



27 septembre 2017

Modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement et de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers

Rapport explicatif

Mise en vigueur partielle de la modification du 16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les étrangers (13.030 ; Intégration)

1 Contexte

Le 16 décembre 2016, le Parlement a adopté deux projets de modification de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20) (FF 2016 8651 ; FF 2016 8633). Le premier concerne la mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution fédérale (Cst. ; 16.027 ; Gestion de l'immigration), tandis que le second porte sur les dispositions visant à améliorer l'intégration des étrangers (13.030 ; Intégration). Cette dernière est au cœur des présentes modifications d'ordonnances.

Les nouvelles dispositions visent à renforcer l'application du principe « encourager et exiger » dans le domaine de l'intégration. Par ailleurs, la LEtr s'intitulera à l'avenir loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI).

Les modifications d'ordonnances nécessaires comprennent deux volets. Le *premier*, qui fait l'objet du présent rapport, porte sur des dispositions qui, pour des raisons techniques, doivent entrer en vigueur au début de l'année 2018 (art. 88 nLEtr et art. 85 à 87 nLAsi). Il entraînera notamment la suppression de la taxe spéciale perçue sur le revenu provenant de l'exercice d'une activité lucrative. Par ailleurs, des modifications d'ordonnances sans lien avec la mise en œuvre du projet relatif à l'intégration sont nécessaires dans la perspective des programmes d'intégration cantonaux 2018-2021 (PIC 2). Sont concernées par ces modifications l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2 ; RS 142.312) et l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205).

Le second volet concerne toutes les autres modifications législatives. Il entrera vraisemblablement en vigueur à l'été 2018. Ces modifications nécessitent d'importants travaux de préparation, qui sont menés avec le concours des autorités cantonales d'exécution.

2 Grandes lignes du projet

Jusqu'à présent, les personnes admises à titre provisoire, les personnes à protéger non titulaires d'une autorisation de séjour et les requérants d'asile devaient accepter une déduction de 10 % de leur salaire en sus des 10 % d'impôts prélevés à la source. Le projet propose de supprimer l'obligation de verser la taxe spéciale sur le revenu dans la LEtr (art. 88, al. 1, nLEtr en relation avec l'art. 85 ss nLAsi). Le logiciel d'encaissement actuellement utilisé sera prochainement remplacé par un nouveau logiciel à l'échelle fédérale. Une suppression rapide de la taxe spéciale permettra de mener l'essentiel des travaux de clôture en recourant au logiciel actuel.

À la suite de la modification de LEtr et de la loi sur l'asile (LAsi), les dispositions relatives à la taxe spéciale perçue sur le revenu provenant de l'exercice d'une activité lucrative doivent être supprimées dans l'OA 2. En revanche, la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales pour les personnes du domaine de l'asile est maintenue. La Confédération prélève cette dernière à titre de remboursement des frais d'aide sociale, d'aide d'urgence, de départ et d'exécution, ainsi que des frais occasionnés par la procédure de recours. À cette fin, la Confédération pourra continuer de recourir à l'instrument de la saisie des valeurs patrimoniales. La révision de la LAsi a par ailleurs permis d'adapter le cercle des personnes assujetties à la taxe spéciale à la pratique en vigueur. Désormais, la loi assujettit explicitement à la taxe spéciale les personnes tenues de quitter la Suisse après une procédure d'asile ou après la levée d'une admission provisoire. Enfin, la nouvelle formulation de l'art. 85 nLAsi règle clairement les modalités du droit au remboursement de la Confédération et des cantons au niveau de la loi. Les règles de coordination qui s'appliquaient jusque-là peuvent donc être abrogées au niveau des ordonnances.

Depuis 2014, la Confédération et les cantons fixent ensemble les objectifs stratégiques de l'encouragement de l'intégration. Ceux-ci sont valables dans toute la Suisse et permettent de mettre en œuvre plus efficacement les mesures d'encouragement aux différents échelons étatiques. Le rapport intermédiaire sur les programmes d'intégration cantonaux (PIC) 2014-2017¹, publié à l'automne 2016, montre que les PIC ont, de manière générale, fait leurs preuves. Afin de consolider ce principe de gestion, le projet de loi précise dans quelles conditions les cantons sont tenus de rembourser à la Confédération les contributions financières qui leur ont été versées en vertu de l'art. 55, al. 2 et 3, LEtr. Tel sera par exemple le cas si les objectifs stratégiques n'ont pas été atteints et qu'il n'est pas possible de remédier à cette situation.

La gestion financière des PIC s'effectue par le truchement des contributions consenties en vertu de l'art. 55, al. 2 et 3, LEtr. Dans le message concernant le budget 2018, le Département fédéral de justice et police sollicite un nouveau crédit d'engagement pour la deuxième phase des PIC (2018-2021). La Confédération prévoit de verser une contribution annuelle de 32,4 millions aux cantons conformément à l'art. 55, al. 3, LEtr. Les versements sont liés à la condition que la participation des cantons à la mise en œuvre de l'encouragement de l'intégration soit égale à celle de la Confédération.

Désormais, le forfait d'intégration au sens de l'art. 55, al. 2, LEtr sera non plus fixé pour une durée de quatre ans, mais versé deux fois par an en fonction du nombre effectif de décisions rendues dans le domaine de l'asile. Ce changement de périodicité s'impose dans la mesure où les fortes fluctuations du nombre de personnes ayant obtenu l'asile ou l'admission provisoire ont nécessité d'importants versements compensatoires ces dernières années. En outre, la loi fédérale du 17 mars 2017 sur le programme de stabilisation 2017-2019² prévoit la suppression du supplément de 10 % au forfait d'intégration. Le projet doit entrer en vigueur au début de l'année 2018 afin de permettre le lancement des programmes 2018-2021.

3 Résultats de la consultation

La procédure de consultation a duré du 26 avril au 16 août 2017. De manière générale, le projet de modification d'ordonnances est bien accueilli. La majorité des cantons et la Confédération des gouvernements cantonaux y sont favorables. Ils se félicitent en particulier de la suppression de la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative, car cette suppression lève un obstacle à l'embauche des catégories de personnes qui sont aujourd'hui assujetties à cette taxe.

Parmi les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale qui ont participé à la procédure de consultation, le parti démocrate-chrétien et les Verts approuvent les modifications, tandis que l'Union démocratique du centre (UDC) les rejette en bloc. À l'exception de l'Union des villes suisses, les associations faitières et les milieux intéressés souscrivent elles aussi aux modifications proposées. Les modifications de l'OIE sont approuvées dans leur principe. Cependant, un petit nombre de participants à la consultation rejettent les modalités de versement du forfait d'intégration aux cantons, estimant qu'il sera plus difficile d'établir une planification tenant compte de toutes les éventualités si la contribution de base actuellement allouée aux cantons est supprimée. Quelques participants sont sceptiques à l'égard de la disposition sur l'obligation de rembourser les contributions fédérales non utilisées dans le domaine de l'intégration.

La modification de l'OA 2 (suppression de la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative) est approuvée par tous les participants, sauf l'UDC.

¹ Disponible sur www.sem.admin.ch > Entrée & séjour > Intégration > Programmes d'intégration cantonaux > Rapports annuels / intermédiaires PIC (situation au 9.2.2017).

² FF 2017 2273

4 Conséquences en matière de finances et de personnel pour la Confédération et les cantons

Les répercussions des modifications de la LEtr sur la Confédération et les cantons ont été exposées dans le message complémentaire du 4 mars 2016³ concernant la modification de la LEtr (Intégration). Les modifications d'ordonnances proposées relatives à la suppression de la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative ne modifient en rien ces répercussions. Avec la suppression de la taxe spéciale, la Confédération verra ses recettes nettes diminuer d'environ 3,6 millions de francs. Elle pourra néanmoins tabler sur des économies dans le subventionnement de l'aide sociale lorsque les mesures prévues pour améliorer l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile feront effet. Il suffit de réussir à intégrer 200 personnes supplémentaires par an sur le marché du travail pour compenser la baisse des recettes liées à la taxe spéciale.⁴ Qui plus est, les employeurs n'ont plus à supporter les frais administratifs engendrés par la déduction et le versement de la taxe spéciale.

La Confédération verse aux cantons un forfait d'intégration par octroi de l'asile ou par admission provisoire. À la suite de la modification d'ordonnance, ce forfait sera désormais versé semestriellement sur la base du nombre de décisions effectives. Cette formule permettra aux cantons de prendre plus rapidement les mesures supplémentaires qui s'imposent. Ce changement de périodicité n'entraînera pas de coûts supplémentaires pour la Confédération.

Par ailleurs, la loi fédérale du 17 mars 2017 sur le programme de stabilisation 2017-2019⁵ supprime le supplément de 10 % sur le forfait d'intégration alloué pour une durée de quatre ans. Dans son message du 25 mai 2016 relatif à la loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, le Conseil fédéral a estimé que les subsides versés sous forme de forfaits d'intégration seraient réduits d'environ 7,8 millions de francs par an⁶. Cependant, il faut tenir compte du fait que le nombre d'admissions provisoires et d'octrois de l'asile est soumis à de fortes fluctuations et que la réduction effective du forfait peut être très éloignée de cette estimation.

Il convient de relever que les dépenses liées au forfait d'intégration sont contrebalancées par des allègements potentiels à moyen et long terme de l'aide sociale du fait de l'augmentation du taux d'activité des groupes cibles. Il n'est pas possible de chiffrer exactement ces allègements à cause du nombre fluctuant d'octrois de l'asile et d'admissions provisoires. Une étude réalisée sur mandat du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a évalué les coûts et l'utilité de l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés sur le marché du travail et a permis d'évaluer les économies annuelles engendrées par la réussite de l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile. Selon cette étude, les économies s'élèveraient à au moins 35 000 francs pour chaque personne sortie de l'aide sociale⁷. La mise en œuvre du nouvel article d'ordonnance n'a pas de répercussions en termes de personnel sur les cantons.

³ FF 2016 2665

⁴ FF 2016 2665, en l'occurrence 2670 et 2677

⁵ FF 2017 2273

⁶ FF 2016 4519, en l'occurrence 4550

⁷ Étude du 14 juin 2013 « *Kosten und Nutzen der Arbeitsintegration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen* » (uniquement en allemand), annexe I : Tableaux relatifs au calcul du rapport coût/utilité, p. 53–54, disponible sur www.sem.admin.ch > Entrée & Séjour > Intégration > Rapports et études thématiques (situation au 9.2.2017).

5 Commentaire des dispositions

5.1 Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2)

En adoptant la révision de la LEtr le 16 décembre 2016, le Parlement a décidé de supprimer la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative pour les personnes qui relèvent du domaine de l'asile. Cette décision s'inscrit dans le cadre d'une série de mesures visant à mettre en œuvre l'art. 121a Cst. Elle vise à réduire les charges administratives pour les employeurs, à inciter les employés à davantage accepter des postes à bas salaire ou à temps partiel, ainsi qu'à mieux exploiter le potentiel offert par la main-d'œuvre en Suisse.

Chapitre 2 Taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales

En raison de la suppression de la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative, la subdivision de ce chapitre en sections n'est plus nécessaire et ces sections peuvent être abrogées. De même, le titre du chapitre 2 doit lui aussi être modifié.

Section 1 Dispositions générales

La subdivision du chapitre en sections est abrogée car devenue inutile du fait de la réduction des domaines de réglementation.

Art. 8 (abrogé)

L'actuel art. 8 est abrogé car la réglementation de l'obligation de rembourser les frais visée à l'art. 85 LAsi ne nécessite pas d'être concrétisée au niveau des ordonnances. Désormais, la Confédération fait valoir son droit au remboursement uniquement en prélevant une taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales. Le remboursement de l'aide sociale versée par le canton est régi par le droit cantonal. Les règles de délégation et de coordination sont donc abrogées.

Art. 9 (abrogé)

L'actuel art. 9 est abrogé, car le contenu normatif du premier alinéa est intégré dans le nouvel art. 10. Le deuxième alinéa est superflu du fait de la suppression de la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative.

Art. 10 *Étendue et durée de l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales (nouveau)*

Al. 1

L'al. 1 règle le champ d'application et le début de l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale pour toutes les catégories de personnes. Désormais, les personnes qui sont frappées d'une décision de renvoi entrée en force après une procédure d'asile ou la levée d'une admission provisoire (personnes tenues de quitter la Suisse) sont explicitement mentionnées dans la loi au côté des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger sans autorisation de séjour. Cette nouveauté correspond à la pratique en vigueur et contribue à renforcer la sécurité juridique. Qui plus est, les personnes qui ne sont pas renvoyées par le SEM à l'issue d'une procédure d'asile du fait qu'elles font l'objet d'une décision définitive d'expulsion pénale au sens de l'art. 66a ou 66a^{bis} du code pénal (CP)⁸ ou 49a ou 49a^{bis} du code pénal militaire du 13 juin 1927 (CPM)⁹ sont elles aussi explicitement mentionnées.

⁸ RS 311.0

Al. 2

L'assujettissement à la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales prend fin pour toutes les personnes lorsque le montant de 15 000 francs est atteint mais au plus tard dix ans après l'entrée en Suisse. Comme la taxe spéciale n'est plus prélevée sur le salaire et ne peut donc plus avoir d'influence sur l'incitation à exercer une activité lucrative, il ne se justifie pas, pour des raisons d'égalité de traitement et des raisons pratiques (solution informatique simple), de maintenir les différences qui prévalaient entre personnes admises à titre provisoire et requérants d'asile à la fin de l'assujettissement à la taxe spéciale. Comme auparavant, l'assujettissement à la taxe spéciale prend fin dès que la personne est reconnue comme réfugié ou obtient une autorisation de séjour.

Al. 3

Comme jusqu'à présent, l'assujettissement à la taxe spéciale recommence à courir et le montant de la taxe reste dû dans son intégralité à chaque dépôt d'une nouvelle demande d'asile (maximum 15 000 francs par procédure d'asile). Par contre, la durée de l'assujettissement à la taxe spéciale est limitée à 10 ans quel que soit le nombre de procédures.

Art. 11 Administration de la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales (nouveau)

Al. 1

La suppression de la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative permet de réduire considérablement les charges administratives. Désormais, la loi ne prévoit plus la possibilité de confier à des tiers la gestion de la taxe spéciale et la saisie des valeurs patrimoniales. Par conséquent, la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales sera à l'avenir gérée par le SEM. Du fait de la nouvelle réglementation, il ne sera plus nécessaire non plus de créer des comptes individuels au nom des personnes assujetties à la taxe spéciale. D'un point de vue comptable, il sera cependant possible de vérifier à tout moment le montant total versé au titre de la taxe spéciale.

Al. 2

Les personnes auxquelles des valeurs patrimoniales ont été saisies ainsi que les autorités cantonales compétentes peuvent demander au SEM de connaître le montant versé au titre de la taxe spéciale. Elles doivent apporter la preuve de leur droit à être renseignées en accompagnant la demande d'une copie du titre de séjour. Une réglementation analogue figurait jusqu'à présent à l'art. 14.

Art. 12 Système d'information sur la taxe spéciale

L'art. 17 de la loi fédérale sur la protection des données (LPD)¹⁰ exige une base légale pour le traitement de données personnelles. La gestion de la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales nécessite également de traiter des données personnelles. L'art. 12 précise quelles données personnelles peuvent être traitées par le SEM. Dans l'ensemble, la quantité de données sera moins importante qu'aujourd'hui en raison de la suppression de la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative.

⁹ RS 321.0

¹⁰ RS 235.1

Section 2 Taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative

La subdivision du chapitre 2 en sections est abrogée car la réduction des domaines de réglementation la rend superflue.

Art. 13 à 15 *(abrogés)*

Les actuels art. 13 à 15 concernent la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative et peuvent donc être abrogés.

Section 3 Saisie des valeurs patrimoniales

La subdivision du chapitre 2 en sections est abrogée, car la réduction des domaines de réglementation la rend superflue.

Art. 16 *Valeurs patrimoniales susceptibles d'être saisies*

Le contenu de cet article correspond à celui de l'actuel art. 16. Seuls les renvois aux articles de loi ont été adaptés et quelques légers changements rédactionnels ont été effectués.

Art. 17 *(abrogé)*

La norme fixée à l'art. 17 concernant la prise en compte des valeurs patrimoniales saisies est devenue superflue après la suppression de la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative. L'article peut être abrogé.

Art. 18 *Restitution des valeurs patrimoniales saisies*

Al. 1

La terminologie de l'al. 1 est adaptée au cercle élargi des personnes assujetties à la taxe spéciale. Par ailleurs, la possibilité de confier à des tiers la gestion de la taxe spéciale est biffée (cf. art. 11, al. 2). Le contenu de l'actuel al. 1 est repris.

Al. 4 (abrogé)

L'actuel al. 4 est abrogé. En effet, conformément à l'art. 87, al. 2, nLAsi, il n'est plus possible de déposer après le départ de Suisse des demandes de restitution des valeurs patrimoniales saisies.

Disposition transitoire

La disposition transitoire précise que les valeurs patrimoniales saisies avant l'entrée en vigueur de la modification d'ordonnance et les sommes versées ou exigibles au titre de la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative doivent être prises en compte dans leur intégralité dans l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales.

5.2 Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

Art. 18 *Forfait d'intégration*

En vertu de l'art. 55, al. 2, LEtr en relation avec l'art. 87 LEtr et les art. 88 et 89 LAsi, les cantons ont droit au versement par la Confédération d'un forfait d'intégration unique. Ce forfait doit être utilisé selon l'affectation prévue et en fonction des besoins ; il sert notamment à encourager les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire à s'intégrer professionnellement et à apprendre une langue nationale. Au cœur de cette démarche se trouve l'intégration professionnelle durable au travers de mesures de qualification qui reposent sur un plan d'intégration individuel.

Al. 3

La Confédération verse désormais le forfait d'intégration aux cantons deux fois par an sur la base du nombre effectif de décisions dans le domaine de l'asile. Le calcul de la contribution annuelle des forfaits d'intégration est abandonné. Ce calcul se fondait jusqu'alors sur la valeur moyenne du nombre de personnes admises à titre provisoire, de réfugiés reconnus et de personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour (al. 1) pendant les quatre dernières années. La fixation du forfait d'intégration devait améliorer la sécurité en matière de planification. Toutefois, cette mesure n'a pas fait ses preuves dans la pratique, car le nombre de personnes visées à l'al. 1 connaît d'importantes fluctuations.

Al. 4 *(abrogé)*

L'actuel al. 4 est abrogé. Le remboursement des moyens non utilisés est désormais réglé à l'art. 19.

Art. 19 *Remboursement des contributions financières de la Confédération (nouveau)*

L'art. 19 définit les conditions auxquelles les cantons doivent rembourser les contributions financières de la Confédération. La Confédération lie en principe le versement de contributions financières à la réalisation d'objectifs en matière de prestations et d'efficacité.

Al. 1

L'actuel art. 18, al. 4 permet déjà au SEM d'exiger des cantons qu'ils remboursent les moyens financiers non utilisés. Toutefois, il ne concrétise pas les conditions du remboursement.

Désormais, la Confédération doit pouvoir exiger d'un canton qu'il restitue les contributions versées selon l'art. 55, al. 2 et 3, LEtr lorsque le canton n'a pas mis en œuvre les objectifs convenus en matière de prestations et d'efficacité ou ne les a mis en œuvre que de manière insuffisante, qu'il n'apporte pas la preuve qu'il n'a commis aucune faute et qu'il est impossible de remédier à ce manquement. Il y a faute lorsqu'il apparaît de manière flagrante que les objectifs convenus n'ont pas été mis en œuvre bien que le canton ait disposé de ressources temporelles et financières suffisantes. Exemple : une offre de cours de langues ou de mesures de qualifications insuffisante alors que les ressources financières étaient suffisantes et qu'un nombre suffisant de prestataires étaient disponibles. Une demande de remboursement peut également être formée lorsque le canton finance des mesures qui ne contribuent pas à atteindre les objectifs convenus.

Al. 2

L'al. 1 établit que la Confédération exige d'un canton qu'il restitue des contributions lorsqu'il n'a pas mis en œuvre les objectifs convenus en matière de prestations et d'efficacité ou ne les a mis en œuvre que de manière insuffisante, qu'il n'apporte pas la preuve qu'il n'a commis aucune faute et qu'il est impossible de remédier à ce manquement. Si, au terme de la durée de la convention-programme, le canton explique qu'il est possible de remédier au manquement et qu'il peut atteindre les objectifs convenus en matière de prestations et d'efficacité, la Confédération peut lui accorder un délai supplémentaire. Ce délai est généralement de deux ans. Si le canton ne parvient toujours pas à atteindre les objectifs convenus dans ce délai supplémentaire et qu'il n'est pas non plus en mesure de démontrer qu'il n'a commis aucune faute, il rembourse à la Confédération les contributions versées selon l'art. 55, al. 2 et 3, LEtr.

Al. 3

Si le canton a atteint les objectifs convenus et qu'il reste un solde, ce dernier doit être utilisé conformément à l'affectation prévue dans un délai de deux ans après la fin du programme d'intégration cantonal. Les cantons sont tenus d'indiquer dans les instruments de contrôle du SEM à quelles fins le solde est affecté (grilles des objectifs et grilles de financement).

Si besoin, le forfait d'intégration peut également être employé pour atteindre des objectifs stratégiques dans d'autres domaines d'encouragement, par exemple dans l'encouragement précoce ou la première information. Le forfait d'intégration peut uniquement être employé pour des mesures d'intégration. Selon l'art. 2 OA 2 et l'art. 3 de la loi fédérale en matière d'assistance (LAS ; RS 851.1), les prestations d'assistance telles que les frais de voyage, les frais de nourriture ou encore les équipements spéciaux doivent en principe être prises en charge par l'aide sociale conformément aux dispositions cantonales en la matière. La Confédération indemnise les cantons pour leurs coûts liés à l'aide sociale au moyen d'indemnités forfaitaires.

* * *