow depuis le 1er janvier 2017. Les résultats seront analysés et des mesures correctives seront prises selon les besoins.

Recommandation 17 : Acceptée (en cours)

Tous les marchés supérieurs à 250 KCHF sur la période 2013 - 2016 ont fait l'objet d'appels d'offres publics ouverts selon les règles AIMP, à l'exception de ceux identifiés au constat 33, et qui ne concernaient que l'AMIG durant la période de crise. Ces marchés, bien qu'identifiés par nos services, n'ont pas pu être traités par manque de ressources en période de crise et d'urgence (désinfection des punaises). Néanmoins, à ce jour, 4 d'entre eux font déjà (ou feront avant fin 2017) l'objet d'une procédure d'appels d'offres publics (désinfection, revêtements de sols, mobilier, nettoyage notamment). La mise en concurrence du marché de téléphonie (Swisscom) devra se faire en fonction des exigences du projet de mobilité interne. Le marché de nourriture devrait revenir à des seuils très bas et le marché des cours de français sera également ré-analysé selon les évolutions du nombre de requérants d'asile.

Le processus d'achat à l'Hospice général est décentralisé pour des raisons d'efficience mais cadré par des directives internes très précises. Les marchés supérieurs à 100 KCHF font l'objet d'une validation par les contrôleurs de gestion des fonctions, responsables et relais de contrôle interne des procédures d'achats. Par ailleurs, une surveillance globale des marchés, interrompue depuis 2015 pour des raisons informatiques, reprendra courant 2017 sous la responsabilité de l'unité achats qui a la responsabilité du suivi des marchés.

Pour information, l'unité achats (seule habilitée à traiter les appels d'offres publics) a réalisé 45 appels d'offres ouverts au cours des 5 dernières années, pour un montant total supérieur à CHF 100 millions.

Recommandation 18 : Acceptée

Cette analyse existe déjà et sera approfondie en se focalisant sur les coûts sur lesquels l'Hg peut avoir une action, soit :

Prestations aux usagers :

- *coûts d'hébergement (cf. recommandations N° 4 et 6) ;*
- *coûts de santé (cf. recommandation N° 9) ;*
- *coûts d'assistance : bien que réglés par les directives cantonales, ces coûts pourront évoluer dans le cadre d'un travail de révision de ces mêmes directives mené avec le DEAS.*

Quant aux coûts de fonctionnement et d'accompagnement, l'analyse constante de leur efficience s'effectue dans le cadre des budgets de fonctionnement. Ils sont suivis par le biais d'indicateurs d'efficience ad hoc (dont certains au niveau du contrat de prestations : coût annuel en personnel par dossier suivi). Sur la période 2011 - 2016 (5 ans), le nombre de dossiers suivis par l'AMIG a augmenté de 58 % alors que le nombre d'EPT affectés à cette activité n'augmentait que de 44 %.

5. CONCLUSION

La gestion de l'asile et plus largement la prise en compte des migrants reposent sur une législation et une organisation clairement définies. La loi fédérale sur l'asile ainsi que les règles et les directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale aux requérants d'asile et aux personnes assimilées permettent d'avoir un cadre de fonctionnement structuré tout au long de la procédure d'asile.

Par ailleurs, la Confédération, conformément à la loi, octroie aux cantons une aide financière permettant d'accueillir les migrants et de fournir les prestations attendues. À Genève, le Conseil d'État a confié cette tâche principalement à l'Hospice Général (HG).

L'HG a fait face à de multiples vagues migratoires, notamment celle de 2015, et a dû s'organiser en conséquence. Sa stratégie et son organisation ont été au fil du temps revues et de nombreux projets sont encore en cours afin d'optimiser les processus et revoir les méthodes de travail. De même, pour répondre à des besoins ponctuels, plusieurs groupes de travail ont été mis sur pied afin de répondre à des situations d'urgence.

L'HG a su répondre aux attentes de l'État quant à l'accueil et à la gestion des migrants. Cependant, la Cour constate que cela s'est souvent fait dans l'urgence, et n'a pas permis de mener à terme les réflexions entamées par l'HG en matière d'organisation.

Ainsi, certains points d'amélioration existent et il devient nécessaire pour l'HG soit de changer d'approche, soit de poursuivre plus avant les modifications initiées.

Les principaux points relevés par la Cour sont repris ci-dessous.

- De façon générale, des interprétations différentes du « **domaine de l'asile** » créent des confusions entre les services de l'État quant au coût complet et au nombre de personnes relevant de ce domaine. Les définitions existant actuellement sont fortement liées au contexte dans lequel elles sont utilisées, comme le statut des requérants, l'hébergement, le financement fédéral, la politique publique, l'organisation au sein de l'HG (Direction de l'HG en charge de l'aide aux migrants — AMIG) ou les coûts de l'AMIG.
- En **matière d'hébergement**, le canton et l'HG ont identifié des projets de construction pour accueillir les migrants. Cependant, pour son parc existant, l'AMIG ne dispose pas d'état des lieux complet des logements individuels pouvant lui permettre d'avoir une vue complète sur les coûts actuels d'entretien. Il n'existe pas également de vision projetée des besoins futurs en matière de travaux pour l'ensemble du parc.

De même, l'AMIG n'a pas réalisé d'analyse sur les prestations utiles et nécessaires pour l'hébergement des migrants en fonction de leur statut (requérants, réfugiés, etc.) et de la durée de leur présence sur le canton. Aujourd'hui, les personnes logées dans un même lieu bénéficient des mêmes prestations en matière d'encadrement et de sécurité. Or, les besoins en matière d'accueil et d'un premier niveau de socialisation pour des primoarrivants sont différents des besoins de personnes arrivées depuis plusieurs mois, voire années, et très avancées dans leur phase d'insertion. Une différenciation pourrait permettre ainsi de développer des centres d'hébergement collectifs avec des prestations variables,

entraînant ainsi, en fonction des besoins des bénéficiaires, une réduction des coûts d'encadrement et de sécurité.

La Cour constate également l'absence de définition d'un parc « cible » idéal d'hébergement pour l'AMIG en fonction des catégories de migrants à héberger (hommes célibataires, femmes avec enfants, familles, RMNA, réfugiés), de leurs besoins (prestations d'encadrement et de sécurité), et des choix de gestion de l'HG (location/parc propre, solution temporaire/pérenne, individuel/collectif). Cette absence rend plus difficiles la planification et la recherche de futurs logements.

Enfin, la Cour constate que l'AMIG assure l'hébergement de bénéficiaires pour lesquels elle n'a plus l'obligation de le faire (réfugiés, permis B, C, bénéficiaires ayant acquis la nationalité suisse, étrangers sans permis). Au 31 décembre 2016, cela représentait 1'676 bénéficiaires sur les 5'278 hébergés. Ces personnes, dont la majorité est présente sur le sol suisse depuis plus de deux ans, ont des besoins relevant de la politique du logement social et non pas de ceux de l'AMIG. Cette prise en charge prolongée a une incidence sur les places disponibles pour l'accueil de nouveaux migrants et sur les coûts de prestations de sécurité pour l'hébergement collectif.

- En **matière de prestations**, l'HG mène depuis quelques années un ensemble de réflexions et d'expérimentations en matière d'organisation pour la gestion des prestations individuelles. Ce besoin d'adaptation a été accru à la suite de la vague migratoire de 2015. Un système de guichets et de permanences a été mis en œuvre afin d'apporter une plus grande efficacité dans l'accueil des migrants et le support de premier niveau sur le plan administratif et social.

Toutefois, la Cour relève qu'aujourd'hui certaines réflexions ne sont pas encore abouties, ne permettant pas ainsi, de façon aisée, de faire face à des fluctuations importantes du nombre de migrants ou au changement de statuts. Il s'agit en particulier :

- de la clarification du rôle et des responsabilités des assistants sociaux (AS) et des assistants sociaux administratifs (ASA) au sein de l'AMIG, voire de l'HG ;
- du cloisonnement par services et unités du traitement des dossiers et de l'expérimentation des systèmes de guichets et de permanences ;
- du système de prise de rendez-vous avec des AS et des ASA dédiés plutôt que la gestion des bénéficiaires « à la demande » ;
- des synergies potentielles entre l'AMIG et l'ASOC en matière de suivi social et de gestion administrative des bénéficiaires.

De même, il n'existe pas de continuité dans le **suivi social** et socioprofessionnel d'un migrant tout au long de son parcours au sein de l'HG. Il arrive en effet qu'un migrant soit successivement suivi par trois AS et trois ASA différents en fonction de son statut. Enfin, les activités de contrôle actuellement en place ne permettent pas de s'assurer de l'existence et de l'adéquation globale du suivi social réalisé pour les bénéficiaires.

- En **matière d'insertion/intégration**, la Cour relève que la coordination entre le Département de l'emploi et des affaires sociales (DEAS)/l'HG et le Département de la sécurité et de l'économie (DSE)/le Bureau de l'intégration des étrangers (BIE) n'est pas adéquate et ne permet pas de proposer des prestations cohérentes et réfléchies globalement au niveau

du canton. Des initiatives sont en cours de part et d'autre (création d'une permanence emploi au sein du BIE, renouvellement du Programme d'Intégration Cantonal [PIC] par le BIE, refonte du pôle insertion/intégration au sein de l'HG) sans, à ce stade, de logique commune. La Cour relève que sans une ligne directrice partagée au niveau cantonal en matière d'insertion/intégration des migrants, les solutions mises en œuvre ne pourront pas être efficaces.

Par ailleurs, la Cour note qu'aucune évaluation externe de l'ensemble des prestations fournies par le BIE, l'HG voire d'autres acteurs comme les associations n'a été menée. Ce type d'exercice serait très important dans l'optique d'élaboration de la deuxième version du PIC pour la période 2018-2021 et la construction du pôle insertion/intégration au sein de l'HG.

- Enfin, la Cour a pu identifier des **optimisations financières** que l'HG aurait pu réaliser :
 - Le système actuel de choix des caisses d'assurance maladie et de leur nombre n'est pas optimal d'un point de vue financier. À titre d'exemple, si l'HG avait affilié en 2015 les requérants d'asile (permis N) et les personnes admises à titre provisoire (permis F) auprès de la caisse présentant les primes les moins chères, une économie annuelle d'environ 2.3 millions F aurait pu être réalisée. Par ailleurs, pour l'année 2017, le fait de retenir cinq caisses au lieu de sept représenterait déjà une économie d'environ un million et de plus de 2 millions avec une seule caisse.
 - L'HG a conclu des baux, pour les nouvelles constructions, avec des droits de superficie sur des périodes courtes allant de 8 à 20 ans. En effet, la logique voulue à ce stade est de réaliser des constructions temporaires constituées de structures modulaires pouvant à échéance être démontées et réutilisées sur d'autres terrains. Cette approche induit des coûts de démantèlement, de transport et de remontage. Une utilisation de ces investissements sur 20 ans au même endroit permettrait d'éviter à la fois ces frais ainsi que le relogement des personnes concernées.
 - Les prix moyens des appartements individuels loués actuellement par l'AMIG pour ses bénéficiaires sont supérieurs au prix moyen des appartements dits « populaires » loués par le service immobilier de l'HG (SIMOB). De ce fait, si l'AMIG utilisait les appartements dits « populaires » de l'HG, gérés par le SIMOB, l'AMIG pourrait réaliser une économie annuelle de 857'000 F sans préjudice du revenu immobilier de l'HG.
 - L'AMIG a pris à sa charge des frais d'entretien qui incomberaient au bailleur ou au sous-locataire. Ainsi, le montant des travaux d'entretien des appartements qui s'est élevé à 1'124'860 F en 2016 et à 1'582'270 F en 2015 aurait dû être pris en charge par le bailleur ou refacturé au bénéficiaire pour les menus travaux. Cela pourrait représenter en moyenne une économie annuelle pour l'AMIG de l'ordre de 1'350'000 F.
 - L'AMIG n'a pas réalisé d'analyse économique de son parc de logements actuel et des projets afin de s'interroger sur son intérêt éventuel de devenir propriétaire de tout ou partie des logements. À titre d'illustration, l'acquisition à l'époque de ces 285 appartements financés sur 20 ans aurait permis notamment de réaliser aujourd'hui une économie brute de loyer d'environ 3'500'000 F par an.

Ainsi, la Cour propose que les efforts de l'HG soient prioritairement portés sur les trois axes suivants :

- Une reprise en main du parc hébergement pour les migrants (cf. recommandations 4 à 6) ;
- Une meilleure organisation des PSI et une meilleure approche du suivi social (cf. recommandations 7 et 8) ;
- Une approche coordonnée des mesures d'insertion et d'intégration (cf. recommandations 10 à 12).

Enfin, la Cour invite l'HG à étudier les pistes d'optimisation financière identifiées par la Cour en matière immobilière et d'assurance maladie.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n°1 : Établir des définitions claires et partagées en matière de périmètre et de coûts de l'asile.</p> <p>La Cour recommande à la direction générale de proposer, en collaboration avec les acteurs cantonaux concernés comme le DEAS et le DSE, une clarification des différents sens que revêt la notion de « domaine de l'asile ».</p> <p>En effet, au-delà de la gestion opérationnelle de l'asile et de l'organisation propre à l'HG, il est important en matière de <i>reporting</i> de s'entendre sur le périmètre de ce domaine en matière de bénéficiaires et de coûts. Ce <i>reporting</i> devra en fonction des besoins du canton être aligné sur le programme C05 « Actions en matière d'asile et de migration » et éventuellement sur les statistiques fédérales.</p> <p>Ce point est d'autant plus important que l'HG gère à la fois des problématiques d'action sociale et d'aide aux migrants répondant à des politiques publiques différentes impliquant plusieurs départements de l'État. De même, les coûts de l'asile recouvrent des éléments plus larges que les seules activités de l'AMIG.</p> <p>Ce travail de clarification de la notion d'asile et des différents besoins notamment de <i>reporting</i> devrait être consigné dans un document validé par l'ensemble des parties prenantes.</p>	2	Hg - DGAS (DEAS) - BIE (DSE)	30.06.18	
<p>Recommandation n°2 : Définir et valider un plan d'action déclinant la stratégie de l'HG</p> <p>La Cour recommande à la direction générale d'établir et de faire valider par le CA un plan d'action déclinant de manière opérationnelle les objectifs précisés dans la stratégie 2016-2020.</p> <p>Pour ce faire, il conviendra de décliner des objectifs précis, quantifiables et mesurables, à chacun des directions et services de l'HG. Cela devra également tenir compte des nouvelles structures de pôles pouvant exister au sein de l'HG.</p>	2			réalisé
<p>Recommandation n°3 : Formaliser un cadre organisationnel « cible » répondant aux objectifs stratégiques de l'HG</p>	Refusée			

Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
<p>La Cour recommande à la direction générale de proposer la cible organisationnelle « idéale » que devrait atteindre l'HG à terme afin de répondre à ses objectifs stratégiques. Ce cadre opérationnel devra :</p> <ul style="list-style-type: none"> - clarifier et formaliser les lignes directrices opérationnelles, - définir les axes de travail et les priorités, - poursuivre les projets initiés dans un cadre structuré et avec un objectif quantifiable et mesurable, - proposer un calendrier de mise en œuvre. <p>Cette organisation et les options structurantes majeures envisagées devront être proposées par la direction générale et validées par le CA étant donné les incidences sur l'organisation et le personnel.</p> <p>À l'issue de cette validation, la direction générale devra définir un plan d'action général faisant le lien avec la cible à atteindre et la multitude d'actions et de projets existant en la matière afin de gagner en efficacité.</p>				
<p>Recommandation n°4 : Mettre en place un suivi formalisé pour chaque logement du parc d'hébergement de l'AMIG</p> <p>La Cour recommande à l'AMIG d'établir une fiche de suivi par logement pour l'ensemble du parc d'hébergement de l'AMIG. Ces fiches devront reprendre notamment les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les m² disponibles et la topologie des lieux afin de pouvoir redéfinir les critères en vue d'une révision des capacités d'occupation de ces hébergements (un inventaire est en cours au sein de l'AMIG), - un état général du bien immobilier afin de définir les besoins en termes d'entretien pour les années à venir (plan de gestion des frais d'entretien), - les travaux d'entretien réalisés et les coûts y afférents afin de réaliser des analyses financières sur les frais d'entretien. 	2	DIRAMIG	31.12.18	
<p>Recommandation n°5 : Définir des règles précises en matière d'affectation des logements</p> <p>La Cour recommande à l'AMIG de définir et de formaliser des critères d'affectation en fonction de la typologie des bénéficiaires (hommes seuls, familles avec enfants, femmes seules, contingents HCR, etc.) et des lieux d'hébergement (centres collectifs, appartements individuels avec ou sans encadrement, etc.). Cela permettra de s'assurer d'une meilleure affectation des</p>	2	DIRAMIG	31.12.18	

Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
lieux d'hébergement et d'une équité de traitement.				
<p>Recommandation n°6 (cf constats 6, 7, 9 à 15) : définir une stratégie d'hébergement (dans une logique de reprise en mains du parc d'hébergement)</p> <p>La Cour recommande à la direction générale de définir une stratégie en matière d'hébergement. Pour ce faire, la Cour recommande de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 6.1 : Réaliser une analyse des besoins en matière d'hébergement, en vue de définir un parc cible Cette analyse devra être faite au niveau de l'AMIG, mais elle devra également prendre en compte les besoins ASOC et SIMOB ; l'analyse pourra intégrer les éléments suivants : <ul style="list-style-type: none"> ○ typologie de migrants : <ul style="list-style-type: none"> ▪ hommes célibataires, femmes seules, familles, RMNA ; ▪ région d'origine, etc. , ○ statut des migrants : permis N, permis F, réfugiés, permis B, C et nationalité suisse, ETSP, aides d'urgence ; ○ types de logements et types d'encadrement : <ul style="list-style-type: none"> ▪ collectifs dotés d'IS et d'ASIC sur place, ▪ collectifs modulaires (ayant la possibilité de mettre des familles ou des personnes célibataires), dotés d'IS et d'ASIC sur place, ▪ abris PCi, dotés d'IS et d'ASIC sur place, ▪ appartements individuels, dotés d'IS non présent sur place, ▪ immeubles entiers comme Simonet et Contrat social, dotés d'IS sur place... ○ types de prestation liés à l'hébergement en fonction du type de bénéficiaire et du type de lieu : encadrement, sécurité, etc. , ○ durée des baux de location : l'ensemble des nouveaux centre d'hébergement collectif sont des constructions temporaires avec une durée de vie court/moyen termes (Frank-Thomas fin 2019, Bois de Bay : terrain OBA avec un bail de 10 ans ; Étoile, Rigot, Belle-Ideé, etc.), ○ localisation sur le canton. 	2	DIRGEN	30.09.18	

Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
<p>- 6.2 : Réaliser une analyse financière afin d'identifier les gains potentiels en fonction des options d'hébergement choisies</p> <p>Enfin, la Cour recommande d'effectuer une analyse financière afin d'identifier les gains potentiels en fonction des options choisies. Les éléments ci-dessous devront ainsi être considérés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ type de financement : propriétaire de son propre parc ou locataire, ○ type de construction : temporaire ou pérenne, ○ types de bénéficiaires devant être hébergés dans le parc d'hébergement de l'AMIG et les durées maximales liées, ○ coûts liés à chaque type d'hébergement en intégrant également les charges d'entretien. Cela pourrait par exemple permettre de définir un type de logement collectif le plus économique (en termes de places, d'agencement, de sécurité, etc.), ○ refacturation des frais d'entretien (propriétaires et/ou bénéficiaires), ○ développement du parc d'hébergement de l'AMIG, <ul style="list-style-type: none"> ▪ en utilisant une partie du parc immobilier du SIMOB, ▪ en faisant l'acquisition de logements, ▪ en réunissant les prestations d'hébergement de l'AMIG et de l'ASOC. 	2	DIRGEN	30.09.18	
<p>- 6.3 : Établir la stratégie de l'HG en matière d'hébergement et la faire valider par le CA</p> <p>À l'issue des analyses proposées ci-dessus, l'HG devra établir une stratégie en matière d'hébergement avec notamment une description du parc « cible » à constituer. Ce travail devra tenir compte de l'ensemble des besoins et des coûts liés.</p> <p>Cette stratégie, une fois établie et formalisée, devra être présentée au CA pour validation.</p>	2	DIRGEN	30.09.18	
<p>Recommandation n°7 : Revoir l'organisation actuelle des PSI</p> <p>Dans le cadre des réflexions en cours quant à l'organisation du service des PSI, la Cour recommande à</p>	2 - 3	DIRAMIG	31.12.18	

Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
<p>la direction générale de prendre en compte les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ synergies potentielles entre l'AMIG et l'ASOC en matière de suivi social et de gestion administrative des bénéficiaires, ▪ recentrage du suivi social sur la personne et non sur son statut juridique ou social, ▪ niveau d' « intensité » du suivi social compte tenu du nombre de bénéficiaires à gérer, ▪ équilibre des ressources entre les AS et les ASA, ▪ potentielles modifications des prestations prévues dans les directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale et financière aux requérants d'asile et statuts assimilés, ▪ besoin d'avoir un ASA dédié. <p>De même, l'approche statique par unité pourrait être repensée dans une logique de processus continu et de gestion de flux. Ainsi, il y aurait une approche différenciée en fonction non pas du statut, mais des besoins des migrants tout au long de leur parcours (logique organisationnelle axée sur des prestations à rendre plutôt que sur un nombre de dossiers à gérer) : accueil, support administratif et logistique, suivi social, suivi socio-professionnel.</p>				
<p>Recommandation n°8 : Revoir les modalités de suivi social et professionnel</p> <p>La Cour recommande à la direction générale de revoir les modalités de suivi social et professionnel des bénéficiaires.</p> <p>Pour cela, il pourrait être envisagé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - définir le mode de formalisation du suivi social et professionnel des bénéficiaires en terme d'outil et de contractualisation (le CASI actuel est-il adapté ? faut-il envisager une autre forme de contrat ?), - recentrer le suivi social sur la personne et non sur son statut juridique ou social, autrement dit que le même assistant social suive le migrant de son arrivée à l'AMIG jusqu'à son indépendance, - revoir le rôle des AS, ASA, ASIC et conseiller en insertion en matière d'accompagnement du migrant tout au long de son parcours, - mettre en place des activités de contrôle visant à s'assurer que le suivi social de chaque bénéficiaire est adéquat. 	2 -3	DIRAMIG	31.12.18	

Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
Recommandation n°9 : Limiter le nombre de caisses de santé La Cour recommande à la direction générale de restreindre le nombre de ses caisses maladie dans une optique de réduction des coûts de la prestation santé.	2	DIRAMIG	31.12.17	
Recommandation n°10 : Établir les lignes directrices en matière d'insertion/d'intégration pour la population migrante La Cour recommande à l'HG d'établir en collaboration avec le DEAS (DGAS) et le DSE (BIE), les lignes directrices en matière d'insertion/intégration pour la population de migrants. Ce travail doit venir accompagner les travaux d'élaboration du prochain PIC pour la période 2018-2021 qui devra être finalisé avant la fin 2017. Un point spécifique devra être fait sur le financement des actions d'insertion, d'intégration entre le financement fédéral, cantonal, privé, le financement d'acteurs non publics, la mutualisation de certaines mesures pouvant couvrir un besoin plus large que simplement la population migrante. Par ailleurs, une déclinaison opérationnelle devra être réalisée au sein de l'HG en tenant compte de la logique de mutualisation des moyens (pôle insertion / intégration) entre l'AMIG et l'ASOC. Ces lignes directrices pourront s'inscrire dans une directive cantonale précisant clairement les rôles et responsabilités des différents acteurs (y compris les associations), au-delà de l'HG.	2	Hg - DGAS (DEAS) - BIE (DSE)	31.12.17	
Recommandation n°11 : Procéder à une évaluation externe des prestations d'insertion/intégration fournies aux migrants La Cour recommande à la direction générale de faire procéder à une évaluation externe des prestations d'insertion/intégration fournies aux migrants. Cela inclut les formations apportées aux migrants (cours de français et MISS) et les mesures d'insertion professionnelle. Ce type d'étude pourrait être effectué en collaboration avec le BIE.	2	DIRAMIG	31.03.2019	

Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
Recommandation n°12 : Formaliser la feuille de route du pôle insertion/intégration La Cour recommande à la direction générale de formaliser et de mettre en œuvre une feuille de route précisant les objectifs du pôle insertion/intégration, le mode de fonctionnement pour couvrir les populations AMIG et ASOC, les modes de financement des actions et leurs déclinaisons opérationnelles. Ce travail devra être aligné avec la stratégie de l'HG et la directive cantonale en matière d'insertion/d'intégration pour la population migrante telle que proposée par la Cour.	2 - 3	DIRGEN	31.12.17	
Recommandation n°13 : Formaliser la démarche du pôle insertion/intégration en matière de cours de français La Cour recommande à la direction générale de formaliser la démarche du pôle insertion/intégration en matière de cours de français. Cela nécessitera notamment de : <ul style="list-style-type: none"> - préciser et valider les choix de l'HG en matière de prestation de cours de français, - définir les moyens nécessaires et les modalités de financement (HG, BIE), - définir les modalités pratiques de mise en œuvre, - se conformer aux AIMP en cas de recours à des prestataires externes. 	2	DIRAMIG	31.12.17	
Recommandation n°14 : Renforcer la formalisation du suivi des contrôles et de la supervision du SCI La Cour recommande à la direction générale de mettre en place des outils et des actions de suivi du SCI. Dans ce cadre, il devra être prévu de mettre en œuvre une formalisation de la supervision du SCI et du suivi hiérarchique des contrôles effectués dans les différents services. Cela aura pour but d'effectuer une évaluation des contrôles mis en place et ainsi de pouvoir mettre à jour la couverture des risques indiqués dans le cadre de l'analyse annuelle des risques. De même, cela permettra d'être en conformité avec les exigences de l'État précisées notamment à l'article 51 de la LGAF.	2	DIRGEN	31.12.17	

Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
	Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
Recommandation n°15 : Mettre en place un suivi formalisé sur le résultat des contrôles réalisés par le CFA La Cour recommande à la direction générale, de mettre en place un suivi formalisé du résultat des contrôles réalisés par le CFA. Cela permettra de recenser et d'analyser de manière globale les types de faiblesses identifiées sur le contrôle des dossiers et ainsi de proposer des axes d'amélioration.	2	DIRAMIG	31.12.17	
Recommandation n°16 : Mettre en place un suivi formalisé sur les faiblesses relevées dans les enquêtes La Cour recommande au service enquête, en collaboration avec le service PSI de l'AMIG, de mettre en place un suivi formalisé des faiblesses relevées dans le rapport. Ce suivi devra être effectué en priorité pour les dossiers relevant de poursuites pénales. Une information régulière de la direction générale devra également être faite, notamment en cas de plainte pénale.	2	DIRAMIG	31.12.17	
Recommandation n°17 (cf constats 33 et 34) : Optimisation des achats et respect de la directive interne sur les achats et les marchés publics pour ce qui concerne l'AMIG La Cour recommande à la direction générale, en collaboration avec le SEA, de mettre en place une organisation ou de renforcer les contrôles permettant le respect de la directive interne sur les achats, et ainsi l'identification systématique des marchés pour ce qui concerne l'AMIG.	2	DIRFIN	31.12.17	
Recommandation n°18 : Étendre les travaux d'analyse entrepris par le contrôle de gestion aux PSI La Cour recommande à la direction générale d'étendre les travaux d'analyse entrepris par le contrôle de gestion afin : <ul style="list-style-type: none"> - de mettre en évidence, par type de prestations et par type de bénéficiaire, les coûts qui restent à la charge du canton (coûts non couverts par les forfaits de la Confédération), en isolant l'effet coût et l'effet volume, - d'identifier les leviers d'action qui permettraient de réduire le « reste à charge » du canton et les mettre en œuvre ; cela devra se faire dans le respect des prestations minimales à fournir à la population de migrants. 	2	DIRFIN	30.06.18	

7. DIVERS

7.1. Glossaire des 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.

7.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de l'Hospice général, du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS) et du département de la sécurité et de l'économie (DSE) qui lui ont consacré du temps.

La Cour remercie également le secrétariat d'État aux migrations (SEM) et l'EVAM qui ont été sollicités.

L'audit a été terminé en avril 2017. Le rapport complet a été transmis à l'HG le 29 mai 2017 pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audité.

Genève, le 23 juin 2017

Stanislas Zuin
Président

François Paychère
Magistrat titulaire

Isabelle Terrier
Magistrate titulaire

8. ANNEXES

8.1. Informations financières de l'HG

Les charges et revenus (vue synthétique)

Comptes en millions	2016	2015
Subventions et contributions publiques	422.9	391.8
Subventions - Canton de Genève	406.0	377.3
Subventions - Confédération (SEM) - fonctionnement	15.9	13.1
Utilisation de subventions d'investissement	1.0	1.4
Produits d'exploitation	80.8	63.7
Remboursements garants publics (action sociale)	3.9	3.9
Remboursements - forfaits SEM (asile)	63.1	44.8
Remboursements de tiers (action sociale)	0.5	1.6
Remboursements de tiers (asile)	8.9	9.8
Produits des pensions	1.2	1.3
Utilisation des dons et fonds affectés	1.1	0.6
Autres produits d'exploitation	2.1	1.7
Produits immobiliers	29.7	28.9
Total des revenus d'exploitation	533.4	484.4
Prestations d'aides accordées	403.5	358.1
Prestations d'action sociales brutes	329.0	308.2
Remboursements AI/SPC et organismes officiels	-39.9	-36.8
Prestations asile	114.4	86.7
Charges de fonctionnement	130.1	126.4
Charges de personnel	112.8	109.6
Charges d'exploitation	14.8	14.4
Charges liées aux établissements	0.3	0.3
Charges - fonds et dons affectés	1.0	0.6
Amortissements	1.2	1.5
Total des charges d'exploitation	533.6	484.5
Résultat financier	0.0	0.0
Résultat net d'exploitation	-0.2	-0.1
Résultat de réévaluation immobilier	3.6	76
Résultat net HG	3.4	75.9

Bilan

<i>En milliers de francs</i>	2016	2015
Liquidités	1'945	1'497
Débiteurs	25'706	23'192
Actifs transitoires	26'912	25'042
Total de l'actif courant	54'563	49'731
Immobilisations financières	37'877	37'622
Immobilisations incorporelles	1'223	1'081
Immobilisations corporelles	52'921	48'817
Immeubles de rapport et terrain	898'471	882'342
Actifs affectés	14'398	14'799
Total de l'actif non courant	1'004'890	984'661
Total de l'actif	1'059'453	1'034'392
Passifs courants	111'860	104'064
<i>Dettes à court terme</i>	<i>2'701</i>	<i>2'843</i>
<i>Dettes financières à court terme</i>	<i>89'104</i>	<i>82'173</i>
<i>Passifs transitoires</i>	<i>20'056</i>	<i>19'048</i>
Dettes à long terme	170'868	157'016
Provisions	575	1'019
Subventions d'investissement	2'910	2'023
Fonds	15'914	16'405
Total des fonds étrangers	302'127	280'527
Fortune	756'251	752'767
Résultat de l'exercice	-163	-88
Réserve HLM	1'238	1'186
Total des fonds propres	757'326	753'865
Total du passif	1'059'453	1'034'392

8.2. Détail des prestations rendues aux bénéficiaires

Bénéficiaires de l'AMIG	Durée (1)	Bases légales cantonales	Forfaits de la Confédération	Principales prestations de l'AMIG
Requérants d'asile (N)		Directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale et financière aux requérants d'asile et statuts assimilés - 2011	Forfait général 1 (3)	- Suivi social - Prestations financières : couverture des besoins de base, aides complémentaires, prestations à caractère incitatif - Mesures d'insertion et d'intégration (voir le chapitre 4.5)
Personnes admises à titre provisoire (F)	< 7 ans	Directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale et financière aux requérants d'asile et statuts assimilés - 2011 (2)	Forfait général 1 (3)	- Suivi social - Prestations financières : couverture des besoins de base, aides complémentaires, prestations à caractère incitatif - Mesures d'insertion et d'intégration (voir le chapitre 4.5)
	> 7 ans	Directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale et financière aux requérants d'asile et statuts assimilés - 2011 (2)	Aucun	- Suivi social - Prestations financières : couverture des besoins de base, aides complémentaires, prestations à caractère incitatif - Mesures d'insertion et d'intégration (voir le chapitre 4.5)
Réfugiés admis à titre provisoire (F)	< 7 ans	Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) - règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (RIASI) (barème ordinaire)	Forfait général 2 (3)	- Accompagnement social - Prestations financières : couverture des besoins de base, prestations à caractère incitatif, autres prestations circonstanciées - Insertion professionnelle (voir le chapitre 4.5)
	> 7 ans	LIASI / RIASI (barème ordinaire)	Aucun	Hébergement
Réfugié reconnu (B)	< 5 ans	LIASI / RIASI (barème ordinaire)	Forfait général 2 (3)	- Accompagnement social - Prestations financières : couverture des besoins de base, prestations à caractère incitatif, autres prestations circonstanciées - Insertion professionnelle (voir le chapitre 4.5)
	> 5 ans	LIASI / RIASI (barème ordinaire)	Aucun	Hébergement
Réfugié reconnu (C)		LIASI / RIASI (barème ordinaire)	Aucun	Hébergement
Personnes déboutées ou pour lesquelles une non entrée en matière (NEM) a été prononcée		LIASI / RIASI (barème aide d'urgence)	Forfait aide d'urgence (4)	- Hébergement dans un foyer désigné par l'HG - Nourriture - Mise à disposition de vêtements et d'articles d'hygiène de base - Soins de santé indispensables - En cas de besoin établi, autres prestations de première nécessité - Soutien social et ponctuel en vue du retour (pour les déboutés)
Personnes étrangères sans autorisation de séjour (ETSP) et dont la demande de permis est à l'examen		LIASI / RIASI (barème aide financière exceptionnelle)	Aucun	- Suivi social - Hébergement
Permis B autre, B2 séjour humanitaire, Suisse, divers		LIASI / RIASI (barème ordinaire)	Aucun	Hébergement

- (1) Le suivi social vise à développer et maintenir l'aptitude à l'autonomie sociale et financière du bénéficiaire, indépendamment de son lieu d'hébergement. Il s'appuie sur les ressources propres de l'individu, de son entourage et/ou de la communauté. Il comprend ainsi la prévention, l'information sociale, l'orientation, le soutien et le conseil dans un esprit de partenariat avec le bénéficiaire.
- (2) Les prestations en espèces ou en nature destinées à la couverture des besoins de base sont les suivantes : frais d'entretien, frais de transport, frais de crèche et de garde d'enfants, frais des services industriels, hébergement, frais de santé.
- (3) Les aides complémentaires sont destinées à prendre en charge des frais indispensables et dûment établis dans les domaines suivants : aide sociale pour les enfants et jeunes adultes, santé et logement.
- (4) L'objectif des prestations à caractère incitatif et de favoriser l'insertion socioprofessionnelle du bénéficiaire.

8.3. Les mesures d'insertion/intégration

	Insertion sociale
	Insertion professionnelle

Mesures	Description	Public-cible
Modules d'information et de sensibilisation sociale (MISS)	Les MISS consistent à informer le requérant sur sa prise en charge par l'HG, sa vie à Genève et sur les procédures (relations avec le SEM). Les MISS sont donnés en langues maternelles dans les 12 semaines qui suivent l'arrivée des bénéficiaires.	Primo-arrivants suivis à l'AMIG
Apprentissage du français	Entretien d'évaluation	Bénéficiaire non francophone titulaire d'un permis F ou d'un permis réfugié F/B
	Permanence d'inscription	Bénéficiaire non francophone titulaire d'un permis N
	Cours de français AMIG	Bénéficiaire non francophone titulaire d'un permis N, F ou réfugié F/B
	Cours bénévoles externes pour permis N (auprès de partenaires externes : UOG, UPCGe, UPA, CRG, Camarada)	Bénéficiaire d'un permis N dans certains cas : problème de santé, âge supérieur à 55 ans, problème de garde d'enfant, saturation du dispositif de cours interne, etc.
	Cours UOG-AMIG	Bénéficiaire non francophone titulaire d'un permis N, F ou réfugié F/B
	Cours de français externes	Bénéficiaire non francophone titulaire d'un permis F ou réfugié F/B
Activités d'utilité communautaire (AUC) et activités d'utilité publique (AUP)	Conduites d'activité dans les domaines suivants : aide d'intendance-conciergerie, animation d'ateliers, aide aux devoirs, traduction, etc.	Tous bénéficiaires de l'AMIG souhaitant entreprendre une activité permettant de créer des contacts avec d'autres personnes et développer leurs réseaux sociaux

Niveau français A2 à l'écrit ou B1 à l'oral

Projet professionnel	Permanence d'inscription	<ul style="list-style-type: none"> - Déterminer des recommandations de projet professionnel pour l'usager : vérifier sa motivation et sa capacité à travailler ; - Faire le point sur sa situation professionnelle, ses ressources et ses freins à une première insertion professionnelle sur le marché du travail genevois, évaluer son profil (parcours scolaire et professionnel) face au marché de l'emploi local ; - Définir des objectifs professionnels en fonction de la réalité du marché de l'emploi et de ses ressources personnelles ; - Identifier les mesures répondant au mieux à ses besoins, définir le suivi et orienter le bénéficiaire vers des partenaires externes 	Bénéficiaire titulaire d'un permis F ou d'un permis réfugié F, B
	Suivi	Suivi du projet professionnel auprès du bénéficiaire	Bénéficiaire titulaire d'un permis F ou d'un permis réfugié F, B
Formations externes qualifiantes		Mettre en œuvre les recommandations identifiées à travers le projet professionnel afin de favoriser l'accès au marché du travail	Bénéficiaire titulaire d'un permis F ou d'un permis réfugié F, B
Stages professionnels		Stage dans le domaine professionnel identifié dans le cadre du domaine professionnel avec le conseiller en insertion	Bénéficiaire titulaire d'un permis F ou d'un permis réfugié F, B
Stages d'évaluation et de mise en pratique (ex-ATFOR)	Journée d'inscription	Orienter le candidat vers l'atelier adéquat	Bénéficiaire titulaire d'un permis N, F ou d'un permis réfugié F, B
	Ateliers	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluer les compétences transversales utiles à l'emploi, évaluer la distance à l'emploi, identifier des cibles professionnelles et les ressources et compétences acquises / à acquérir - Atelier hôtellerie restauration, entretien textile, techniques du bâtiment, entretien et logistique, administration - Durée de 6 mois 	Bénéficiaire titulaire d'un permis N, F ou d'un permis réfugié F, B
Programmes d'occupation	Programmes d'occupation interne	<ul style="list-style-type: none"> - Maintenir ou améliorer l'aptitude du bénéficiaire à intégrer le marché du travail, maintenir les rythmes et renforcer l'apprentissage des normes de travail en vigueur, etc. - Conduites d'activité dans les domaines suivants : aide d'intendance-conciergerie, aide aux devoirs, traduction, etc. 	Bénéficiaire titulaire d'un permis N, F ou d'un permis réfugié F, B âgé de plus de 20 ans, ayant éminé leur parcours d'intégration et étant en recherche active d'emploi
	Programmes d'occupation externe	<ul style="list-style-type: none"> - Maintenir ou améliorer l'aptitude du bénéficiaire à intégrer le marché du travail, maintenir les rythmes et renforcer l'apprentissage des normes de travail en vigueur, etc. - Conduites d'activité dans les domaines suivants : aide d'intendance-conciergerie, aide aux devoirs, traduction, etc. 	Bénéficiaire titulaire d'un permis N, F ou d'un permis réfugié F, B âgé de plus de 20 ans, ayant éminé leur parcours d'intégration et étant en recherche active d'emploi

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 confidentialité est garantie à l'auteur d'une communication, sauf ordonnance de séquestre rendue par l'autorité judiciaire compétente. La Cour n'accepte pas de communication anonyme.

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

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch>