



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

Berne, le 13 septembre 2019

Loi fédérale sur des allègements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales

Rapport explicatif

Avant-projet et rapport explicatif concernant la loi fédérale sur des allègements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales

Condensé

Il incombe aux États, en l'occurrence à la Confédération, d'examiner régulièrement leurs tâches et la manière dont celles-ci sont exécutées, ainsi que leur organisation administrative. Le législateur a inscrit ce mandat à l'art. 5 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Au début de la législature 2015-2019, le Conseil fédéral a ainsi décidé d'entreprendre des réformes structurelles de l'ensemble des tâches relevant de la Confédération. Il entendait par là aussi bien réaliser des gains d'efficacité qu'atténuer l'affectation de certaines dépenses. Le Conseil fédéral a adopté un train de mesures dans ce sens en été 2018. Par l'acte modificateur unique joint au présent rapport, il soumet au Parlement les projets qui exigent des modifications de lois.

Outre les mesures visant à réaliser des gains d'efficacité dans le bâtiment et le génie civil, dans le secteur informatique et dans les publications, qui ont généré des économies d'environ 50 millions, le Conseil fédéral a adopté en août 2018 un ensemble de 35 projets ou mandats d'examen concrets. Il n'y a aucun besoin de légiférer pour la grande majorité de ces mesures. Quelques autres exigent toutefois de modifier des lois fédérales en vigueur. Ces projets sont soumis aux Chambres fédérales dans un acte modificateur unique.

Les cinq mesures requérant des modifications de lois concernent des domaines d'activité très différents. Elles ont pour objet une réduction de l'indexation de l'apport au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), l'introduction de forfaits dans le domaine de la surveillance des télécommunications dans le but d'augmenter le taux de couverture des coûts, la nouvelle réglementation applicable au financement de la collecte d'informations géographiques, l'obligation faite aux offices octroyant des subventions d'établir des plans de contrôle écrits, ainsi que la création d'une base légale relative à la taxation du tabac par appréciation.

Ces mesures soulageront les finances publiques de manière globale. Le montant exact n'est toutefois pas connu, car il dépendra fortement de l'évolution du renchérissement. Ainsi, l'indexation de l'apport fédéral au FIF sera basée sur l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) au lieu de l'être sur l'indice du renchérissement de la construction ferroviaire (IRF). Il en va de même pour les cantons, dont l'apport au FIF sera calculé comme l'apport provenant du budget général de la Confédération. L'IRF affiche traditionnellement une évolution plus rapide que l'IPC. Or l'écart de croissance entre ces deux indices a diminué récemment, ce qui réduit le potentiel d'allègement de cette mesure.

Dans le cadre du message relatif au compte d'État, le Conseil fédéral fera un rapport annuel sur l'application des réformes structurelles.

Table des matières

| | | |
|--|-----------|----|
| 1 Contexte | 5 | |
| 1.1 Nécessité d’agir et objectifs | 5 | |
| 1.2 Réexamen des tâches de la Confédération | 5 | |
| 1.2.1 Élaboration des mesures | 5 | |
| 1.2.2 Mesures adoptées | 6 | |
| 1.2.3 Besoin de légiférer | 8 | |
| 1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral | 8 | |
| 2 Présentation du projet | 8 | |
| 2.1 Réglementation proposée | 8 | |
| 2.1.1 Loi sur la géoinformation | 8 | |
| 2.1.2 Loi sur les subventions | 9 | |
| 2.1.3 Loi fédérale sur l’imposition du tabac | 9 | |
| 2.1.4 Loi fédérale sur les chemins de fer et loi sur le fonds d’infrastructure ferroviaire | 10 | |
| 2.1.5 Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication | 10 | 10 |
| 3 Commentaire des dispositions | 11 | |
| 3.1 Loi sur la géoinformation | 11 | |
| 3.2 Loi sur les subventions | 12 | |
| 3.3 Loi fédérale sur l’imposition du tabac | 13 | |
| 3.4 Loi fédérale sur les chemins de fer | 13 | |
| 3.5 Loi sur le fonds d’infrastructure ferroviaire | 14 | |
| 3.6 Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication | 14 | 14 |
| 4 Conséquences | 16 | |
| 4.1 Conséquences pour la Confédération | 16 | |
| 4.1.1 Conséquences financières | 16 | |
| 4.1.2 Conséquences sur l’état du personnel | 16 | |
| 4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne | 16 | |
| 4.3 Conséquences économiques | 16 | |
| 5 Aspects juridiques | 17 | |
| 5.1 Constitutionnalité | 17 | |
| 5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse | 17 | |
| 5.3 Forme de l’acte à adopter | 17 | |
| 5.4 Frein aux dépenses | 17 | |
| 5.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d’équivalence fiscale | 17 | |
| 5.6 Protection des données | 17 | |

Avant-projet et rapport explicatif concernant la loi fédérale sur des allègements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs

Ces dernières années, plusieurs programmes d'allègement budgétaire ont été nécessaires pour respecter les exigences du frein à l'endettement. Au programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014¹ ont succédé les mesures d'économies du budget 2016, le programme de stabilisation 2017-2019² et d'autres mesures d'économies, inscrites cette fois-ci dans le budget 2018. Les déficits structurels que ces mesures ont permis d'éliminer avaient des causes diverses. En particulier, le faible renchérissement a ralenti la croissance des recettes, notamment au titre de la taxe sur la valeur ajoutée, et nécessité une correction des dépenses. Par ailleurs, l'abandon du taux plancher du franc par rapport à l'euro a provoqué un choc monétaire au début de 2015. Enfin, le Parlement a pris de nombreuses décisions ayant des incidences sur les coûts (fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, armée, etc.), à une période marquée par une nette hausse des dépenses liées à la migration.

La démographie, la croissance des coûts de la santé, mais aussi les nouvelles dépenses affectées inscrites dans la loi font depuis quelques années que la part des dépenses fortement liées a considérablement augmenté, au point d'avoisiner entre-temps les deux tiers des dépenses totales. Or les débats concernant l'élaboration du budget n'ont aucune prise sur cette part des dépenses, qui ne saurait par conséquent contribuer à court terme à l'allègement des finances. Le Parlement y a vu un problème, ce qui l'a conduit à transmettre la motion 17.3259 «Réduire les dépenses liées» de la Commission des finances du Conseil national.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé au début de la législature 2015-2019 de procéder à un contrôle des tâches au sens de l'art. 5 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration³. Les principaux objectifs étaient ici de créer une marge de manœuvre pour de nouveaux projets importants, d'une part, et d'atténuer l'affectation de certaines dépenses, d'autre part. Le Conseil fédéral a nommé ce réexamen des tâches «réformes structurelles».

1.2 Réexamen des tâches de la Confédération

1.2.1 Élaboration des mesures

Le Conseil fédéral a retenu une approche descendante pour la mise au point des réformes structurelles. Il a défini en mars 2017 trois axes de réformes à approfondir:

- amélioration de l'efficacité dans les domaines du bâtiment et du génie civil, de l'informatique et des publications;
- réexamen des subventions mineures;
- abandons de tâches, réductions de prestations, externalisations et réformes structurelles des dépenses liées.

Amélioration de l'efficacité dans les domaines du bâtiment et du génie civil, de l'informatique et des publications

En mars 2017, le Conseil fédéral a adopté des objectifs d'économies à l'intention des départements compétents. Dans le domaine de l'immobilier (secteur civil, armée, EPF), des économies à hauteur de 5 % ont été visées, par le biais d'adaptations des normes et standards. Dans le secteur informatique, les budgets des fournisseurs internes de prestations ont été réduits de 10 % au total (mesure échelonnée sur quatre ans). Enfin, le crédit alloué à l'Office fédéral des constructions et de la logistique pour les publications a subi une coupe totale de 6 millions, échelonnée sur trois ans.

Le 8 novembre 2017, le Conseil fédéral a confirmé ses objectifs d'économies, sur la base d'études de faisabilité de l'administration, et les a mis en œuvre dans le budget 2019 avec PITF 2020-2022. Il en résultera à compter de 2020, dans le domaine de l'immobilier, des économies de 42,9 millions par rapport au plan financier 2019-2021 du 23 août 2017. Bien que les budgets des fournisseurs de prestations informatiques soient réduits au total de 42 millions entre 2019 et 2022, les ressources correspondantes restent inscrites au budget de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération, où elles serviront à financer des projets. Le potentiel d'allègement de 6 millions pour les publications a également été confirmé. Autrement dit, ces mesures délestent les finances fédérales de quelque 50 millions net.

Le 29 mai 2019, le Conseil fédéral a approuvé des mesures de mise en œuvre des objectifs d'économies dans le domaine immobilier, sous forme d'adaptation de normes et standards existants. Outre que les utilisateurs devront abandonner certaines tâches, d'autres mesures sont prévues à moyen ou long terme:

- La Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles (SCI) des maîtres d'ouvrage publics insistera davantage sur les préoccupations économiques et techniques des SCI lors du développement de normes et standards à l'échelon tant national qu'international.
- Les standards applicables aux postes de travail dans les bâtiments administratifs (norme *multispace*) seront introduits et appliqués dans toute l'administration fédérale.

¹ FF 2013 757

² FF 2016 4519

³ RS 172.010

- Une stratégie portant sur l'instauration de postes de travail partagés (*desk sharing*) sera mise au point pour l'administration fédérale.
- Un système de pilotage en vue d'une utilisation économique des sols verra le jour.
- Chaque fois que des normes et standards seront élaborés ou adaptés (p. ex. si la Confédération veut jouer un rôle exemplaire), les conséquences financières pour la gestion de l'immobilier de la Confédération seront indiquées de façon transparente.

Réexamen des subventions mineures

Pour son contrôle des subventions mineures, le Conseil fédéral a étudié des coupes, voire la suppression des aides financières modestes qui:

- couvrent moins de 20 % des coûts et qu'ainsi la prestation serait probablement fournie même sans subvention;
- couvrent plus de 70 % des coûts et qu'ainsi l'effort propre du bénéficiaire est (trop) faible;
- impliquent une trop lourde charge administrative, notamment quand il s'agit de petites subventions octroyées aux cantons.

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances d'effectuer une analyse en la matière, sans lui fixer d'objectif d'économies. Il a décidé le 8 novembre 2017, sur la base de cette analyse approfondie, de renoncer à toute mesure supplémentaire concernant les subventions mineures, ne voyant aucune nécessité d'agir dans ce domaine. De l'avis du Conseil fédéral, même si les bénéficiaires reçoivent parfois de petits montants, les subventions fédérales sont globalement allouées de manière efficiente et efficace, grâce notamment à l'examen visé à l'art. 5 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)⁴, qui est effectué chaque année dans le cadre du compte d'État auprès d'un département.

Abandons de tâches, réductions de prestations, externalisations et réformes structurelles des dépenses liées

Le Conseil fédéral a décidé en mars 2017 de définir en son sein, dans un processus itératif, les axes d'abandons de tâches, de réductions de prestations, d'externalisations ou de réformes structurelles des dépenses liées pouvant entrer en ligne de compte. Il a procédé sans fixer d'objectifs d'économies aux départements, mais dans le but d'alléger durablement les finances fédérales. Cette analyse systématique des tâches de la Confédération a abouti dans un premier temps à une centaine de propositions de mesures, qui ont été examinées en détail. Sur la base de ces examens, le Conseil fédéral a décidé de ne pas donner suite à deux tiers des mesures proposées. Il est ainsi resté quelque 35 mesures, dont le Conseil fédéral a ordonné la mise en œuvre à la fin d'août 2018.

1.2.2 Mesures adoptées

Ce sous-chapitre résume brièvement les 35 mesures susmentionnées. Elles peuvent être globalement rangées dans deux catégories: alors que les unes réduisent l'affectation de certaines dépenses, les autres contribuent plus généralement à optimiser les structures administratives ou à réduire la bureaucratie. Seules les mesures les plus importantes font l'objet d'un commentaire spécifique ci-après; les détails figurent dans le communiqué du Conseil fédéral du 30 août 2018 sur les réformes structurelles, ainsi que dans un rapport annuel sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des réformes, faisant partie du compte d'État (à partir de 2018).

Le potentiel d'allègement des mesures adoptées est d'autant plus difficile à quantifier qu'il s'agit parfois de mandats d'examen.

Atténuation de l'affectation de certaines dépenses

La part de l'*apport au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)* qui ne provient pas de recettes affectées, ainsi que l'apport des cantons à ce fonds sont indexés dans la loi; l'indice correspond à la croissance réelle du PIB, majorée du renchérissement de la construction ferroviaire. En lieu et place de l'indice du renchérissement de la construction ferroviaire (IRF), le Conseil fédéral entend utiliser l'indice suisse des prix à la consommation (IPC), qui est traditionnellement un peu inférieur. La *réduction de l'indexation* nécessite une modification de loi.

S'élevant à 8,9 milliards (budget 2019), la contribution fédérale à l'AVS est le principal crédit budgétaire de la Confédération et avoisine 12 % de ses dépenses totales. Elle est fixée dans la loi à 19,55 % (dès 2020: 20,2 %) des dépenses de l'AVS, et devrait croître au cours des dix prochaines années d'environ 4 % par an – donc bien plus vite que l'économie et les recettes. Autrement dit, la contribution à l'AVS risque d'évincer d'autres tâches importantes inscrites au budget. Le Conseil fédéral vise donc à ne plus la faire dépendre de l'évolution des dépenses, comme c'est déjà le cas de la contribution allouée à l'assurance-invalidité. Ce *découplage entre les finances fédérales et l'AVS* ne figure toutefois pas dans la réforme en cours de l'AVS (AVS 21). Le Conseil fédéral compte s'en occuper vers le milieu de la prochaine décennie.

Les contributions versées aux cantons au titre de la *réduction individuelle de primes* et des *prestations complémentaires* affichent une croissance plus rapide que l'économie. Dans le cadre du projet de réexamen de la répartition des tâches, le Conseil fédéral examinera avec les cantons les possibilités d'endiguer la croissance des coûts. Il poursuivra par ailleurs son programme de maîtrise des coûts de la santé.

Dans le domaine de l'*assurance militaire*, le Conseil fédéral examinera la possibilité de supprimer aussi bien l'assurance facultative que la couverture d'assurance en cas de maladie des assurés à titre professionnel, tout en prévoyant une période transitoire adéquate pour les collaborateurs concernés. Le Conseil fédéral entend présenter au début de la législature 2019-2023 un projet destiné à la consultation.

⁴ RS 616.1

Optimisation des structures administratives

Les autres mesures servent pour l'essentiel à optimiser les structures administratives. Il s'agit parfois de mesures concrètes, parfois aussi de mandats d'examen. Les principales mesures font l'objet ci-après d'un bref commentaire par département.

Chancellerie fédérale (ChF)

Gains d'efficacité dans les services linguistiques de la Confédération: en collaboration avec les départements, la ChF a examiné les gains d'efficacité potentiels dans les services linguistiques (centralisation, internalisation). Les départements qui n'ont pas encore centralisé leurs services linguistiques renforceront la centralisation des tâches en la matière. De plus, une partie des services linguistiques anglophones sera regroupée à la ChF. Ce projet vise par ailleurs à tester une plateforme de répartition interne des mandats de traduction et à acquérir un logiciel d'aide à la traduction, qui deviendra la nouvelle norme informatique dans ce domaine. La mise en place des structures correspondantes a été lancée.

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

État des lieux annuel de la collaboration avec les offices spécialisés en matière de politique extérieure: le DFAE présentera chaque année à la Conférence des secrétaires généraux un état des lieux de sa collaboration avec les offices spécialisés en matière de politique extérieure. La première présentation a eu lieu en décembre 2018. L'élaboration de la stratégie de politique extérieure pour les années 2020 à 2023 vise à renforcer davantage encore la collaboration interdépartementale en matière de politique extérieure.

Département fédéral de l'intérieur (DFI)

Le DFI vise à réaliser des *synergies* dans les domaines des systèmes d'archivage (au niveau départemental), des réseaux de mesure hydrologiques (Office fédéral de l'environnement et MétéoSuisse) et de la centrale nationale d'alarme (Office fédéral de la protection de la population, MétéoSuisse et Inspection fédérale de la sécurité nucléaire). Dans le domaine des *statistiques*, des gains d'efficacité sont prévus, notamment grâce à l'utilisation multiple des données. Il est enfin prévu de verser davantage de *rentes partielles de l'AVS* à un rythme annuel au lieu de mensuel. Cette dernière mesure exige une modification de loi, qui sera soumise au Parlement dans le cadre de la réforme imminente de l'AVS (AVS 21).

Département fédéral de justice et police (DFJP)

Remaniement du système de financement dans le domaine de l'asile et de l'intégration: en collaboration avec les cantons, la Confédération examinera en détail le système de financement dans le domaine de l'asile et des réfugiés, afin d'en éliminer les incitations inopportunes, d'en accroître l'efficacité et de le simplifier sur le plan administratif. Les travaux techniques aboutiront d'ici à la fin de 2019 à l'établissement d'un rapport sur le sujet. L'adoption du rapport définitif est prévue pour le 3^e trimestre 2020.

Refonte du financement de la surveillance des télécommunications: les cantons versent aujourd'hui un émoulement pour les mandats de surveillance qu'ils donnent au Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (SCPT) du DFJP. La facturation est relativement complexe, pour un taux de couverture des coûts d'à peine 50 %. Outre les décomptes au cas par cas, la loi instaurera la possibilité de calculer les émoulements sur la base de forfaits. Il s'agit non seulement de réduire le travail administratif, mais aussi d'améliorer le taux de couverture des coûts.

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)

Le DDPS examine de nombreuses mesures d'optimisation, dont une meilleure exploitation des synergies dans la formation, des économies dans la pharmacie de l'armée, un élargissement de la clientèle du Centre des médias électroniques, la distinction dans le domaine informatique entre les normes de sécurité civile et les normes de sécurité militaire, ou un soutien plus ciblé aux institutions chargées du matériel historique de l'armée. En outre, le financement destiné à la collecte des géodonnées de base reposera sur une nouvelle base légale.

Département fédéral des finances (DFF)

Au DFF, le Conseil fédéral a mis l'accent sur les gains d'efficacité et les mesures visant à réduire la bureaucratie, notamment dans le domaine de la perception des impôts. Les grands projets informatiques FISCAL-IT (Administration fédérale des contributions) et DaziT (Administration fédérale des douanes) ont posé les bases d'un prélèvement rationnel et moderne des impôts. Une modification de la loi fédérale sur l'imposition du tabac (LTab) complétera ces simplifications. En outre, il est question d'étendre à tous les départements l'offre du Centre de services en matière de personnel de l'Office fédéral du personnel, et d'améliorer les incitations à réduire les coûts de loyer et de logistique. Par ailleurs, le Conseil fédéral a ordonné un examen de la structure et des tâches de l'Administration fédérale des finances (AFF), mesure pilote en vue de l'institutionnalisation d'examen périodiques des dépenses des offices fédéraux. Le projet LEX IBM (*Integrated Border Management*) vise à créer la base légale nécessaire pour conclure avec les exploitants d'aéroports des accords prévoyant les mesures utiles à une gestion plus efficace d'importants flux de passagers. Enfin, deux modifications de la LSu⁵ adoptées à la demande du Contrôle fédéral des finances (CDF) permettront une meilleure surveillance des bénéficiaires de subventions.

Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)

Le Conseil fédéral attend du *repositionnement de la station de recherche Agroscope* des gains d'efficacité, qui seront réinvestis dans la recherche agronomique. D'ici à 2025, l'*Office fédéral du logement* devra réduire de 25 % au plus ses charges de fonctionnement, en profitant à cet effet des synergies créées par la collaboration avec d'autres unités administratives du DEFR dans le domaine des services transversaux. Il acquerra ces services auprès de la Commission de la concurrence. Enfin, le Conseil fédéral examinera le *transfert des immeubles des EPF* au domaine des EPF.

⁵ RS 616.1

Au DETEC, le Conseil fédéral examinera l'opportunité de confier à un établissement de droit public *la construction et l'exploitation des routes nationales*. La *structure et les tâches de l'Office fédéral du développement territorial* ont par ailleurs été analysées en détail.

1.2.3 Besoin de légiférer

Il est inutile de légiférer pour la grande majorité des mesures exposées plus haut. Quelques-unes exigent toutefois la modification de lois fédérales en vigueur. Ces projets sont soumis aux Chambres fédérales dans un acte modificateur unique. Au total, six lois doivent être modifiées. Les mesures indiquées ci-après exigent d'adapter une ou plusieurs lois fédérales:

- nouvelle réglementation relative au financement de la mensuration officielle;
- optimisation de la surveillance des bénéficiaires de subventions;
- simplification de la perception de l'impôt sur le tabac;
- réduction de l'indexation des apports FIF;
- création de la base légale nécessaire à l'introduction de forfaits dans la surveillance des télécommunications.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁶, la mesure 1 énoncée à l'art. 2 dispose expressément que le Conseil fédéral doit poursuivre le programme d'abandon de tâches en vue d'alléger substantiellement le budget de la Confédération.

2 Présentation du projet

2.1 Réglementation proposée

2.1.1 Loi sur la géoinformation

Contexte et nécessité d'agir

Les parties prenantes au projet de Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ont décidé que la mensuration officielle devait être pilotée au moyen de conventions-programmes et de contributions globales, étant donné qu'elle est une tâche commune. À l'heure actuelle, celle-ci est régie par le Code civil suisse (CC), qui attribue à l'Assemblée fédérale la compétence d'en régler le financement. En raison de l'entrée en vigueur de la loi révisée sur le Parlement⁷, l'Assemblée fédérale ne peut plus édicter des bases légales par la voie d'un arrêté fédéral de portée générale. Elle doit pour cela passer par une ordonnance (acte législatif)⁸. Bien que la loi sur la géoinformation (LGéo)⁹ ait été créée au même moment, la réglementation qui régit l'allocation de contributions globales aux travaux des cantons donnant droit à des subventions figure dans l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le financement de la mensuration officielle (OFMO) et repose sur la dernière modification majeure de la mensuration officielle faite en 1992.

La mensuration officielle et son financement sont donc régis à trois échelons législatifs différents, à savoir dans une loi fédérale (LGéo), dans une ordonnance de l'Assemblée fédérale (OFMO) et dans des ordonnances du Conseil fédéral (ordonnance sur la géoinformation et ordonnance sur la mensuration officielle). D'ordinaire, le financement des tâches communes est régi par une loi formelle et les dispositions d'exécution d'une ordonnance du Conseil fédéral (en particulier en ce qui concerne le calcul des contributions globales). Le Parlement n'édicte aucune réglementation de détail par la voie d'une ordonnance.

Le calcul des contributions globales à la mensuration officielle est réglé de manière extrêmement détaillée dans l'OFMO, ce qui complique son adaptation aux besoins actuels. Les dispositions en vigueur ne permettent par exemple pas que les contributions fédérales couvrent plus de 60 % des coûts effectifs, quand bien même une participation plus élevée de la Confédération pourrait, dans certains cas, permettre d'atteindre rapidement la couverture territoriale visée par la mensuration officielle. La Confédération ne peut pas non plus soutenir financièrement des projets prioritaires ou des travaux particuliers définis dans la stratégie en matière de mensuration officielle. Une modification de la loi s'impose également du fait de la diminution simultanée des activités dans certains domaines (p. ex. premiers ou nouveaux relevés).

À l'heure actuelle, la mensuration officielle est soumise à des changements à la fois sensibles et rapides dus en particulier à l'évolution des technologies et à la transformation numérique de la société. Après plus de 20 ans d'existence, le modèle de données actuel de la mensuration officielle sera remplacé dans les années à venir par un modèle modulaire. Si la Confédération entend piloter cette évolution en versant des indemnités à la mensuration officielle, il faudra probablement remanier à intervalles réguliers les règles qui figurent dans l'OFMO. Par conséquent, il est logique d'adopter un dispositif qui tienne compte des futures tâches de la mensuration officielle et, le cas échéant, puisse être ajusté plus facilement aux nouveaux besoins.

⁶ FF 2016 4999

⁷ RS 171.10

⁸ L'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 6 octobre 2006 sur le financement de la mensuration officielle (OFMO; RS 211.432.27) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 en même temps que le nouvel art. 39, tit. fin., CC.

⁹ RS 510.62

Description de la mesure prévue

La réglementation proposée (modification de la LGéo) prévoit l'abrogation de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale (actuelle OFMO). En lieu et place, c'est le Conseil fédéral qui déterminera les modalités de la participation financière de la Confédération. Par ailleurs, la loi fixera de manière générale quel genre de travaux et projets relevant de la mensuration officielle la Confédération pourra soutenir financièrement. La réglementation proposée renforce le pilotage au moyen de conventions-programmes et de contributions globales. Elle tient compte des modifications qui ont été effectuées et permet de définir un ordre de priorité pour la répartition des ressources fédérales entre les cantons. En outre, la réglementation relative au financement de la mensuration officielle est calquée sur le modèle appliqué d'ordinaire aux autres tâches communes.

La modification proposée n'a aucune incidence en termes de coûts et, par conséquent, n'en produit aucune sur les finances de la Confédération et des cantons. Elle ne fait qu'alléger la charge administrative des autorités concernées. Le crédit-cadre demandé par la voie du budget 2020 au titre des subventions fédérales pour les années 2020 à 2023 s'élève à 58,9 millions. Un montant de 20 millions sera affecté au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) et le solde, soit 38,9 millions, à la mensuration officielle, dont le financement sera soumis à de nouvelles règles en vertu de la modification proposée dans le présent rapport.

Le tableau qui suit montre la manière dont les ressources destinées à la mensuration officielle devraient être réparties entre les différentes mesures:

| Mesures de la mensuration officielle | 2016-2019 (estimation actuelle) | 2020-2023 (selon LGéo modifiée) | Part | mio CHF |
|--|---------------------------------------|------------------------------------|-------|---------|
| a. premiers relevés et nouveaux relevés | 50 % | 20 % | 44 % | 17,2 |
| b. renouvellements | 18 % | 22 % | | |
| c. abornements | 5 % | 1 % | | |
| d. mesures prises par suite de phénomènes naturels | 1 % | 1 % | | |
| e. mises à jour périodiques | 14 % | 25 % | 56 % | 21,7 |
| f. adaptations particulières présentant un intérêt national exceptionnellement élevé | 12 % | 29 % | | |
| g. projets innovants visant à poursuivre le développement de la mensuration officielle et à tester de nouvelles technologies | | 2 % | | |
| Total | 100 % | 100 % | 100 % | 38,9 |

2.1.2 Loi sur les subventions

Contexte et nécessité d'agir

Ces dernières années, le CDF a intensifié ses audits dans le domaine des subventions. Il a ainsi identifié deux lacunes dans la LSu¹⁰:

- Le bénéficiaire doit fournir tous les renseignements utiles au CDF et à l'office lui ayant octroyé la subvention. Or la LSu ne dit pas si cette obligation de renseigner s'applique également aux tiers auxquels le bénéficiaire fait appel pour accomplir la tâche.
- Les offices octroyant des subventions sont certes tenus par la loi de vérifier si les subventions sont utilisées conformément au but fixé dans la loi, l'ordonnance, la convention de prestations ou la décision en la matière. Or les objectifs, la marche à suivre et les compétences pour mener de tels contrôles ne font pas l'objet d'un plan écrit.

Description de la mesure prévue

La LSu sera complétée sur deux points, afin que la surveillance exercée sur les subventions et sur l'utilisation de celles-ci soit encore améliorée. D'une part, le dispositif proposé précise clairement que l'obligation de renseigner s'applique non seulement aux bénéficiaires, mais également aux tiers si – et seulement dans la mesure où – les bénéficiaires font appel à ces derniers pour accomplir la tâche. D'autre part, les offices octroyant des subventions seront astreints à indiquer dans des plans de contrôle écrits comment ils vérifient que les subventions sont utilisées conformément à leur destination.

2.1.3 Loi fédérale sur l'imposition du tabac

Contexte et nécessité d'agir

Depuis l'arrivée du cannabis légal sur le marché suisse, le nombre de fabricants assujettis à l'impôt sur le tabac a fortement augmenté et se situe à 665 (état à la fin de janvier 2019). Selon l'art. 18, al. 1, LTab¹¹, ceux-ci doivent produire une déclaration fiscale mensuelle. Or au fil des mois, un tiers des assujettis à l'obligation de déclarer doivent être rappelés à l'ordre. Même après avoir reçu le dernier rappel, une bonne partie d'entre eux ne s'acquittent pas de leur obligation de présenter une déclaration fiscale.

¹⁰ RS 616.1

¹¹ RS 641.31

Description de la mesure prévue

La création d'une base légale pour la détermination du montant de l'impôt sur le tabac par appréciation vise à prévenir toute perte de recettes, et du même coup à garantir la sécurité fiscale. Elle représente encore un alignement sur les autres impôts à la consommation, à l'instar de l'impôt sur la bière ou de la redevance sur le trafic des poids lourds, dont les actes législatifs prévoient déjà une procédure d'estimation analogue.

2.1.4 Loi fédérale sur les chemins de fer et loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire

Contexte et nécessité d'agir

Selon l'art. 3, al. 2, de la loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (LFIF)¹², les apports au FIF provenant du budget général de la Confédération (2,3 milliards) et le montant maximal du produit net de l'impôt sur les huiles minérales (310 millions) sont corrigés en fonction de l'évolution du produit intérieur brut réel (PIBr) et suivent l'IRF. L'art. 57, al. 1^{bis}, de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF)¹³ prévoit que, depuis 2019, la contribution commune des cantons au FIF (500 millions) soit mise à jour à l'aide des mêmes paramètres. Sur le long terme, le renchérissement de la construction ferroviaire se situe en moyenne 0,6 point au-dessus de l'IPC, même si cet écart est tombé à 0,1 point en moyenne au cours des cinq dernières années. Autrement dit, les apports au FIF indexés croissent plus vite que les recettes de la Confédération, au risque d'évincer des dépenses non liées.

Description de la mesure prévue

Le DETEC a examiné diverses solutions pour diminuer l'indexation des apports au FIF. Deux solutions sont jugées acceptables tant sous l'angle de la politique des transports que du point de vue budgétaire:

- IRF et ½ PIBr: l'indexation est effectuée de manière analogue à la solution de base actuelle, à ceci près que l'évolution économique y est prise en compte pour moitié. Le renchérissement de la construction ferroviaire, déterminant pour les prélèvements opérés dans le fonds, est dûment compensé. Étant donné que la croissance économique génère davantage de trafic, elle sera répercutée sur l'adaptation des apports au fonds, mais seulement pour moitié. Une partie de l'augmentation du trafic sera gérée à l'aide de gains d'efficacité. L'allègement pour la Confédération et les cantons par rapport à l'indexation actuelle se fera sentir progressivement après l'entrée en vigueur de cette mesure. Il devrait avoisiner 130 millions en 2025 (Confédération: 110 millions; cantons: 20 millions), puis atteindre 290 millions en 2030 (Confédération: 240 millions; cantons: 50 millions).
- IPC et PIBr: dans cette solution, l'indexation au renchérissement repose sur l'IPC, et l'évolution économique réelle reste pleinement prise en compte. Étant donné que les apports au fonds indexés cessent de croître plus vite que les recettes de la Confédération et des cantons (dont l'évolution correspond plus ou moins au renchérissement des prix à la consommation et à la croissance économique réelle), cette solution empêche un effet indésirable en politique budgétaire, à savoir l'éviction de dépenses non liées. L'allègement augmentera chaque année par rapport à la reconduction des règles actuelles. Il devrait s'élever à quelque 60 millions en 2025 (Confédération: 50 millions; cantons: 10 millions), et grimper à 153 millions d'ici à 2030 (Confédération: 126 millions; cantons: 27 millions)¹⁴.

Des estimations actuelles ont montré que, même en cas de réduction de l'indexation des apports, le FIF devrait disposer de ressources suffisantes à court comme à long terme et afficher des excédents annuels se chiffrant en centaines de millions. Aucune des deux solutions proposées ne met en péril le financement de l'exploitation, de l'entretien et du développement de l'infrastructure ferroviaire. Si, contrairement aux prévisions, le FIF devait avoir besoin de liquidités ces prochaines années, le Conseil fédéral est disposé à relever l'apport au fonds provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) à concurrence du maximum autorisé par la Constitution (Cst.), soit deux tiers du produit net de la RPLP, pour autant que l'état des finances fédérales le permette.

Le Conseil fédéral préconise d'appliquer la solution «IPC et PIBr» qui, tout en soulageant les finances fédérales, prévient efficacement l'éviction d'autres dépenses de la Confédération en cas de hausse trop rapide des apports au FIF, pour autant que le renchérissement des prix à la consommation reste inférieur au renchérissement de la construction ferroviaire. La croissance enregistrée par les apports au fonds serait plus faible si l'indexation était fondée sur la solution «IRF et ½ PIBr».

L'adaptation de l'indexation est également applicable à la limite maximale de l'apport au FIF provenant de l'impôt sur les huiles minérales selon l'art. 196, ch. 3, al. 2, Cst. Étant donné que les apports effectifs dus au produit de l'impôt sur les huiles minérales sont tous les ans bien inférieurs à ce plafond, l'indexation plus faible du plafond n'aura aucune incidence sur les dépenses.

2.1.5 Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication

Contexte et nécessité d'agir

Le 11 mars 2015, l'Assemblée fédérale a approuvé un crédit global de 99 millions pour le développement et l'exploitation du système de traitement destiné à la surveillance des télécommunications et aux systèmes d'information de police de la Confédération. Comprenant le coût des prestations fournies au moyen de ressources en personnel internes (13 millions), c'est un montant de 112 millions qui sera investi dans la modernisation de ces systèmes d'ici à la fin de 2021. Le système de traitement pour la surveillance des télécommunications mobilisera à lui seul 79 millions.

En raison du faible taux de couverture des coûts du Service SCPT et du développement prévu du système de traitement, le Conseil fédéral a décidé le 28 mai 2014 de relever le taux de couverture des dépenses d'exploitation, à l'occasion de

¹² RS 742.140

¹³ RS 742.101

¹⁴ Calcul basé sur l'hypothèse d'un renchérissement annuel de la construction ferroviaire supérieur de 0,4 point en moyenne au renchérissement des prix à la consommation

la mise en vigueur de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)¹⁵. Or bien que les émoluments et les indemnités aient augmenté le 1^{er} mars 2018, le taux de couverture des coûts du Service SCPT demeure légèrement inférieur à 50 %. Abstraction faite des recettes tirées des prestations et des indemnités versées aux personnes obligées de collaborer (fournisseurs de services de télécommunication et de services dérivés notamment; voir art. 2, let. a à e, LSCPT), considérées comme des comptes de passage, le taux de couverture des coûts n'est plus que de 34 %. En 2018, les coûts d'exploitation non couverts du Service SCPT ont atteint 14,1 millions.

Les autorités qui demandent des renseignements ou qui ordonnent une surveillance (ci-après autorités de poursuite pénale) doivent s'acquitter d'émoluments dont le montant varie en fonction du type de mandat et de la durée de la surveillance. En raison de son manque de transparence, la structure des émoluments a abouti à une multiplication des procédures judiciaires, nuisant ainsi à la coopération entre les personnes obligées de collaborer, les autorités de poursuite pénale et le Service SCPT. En outre, le système de facturation a atteint ses limites du fait de sa complexité.

Sur recommandation de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États et à la demande des cantons et des autorités de poursuite pénale, le Conseil fédéral a chargé le DFJP (Service SCPT) le 15 novembre 2017 de constituer un groupe de travail réunissant des représentants des différentes autorités (groupe de travail Financement de la surveillance). Ce groupe a pour mission d'étudier sans a priori le montant des émoluments et les moyens de simplifier la facturation et les modalités de paiement, et de trouver un consensus sur ces questions.

Il convient aussi d'adapter la base légale concernant l'utilisation des données du système de traitement du Service SCPT. Ce système sert principalement à la réception et à l'enregistrement des données de la surveillance des télécommunications. Les autorités de poursuite pénale exploitent ces données dans le cadre de leurs enquêtes relatives aux infractions mentionnées aux art. 269, al. 2, et 273, al. 1, du code de procédure pénale (CPP)¹⁶. Aujourd'hui, les autorités habilitées peuvent saisir des ordres de surveillance dans le système, y muter les données, les lire et les effacer¹⁷. Or il manque une base légale explicite pour l'analyse des données du système de traitement. Les autorités de poursuite pénale doivent par conséquent commander des analyses externes ou acquérir chacune un logiciel, alors même que le système de traitement du Service SCPT dispose déjà d'une telle fonction.

Description de la mesure prévue

Le groupe de travail Financement de la surveillance est parvenu à la conclusion que la simplification du système passait par l'instauration de forfaits au titre de la perception des frais dus. Un forfait facilitera la tâche des autorités de poursuite pénale, puisque celles-ci ne recevront plus une facture par mandat. De même, les indemnités versées aux personnes obligées de collaborer pourront être fixées sur la base d'un forfait, afin de réduire là encore l'effort de calcul. Le Service SCPT fournira toutefois aux autorités de poursuite pénale une vue d'ensemble ventilée par prestation, afin que celles-ci puissent également répercuter les coûts de surveillance sur les procédures concernées.

Par ailleurs, le Conseil fédéral entend majorer progressivement les forfaits afin que les surcoûts des années à venir puissent être répartis équitablement entre la Confédération et les cantons. Ce relèvement devrait avoir lieu le 1^{er} janvier 2022, sur la base de l'évolution des coûts incombant au Service SCPT. Les augmentations procureront à la Confédération un surcroît de recettes de 10 millions au maximum.

La révision de loi proposée créera de plus la base légale nécessaire pour analyser les données du système de traitement du Service SCPT et en visualiser les résultats. Il sera ainsi possible de tirer des conclusions d'une large portée sur des réseaux des personnes surveillées, avec leurs habitudes de communication et de déplacement. La base légale permettant l'utilisation de ces fonctions d'analyse figurera aux art. 7 et 8 LSCPT. Il ne serait pas suffisant d'édicter la disposition correspondante au niveau de l'ordonnance puisque que le système de traitement du Service SCPT exploite des données personnelles sensibles¹⁸.

3 Commentaire des dispositions

3.1 Loi sur la géoinformation

Art. 38 *Mensuration officielle*

Conformément au *principe de la légalité*, les activités relevant du droit des subventions doivent faire l'objet d'une réglementation suffisamment détaillée à l'échelon de la loi. C'est pourquoi le nouvel al. 1 proposé énumère les types de travaux et de projets de la mensuration officielle auxquels la Confédération pourra accorder une aide financière. Cette énumération reprend les sous-titres figurant dans l'annexe de l'actuelle OFMO, hormis la let. g, qui est ajoutée. Celle-ci dispose que la Confédération pourra apporter son soutien financier à des projets prioritaires et à des projets pilotes innovants visant à poursuivre le développement de la mensuration officielle, comme elle le fait déjà au niveau du cadastre RDPPF. Ainsi, il sera possible de mieux tenir compte de l'évolution des technologies. Utiles au laboratoire fédéral, les projets concernés permettent d'exécuter des analyses approfondies ou des essais pilotes de nouvelles technologies d'abord dans un canton ou un petit nombre de cantons, puis de mettre les résultats à la disposition de tous les cantons dans un souci d'efficacité et d'économies. Le Conseil fédéral déterminera dans une ordonnance les divers éléments qui peuvent être pris en compte pour la définition des contributions globales.

L'al. 1^{bis} qu'il est proposé d'ajouter fixe les critères sur lesquels le Conseil fédéral devra se fonder pour calculer les contributions globales. Plus d'un siècle après l'instauration de la mensuration officielle par la voie du CC, la mensuration cadastrale ne couvre toujours pas l'intégralité du territoire suisse, alors même que cette couverture est un projet d'intérêt national. C'est pourquoi ce critère revêt une importance particulière pour le calcul de la participation

¹⁵ RS 780.1

¹⁶ RS 312.0

¹⁷ Selon l'annexe de l'ordonnance du 15 novembre 2017 sur le système de traitement pour la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OST-SCPT; RS 780.12)

¹⁸ Voir art. 17 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1)

financière de la Confédération. En tant que mandat constitutionnel (art. 75a, al. 3, Cst.), l'harmonisation des géodonnées est en outre un principe de base important du droit de la géoinformation (voir art. 4 LGéo).

Étant donné qu'ils profitent aussi de la mensuration officielle, les cantons continueront de participer à son financement. La Confédération soutiendra toujours les projets et les mesures ordinaires au moyen de contributions globales couvrant 15 à 45 % des coûts totaux. L'al. 1^{er} qui sera instauré fixe à 80 % au plus (contre 60 % à l'heure actuelle) la participation financière de la Confédération au coût total des adaptations particulières qui présentent un intérêt national exceptionnellement élevé. La part fédérale pourra être plus importante pour des projets innovants destinés à poursuivre le développement de la mensuration officielle ou à tester de nouvelles technologies (al. 1, let. g). Cette différence tient au fait qu'il s'agit de projets de développement relevant à la base de la compétence de la Confédération, mais dont la gestion est déléguée aux cantons afin d'en augmenter le lien avec la pratique (lien entre développement et projet pilote). Une participation financière (minime) des cantons est également justifiée dans ce cas.

L'al. 1^{quater} contient la véritable modification matérielle de la loi: l'édiction de dispositions d'exécution ne relèvera plus de l'Assemblée fédérale, mais ressortira au Conseil fédéral.

3.2 Loi sur les subventions

Art. 11, al. 3^{bis}

Les requérants, soit les bénéficiaires de subventions, sont tenus de fournir tous les renseignements nécessaires tant à l'office compétent pour l'octroi de la subvention (art. 11, al. 2 et 3, LSU) qu'au CDF (art. 8, al. 1, let. c, en relation avec l'art. 10 de la loi sur le Contrôle des finances [LCF]¹⁹). Les offices chargés d'octroyer la subvention et le CDF peuvent ainsi s'assurer que les aides financières et les indemnités sont utilisées conformément à la loi (voir aussi art. 11, al. 3, LSU). Par ailleurs, la LCF habilite le CDF à contrôler la qualité de l'activité de surveillance exercée par l'office octroyant les subventions sur les bénéficiaires d'aides financières et d'indemnités.

Les bénéficiaires peuvent faire appel à des tiers pour les aider à accomplir leur tâche. Cela se fait notamment dans le cadre des structures de groupe ou de holding. Par exemple, les bénéficiaires peuvent acheter des services auprès d'une filiale et les payer avec la subvention qu'ils ont reçue. Ils peuvent aussi avoir recours à une entreprise informatique tierce ou à d'autres fournisseurs de prestations.

Ces tiers seront soumis, dans le cadre de la tâche pour laquelle ils ont été sollicités, aux mêmes obligations que les bénéficiaires eux-mêmes. Les obligations qui incombent à des tiers en Suisse découlent de la loi elle-même (voir art. 11, al. 2^{bis} et 3^{bis}, LSU). Quant aux tiers se trouvant à l'étranger, les bénéficiaires devront les engager en principe par la voie de conventions contractuelles à fournir toutes les informations pertinentes aux autorités suisses. Cette règle facilitera l'accès aux informations.

Les obligations envers l'office octroyant la subvention et le CDF énoncées à l'art. 11, al. 2 et 3, LSU (fourniture de tous les renseignements nécessaires, autorisation à consulter les dossiers et autorisation d'accès aux lieux) en font notamment partie. Or il existe actuellement une lacune en la matière, car formellement l'art. 11 LSU ne concerne que le requérant, soit le bénéficiaire. Il ne s'applique pas aux tiers auxquels il est fait appel. L'art. 11, al. 3^{bis}, qui est proposé vise à combler cette lacune. Il empêchera que les contrôles soient compliqués ou évités par des bénéficiaires qui acquerraient des prestations auprès de tiers non soumis à surveillance. Les contrôles seront effectués en priorité chez les bénéficiaires. Or s'ils ne peuvent pas y être menés dans leur intégralité en raison, par exemple, d'informations lacunaires, il sera possible de demander un complément aux tiers auxquels il a été fait appel.

Art. 25

Les contrôles des subventions que le Conseil fédéral exécute dans le cadre du compte d'État à l'échelon des départements montrent que les unités administratives ont en général mis en place des procédures pour vérifier l'utilisation des subventions. Or ces procédures ne sont pas partout consignées par écrit. Lors de ses audits, le CDF a en outre constaté que les contrôles des subventions effectués par les unités administratives sont parfois peu efficaces et qu'ils ne tiennent pas suffisamment compte de l'approche axée sur les risques.

L'obligation d'établir des plans de contrôle écrits vise à systématiser les travaux des unités administratives liés à la surveillance des bénéficiaires, à les simplifier et à en accroître l'efficacité. L'élaboration de ces plans requiert une analyse approfondie des risques inhérents aux subventions octroyées et aux contrôles en la matière. L'art. 25 exige que chaque unité administrative ait un plan de contrôle écrit pour les subventions qu'elle octroie. Les plans de contrôle devront se baser en particulier sur les dispositions qui régissent les subventions ou sur les crédits budgétaires destinés au financement de celles-ci. En se fondant sur l'art. 25, les unités administratives concernées décideront dans quelle mesure il est judicieux d'inclure plusieurs dispositions ou crédits dans un plan de contrôle. À cet égard, elles devront tenir compte du fait que la structure du plan devra être modifiée en fonction des risques liés aux subventions. Cette règle garantit l'adéquation de la charge de contrôle avec le risque considéré. Il sera donc permis de traiter des subventions similaires dans le même plan de contrôle, même si celles-ci relèvent de crédits différents.

Le plan de contrôle indiquera pour l'essentiel comment l'unité administrative vérifie, après avoir octroyé une subvention, que les ressources sont utilisées conformément au but fixé dans la loi, l'ordonnance, la convention de prestations ou la décision en la matière. Il devra en outre répondre aux questions suivantes: qui contrôle quoi, quand et comment?

Ajusté aux risques, le plan de contrôle régira au moins les éléments suivants:

- *Nature du contrôle*: il s'agit de déterminer la procédure d'échantillonnage si, pour des raisons de coûts, un contrôle exhaustif devait être impossible. L'aspect du risque sera pris en compte dans la sélection des bénéficiaires à contrôler: les examens se feront en premier lieu là où il existe des risques majeurs, donc auprès des bénéficiaires de montants élevés ou de ceux qui n'ont pas respecté toutes les prescriptions par le passé, ou dans les cas où il existe un risque de détournement des fonds accordés. La situation de risque est également

¹⁹ RS 614.0

déterminante pour le rythme auquel les bénéficiaires seront soumis à des contrôles. Il peut être judicieux d'établir une planification pluriannuelle et de déterminer quels bénéficiaires seront contrôlés et quand. Le cas échéant, il sera plus efficace de procéder à un contrôle pluriannuel approfondi de chaque bénéficiaire que, par exemple, au contrôle formel annuel de l'ensemble des décomptes.

- *Compétence pour les contrôles*: le plan précisera qui est compétent pour l'exécution des contrôles. Idéalement, ceux-ci seront effectués par des personnes qui ne s'occupent pas de l'octroi de la subvention au bénéficiaire à contrôler. Les unités administratives prendront les mesures qui s'imposent pour prévenir tout conflit d'intérêts à cette occasion. Elles se conformeront notamment aux règles de récusation figurant dans la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative²⁰. L'autorité pourra également mandater des tiers, par exemple des sociétés de révision.
- *Objet des contrôles et marche à suivre*: il faudra ensuite définir sur quoi les contrôles porteront. Il s'agit moins ici d'analyser l'effet ou la conception de la subvention que de vérifier si les fonds attribués par la Confédération ont été utilisés selon les conditions et exigences préalablement définies dans la loi, l'ordonnance, la décision ou la convention de prestations. Le choix de la méthode est régi par le risque inhérent à la subvention. La consultation de la comptabilité analytique du bénéficiaire ou l'examen des éventuels contrats conclus avec des tiers sont deux bons moyens à cet égard. Des mesures seront prises en cas de non-respect ou d'exécution imparfaite des engagements. À cet effet, la nouvelle disposition est insérée dans la section 3, intitulée «Versement et restitution des aides et indemnités».
- *Rapports avec les éventuelles autres autorités*: le plan indiquera la manière dont les contrôles des autorités fédérales seront coordonnés avec ceux d'autres autorités, notamment cantonales. Si des autorités autres que la Confédération examinent des éléments essentiels de la subvention et que la Confédération ait connaissance des résultats, celle-ci pourra réduire l'étendue de ses contrôles (voir al. 3, let. a). Cette règle est conforme au principe de l'ajustement du contrôle aux risques.
- *Documentation du contrôle*: le plan précisera enfin la manière de documenter l'exécution des contrôles. En règle générale, les résultats seront consignés par écrit et communiqués au bénéficiaire.

Le plan de contrôle pourra parfois servir de base à la surveillance financière exercée par le CDF. Celui-ci n'analysera toutefois pas systématiquement le plan de contrôle au préalable.

Dans certains cas, il peut être fondé de déroger à l'obligation d'établir un plan de contrôle. L'office octroyant la subvention devra s'en justifier, selon le principe *comply or explain* («appliquer ou expliquer»). Le projet de loi prévoit d'appliquer cette dérogation aux contributions obligatoires à des organisations internationales ou aux subventions d'un montant négligeable dont l'administration vérifie attentivement l'utilisation (p. ex. contributions de 55 000 fr. par an allouées par l'AFF au Conseil suisse de présentation des comptes publics). De même, il sera possible de ne pas établir un plan de contrôle spécifique à une subvention si, comme dans le cas des assurances sociales, la tâche soutenue financièrement fait l'objet d'une surveillance accrue de la part des autorités fédérales.

3.3 Loi fédérale sur l'imposition du tabac

Art. 18, al. 2^{bis}

La formulation proposée correspond à celle de l'art. 79, al. 1, de la loi sur la TVA²¹.

Art. 36, al. 3^{bis}

La formulation proposée est semblable à celle de l'art. 35, al. 3, de la loi fédérale sur l'imposition de la bière²².

3.4 Loi fédérale sur les chemins de fer

Art. 51b, al. 3

D'un point de vue linguistique, cette disposition est alignée sur l'art. 10, al. 4, LFIF, qui sera ajouté. Elle ne mentionne plus explicitement que les prêts conditionnellement remboursables peuvent être convertis en capital propre uniquement sous réserve des décisions requises par le droit des sociétés anonymes. La conversion de capitaux de tiers en capital propre devra dans tous les cas être conforme aux prescriptions d'organisation de l'entreprise. Par exemple, une société anonyme devra avoir l'aval de ses actionnaires pour augmenter son capital-actions. Ceux-ci devront également approuver de manière explicite la possibilité de libérer des apports au moyen d'une compensation des créances résultant de prêts (en général: art. 650 ss du code des obligations [CO]²³ et art. 46 ss de l'ordonnance sur le registre du commerce [ORC]²⁴). En outre, cette disposition énonce clairement que le Conseil fédéral pourra reprendre des prêts conditionnellement remboursables du FIF dans le compte de la Confédération et les convertir en participations. Enfin, elle précise la condition sous laquelle la Confédération pourra ne pas réclamer le remboursement de ces prêts: il faudra pour ce faire que les cantons ayant octroyé les prêts décident eux aussi de ne pas en demander le remboursement.

Art. 57, al. 1^{bis}, 2^e phrase

Le calcul des apports au fonds se poursuivra selon la méthode actuelle jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente modification de loi. Ensuite, le montant des apports qui sera versé les années suivantes sera déterminé sur la base des

²⁰ RS 172.021

²¹ RS 641.20

²² RS 641.411

²³ RS 220

²⁴ RS 221.411

montants de la dernière année, corrigés selon la nouvelle méthode. Le DFF réglera les modalités du calcul dans une ordonnance départementale, édictée en accord avec le DETEC.

3.5 Loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire

Art. 3, al. 2

À l'instar de l'apport des cantons au fonds, l'apport provenant du budget général de la Confédération (2300 millions selon le niveau de prix de 2014) et la limite maximale de l'apport provenant de l'impôt sur les huiles minérales (310 millions selon le niveau de prix de 2014) seront mis à jour sur la base de l'évolution de l'IPC et du PIBr. La mise en œuvre se fera par analogie avec l'adaptation de la participation des cantons décrite ci-dessus (voir ch. 2.1.4).

Art. 10

La modification de l'art. 10 LFIF n'est pas liée à la réduction de l'indexation des apports au fonds. Il s'agit au contraire de combler une lacune légale. L'idée sous-jacente à l'actuel art. 10 était de transférer au FIF tous les prêts accordés pour des investissements dans l'infrastructure ferroviaire. Or la formulation actuelle ne prend pas en considération certains prêts. Ainsi, des prêts accordés par le fonds pour les grands projets ferroviaires ont été repris plus tard dans le bilan de la Confédération. De même, les prêts accordés pour les projets ferroviaires du trafic d'agglomération par le fonds d'infrastructure (FI) ou par le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) ont été à chaque fois transférés dans le bilan de la Confédération à la fin des projets. À l'avenir, tous les prêts octroyés à l'infrastructure ferroviaire seront transférés dans le FIF après le décompte des projets, peu importe qu'ils proviennent du FORTA (trafic d'agglomération) ou du budget général de la Confédération (égalité pour les handicapés).

Les *al. 1 et 2* restent inchangés. L'*al. 3* permet de reprendre dans le FIF tous les prêts accordés aux entreprises ferroviaires ou appelés à leur être accordés pour indemniser, en vertu du droit ferroviaire, leurs dépenses d'exploitation ou de maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire. Cette mesure concerne des prêts sans intérêt conditionnellement remboursables et réévalués, pour un montant de presque 200 millions (état à la fin de 2018). Les conditions d'octroi resteront inchangées après le transfert au FIF.

L'*al. 4* offre la possibilité au Conseil fédéral de reprendre les prêts conditionnellement remboursables du FIF dans le bilan de la Confédération et de les convertir en participations. La conversion de capitaux de tiers en capital propre devra dans tous les cas être conforme aux prescriptions d'organisation de l'entreprise. Par exemple, une société anonyme devra avoir l'aval de ses actionnaires pour augmenter son capital-actions. Ceux-ci devront également approuver de manière explicite la possibilité de libérer des apports au moyen d'une compensation des créances résultant de prêts (en général: art. 650 ss CO et art. 46 ss ORC). La possibilité de transformer de tels prêts en participations figure déjà à l'art. 51b, al. 3, LCdF. À supposer qu'à l'avenir, la Confédération souhaite prendre des participations ou accroître ses parts dans des compagnies de chemin de fer ou au sein de gestionnaires d'infrastructure, ces dernières devraient être gérées dans le bilan de la Confédération et non dans le FIF. Une base légale explicite est nécessaire à cet effet. Enfin, elle précise la condition sous laquelle la Confédération pourra ne pas réclamer le remboursement de ces prêts: il faudra pour ce faire que les cantons ayant octroyé les prêts décident eux aussi de ne pas en demander le remboursement.

3.6 Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication

Art. 7 et 8 Fonctions d'analyse du système de traitement du Service SCPT

L'*art. 7, let. d*, précise que les fonctions de traitement contenues dans le système du Service SCPT devront aussi inclure des fonctions d'analyse. En outre, l'*art. 8*, qui dresse la liste exhaustive des contenus du système de traitement, est complétée par une *let. e*, mentionnant les résultats de l'analyse des données qui ont été collectées lors d'une surveillance de la correspondance par télécommunication au sens de la LSCPT. Ces données sont déjà présentes dans le système de traitement du Service SCPT.

En revanche, le système de traitement ne contiendra pas de données provenant de l'exécution d'autres mesures pénales. Les *art. 7 et 8* ne constituent pas une base suffisante pour l'importation de telles données provenant par exemple de GovWare (art. 269^{ter} CPP), d'IMSI-Catchers (art 269^{bis} CPP) ou d'observations (art. 282 s. CPP).

Les fonctions de traitement visées permettent d'analyser directement les données qui figurent déjà dans le système de traitement et d'en visualiser les résultats par exemple sous la forme de graphiques. De telles analyses permettent d'acquérir durant la procédure d'enquête de précieuses connaissances sur les activités, les réseaux et le comportement des personnes surveillées.

Le complément apporté par la deuxième partie de l'art. 8, *let. d*, crée la base légale permettant l'utilisation des données nécessaires aux fonctions de traitement, comme les informations géographiques. Ces données peuvent déjà être utilisées aujourd'hui dans le système de traitement²⁵. La nouvelle base légale permettra ainsi aux autorités de poursuite pénale d'effectuer ce genre d'analyses directement dans le système de traitement, sans avoir à supporter de coûts supplémentaires, dans le cadre de leurs tâches légales.

Grâce à l'intégration de l'analyse des données dans l'environnement existant de la Confédération (système de traitement du Service SCPT), les autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons pourront traiter les données plus facilement et obtenir des résultats de meilleure qualité. Cette mesure soulagera tout particulièrement les autorités de poursuite pénale des cantons, qui n'auront plus besoin ni d'exporter les données et d'en confier l'analyse à un tiers, ni d'acquérir leur propre logiciel d'analyse des données.

²⁵ Voir art. 4 et 5 OST-SCPT (RS 780.12)

Art. 23 Modalités relatives à la saisie des données et à la fourniture de renseignements

La formulation actuelle du texte de loi ne correspond plus aux processus techniques en vigueur. Les autorités visées à l'art. 15 LSCPT utilisent principalement le système de traitement du Service SCPT pour consulter les données visées aux art. 21 et 22 LSCPT. C'est seulement dans des cas exceptionnels que ces données sont encore communiquées par voie électronique, téléphonique ou postale aux autorités de poursuite pénale. C'est pourquoi il est nécessaire de modifier le texte de loi.

La réglementation des frais fait l'objet d'une section à part entière de la LSCPT. Le régime de gratuité prévu à l'actuel art. 23, al. 3 (possibilité de fournir gratuitement les renseignements visés aux art. 21 et 22 LSCPT), sera donc déplacé dans le nouvel art. 38. Une imprécision linguistique est également corrigée (voir art. 38, al. 4).

Section 9 Frais

Art. 38 Principes

On a légèrement remanié l'al. 1 (passage d'une tournure passive à une tournure active) pour mieux souligner qu'il s'agit des frais incombant aux personnes obligées de collaborer, et non de ceux à la charge du Service SCPT. Rien ne change sur le plan matériel.

L'al. 2 en vigueur prévoit que les personnes obligées de collaborer reçoivent une indemnité équitable dans chaque cas d'espèce («pour les frais occasionnés par chaque surveillance»). Selon la modification proposée, le calcul des indemnités pourra se faire au cas par cas ou sous forme de forfaits (voir art. 38a, al. 2). Comme à l'al. 1, la reformulation précise que seuls seront indemnisés les frais occasionnés aux personnes obligées de collaborer. Or à la différence de l'al. 1, la formulation n'inclut pas toutes les obligations des personnes obligées de collaborer, mais se limite à la fourniture des renseignements et à l'exécution des surveillances. Le texte actuel est complété en ce sens que les indemnités devront être versées non seulement pour les surveillances ordonnées, mais en principe aussi pour les renseignements fournis (pour autant que le Conseil fédéral n'applique pas l'art. 38, al. 4, selon lequel les renseignements doivent être communiqués gratuitement).

L'al. 3 doit être lu en corrélation avec l'art. 38a. La Confédération et les cantons supporteront en commun les frais occasionnés au Service SCPT par les prestations qu'il fournit et par les indemnités qu'il verse aux personnes obligées de collaborer. Les prestations du Service SCPT comprennent notamment toutes les tâches énumérées dans la section 3 de la LSCPT et qui lui sont imputables soit directement, soit de manière indirecte (frais généraux).

Introduite à la faveur de la modification, la notion de participation aux frais est plus ouverte que le terme «émolument». Le fait de désigner explicitement les frais comme des émoluments les inscrirait dans le cadre plus étroit du droit des émoluments, qui prévoit notamment l'équivalence individuelle et le principe de causalité. Or c'est moins le cas avec la notion de participation aux frais. Celle-ci indique seulement une répercussion partielle des coûts sur les autorités de poursuite pénale.

L'al. 4, let. a, habilite le Conseil fédéral à prévoir que les personnes obligées de collaborer doivent fournir gratuitement les renseignements visés aux art. 21 et 22. L'al. 4, let. b, l'autorise en outre à prévoir que les prestations du Service SCPT en relation avec la fourniture de renseignements ne sont pas prises en compte dans le calcul de la participation des cantons aux frais. La LSCPT actuelle dispose déjà que l'absence d'indemnisation vise tant les prestations des personnes obligées de collaborer que les émoluments du Service SCPT. La nouvelle disposition ne fait que préciser ce point.

Assujettir les personnes obligées de collaborer à l'obligation de fournir gratuitement tous les renseignements visés aux art. 21 et 22 et renoncer à répercuter les coûts occasionnés en l'occurrence au Service SCPT simplifierait encore le système de facturation et d'indemnisation actuel. Le manque à gagner qui en résulterait pour le Service SCPT grèverait les finances fédérales d'un montant net d'environ 1,4 million. C'est pourquoi il n'est pas prévu pour l'instant de faire usage de cette possibilité.

En vertu de l'al. 4, let. b, le Conseil fédéral pourra se réserver le droit de ne pas répercuter le prix coûtant des renseignements fournis par le Service SCPT. Il pourra en revanche prendre certaines libertés lorsqu'il déterminera la participation des cantons aux frais. À des fins de simplifications administratives, il pourra ainsi décider de ne pas facturer les renseignements fournis et, au lieu de cela, augmenter la participation aux frais de surveillance, afin de garantir le taux de couverture des coûts.

Art. 38a Modalités

L'al. 1 contient la norme déléguant au Conseil fédéral la compétence de régler les modalités de calcul et de paiement dans les dispositions d'exécution (voir aussi al. 3).

L'al. 2 habilite le Conseil fédéral à fixer les modalités d'indemnisation et les participations aux frais de façon à maintenir l'actuel système de paiement au cas par cas, ou encore à instaurer différentes sortes de forfaits, tels des forfaits annuels. La participation forfaitaire aux frais sera calculée sur la base d'une clé de répartition (p. ex. nombre moyen de demandes de renseignements et de mandats de surveillance des 3 dernières années), réexaminée à intervalles réguliers (p. ex. tous les 3 ans) et adaptée en cas d'écart. Une méthode de calcul similaire serait envisageable pour l'octroi d'un forfait aux personnes obligées de collaborer: le montant moyen des indemnités (p. ex. 3 dernières années) servirait de base de calcul; il serait réexaminé à intervalles réguliers (p. ex. tous les 3 ans) et adapté le cas échéant.

Même s'il instaure des forfaits, le Conseil fédéral pourra toujours prévoir des indemnisations au cas par cas pour les personnes assujetties à une obligation de collaborer restreinte.

Il faut éviter que la création de forfaits empêche les parties de comprendre sur quoi repose l'imputation individuelle des frais. En cas de solution forfaitaire, il faudrait par conséquent procéder à des calculs compréhensibles, pour garantir que

les autorités de poursuite pénale puissent refacturer la totalité ou une partie des frais de surveillance à des tiers, notamment à la personne condamnée (voir p. ex. la comptabilisation pour la forme énoncée à l'art. 38a, al. 5).

L'al. 3 dispose que le Conseil fédéral devra fixer au cas par cas les tarifs applicables au calcul des indemnités et des participations aux frais.

Selon l'al. 4, le Conseil fédéral règlera notamment en cas de solution forfaitaire la clé de répartition des indemnités et des participations aux frais (voir al. 2). La criminalité ne s'arrête pas aux frontières cantonales ou nationales. Par conséquent, les centres de compétences mènent souvent de vastes opérations de surveillance. Or selon le droit en vigueur, l'autorité qui ordonne une surveillance est seule à en assumer les frais. La possibilité de prendre en compte l'utilité de la surveillance permettra de mieux répartir ces frais entre les cantons. Le scénario idéal veut que les cantons s'accordent sur la clé de répartition par la voie d'une convention.

Le Service SCPT établira ensuite une comptabilisation pour la forme, qui présentera les écarts et les mesures de correction nécessaires (voir al. 5). Cette comptabilisation indiquera surtout le nombre de renseignements fournis et de surveillances ordonnées et mentionnera les frais des divers mandats individuels déjà réglés à forfait. Les autorités de poursuite pénale pourront ainsi répercuter les frais de surveillance sur les parties prenantes.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

La modification du calcul de l'apport au FIF provenant du budget général de la Confédération, d'une part, et l'adaptation du mode de calcul des participations aux frais des autorités de poursuite pénale et des personnes obligées de collaborer à la surveillance des télécommunications, d'autre part, sont les seules mesures qui auront des conséquences importantes pour les finances fédérales.

L'allègement résultant de l'adaptation de l'indexation de l'apport au FIF sera progressif. Si l'IPC varie de 1,0 % par an et l'IRF, de 1,4 % par an, la Confédération verra diminuer ses charges d'environ 50 millions en 2025 et de quelque 126 millions en 2030. Le montant de l'allègement dépendra entièrement de l'évolution de ces deux indices.

L'introduction de forfaits pour le calcul des participations aux frais de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, puis l'augmentation prévue par étapes, allégeront le budget de la Confédération de 10 millions au maximum. Les modifications de la LSu n'auront pas d'incidences financières notables. Elles promeuvent une utilisation ciblée des ressources et l'application de procédures de surveillance efficaces. Elles contribuent donc indirectement à une utilisation plus parcimonieuse des ressources de la Confédération.

La modification de la LGéo n'aura aucune incidence financière. Les contributions de la Confédération à la mensuration officielle resteront semblables à celles qui sont versées à l'heure actuelle.

4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Aucun des cinq projets ne fera augmenter ou diminuer les besoins en personnel.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les cantons verront leurs charges diminuer en raison de la modification du calcul de leur apport au FIF. Le montant de l'allègement est estimé à 10 millions pour 2025 et à 27 millions pour 2030. L'apport des cantons étant calculé de la même façon que celui de la Confédération, l'incertitude décrite au ch. 4.1.1 entoure également ce montant.

L'introduction de forfaits pour le calcul de la participation aux frais de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, puis l'augmentation prévue par étapes, grèveront les budgets cantonaux de 10 millions au maximum. Il n'est pas question d'un transfert de charges entre la Confédération et les cantons. La mesure proposée vise au contraire à mieux répartir les frais en fonction de ceux qui les occasionnent. La création de forfaits permettra également de réduire les frais des cantons.

Les plans qui, en vertu de la nouvelle loi, devront être définis par écrit pour le contrôle des subventions n'auront aucun effet sur les cantons (la procédure ou l'organisation des offices fédéraux étant seules concernées). Le constat vaut également pour la modification de la LTab. Ces questions n'ont donc pas été approfondies. La modification proposée à l'égard de la mensuration officielle n'aura aucune incidence sur les frais des cantons.

4.3 Conséquences économiques

Le projet n'aura pas de conséquences sur l'économie. Même si l'apport est légèrement réduit, le FIF enregistrera d'importants excédents durant les années à venir. Par conséquent, les restrictions n'affecteront pas la valeur ajoutée créée en Suisse par les projets d'infrastructure financés au moyen du FIF.

Les autres modifications de lois n'auront aucune incidence non plus sur l'économie.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Les lois à modifier ont été édictées dans le cadre de la procédure ordinaire, sur la base de la Constitution. Cette base ressort à chaque fois du préambule des actes concernés. Les modifications proposées dans l'acte modificateur unique joint au présent rapport sont conformes à ces normes constitutionnelles.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les modifications proposées n'auront aucune incidence sur les obligations découlant de traités internationaux ou de l'appartenance à des organisations ou commissions internationales. Les mesures concernent le domaine propre de l'administration ou, dans le cas de l'impôt sur le tabac, les fabricants indigènes.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Six lois fédérales devront être modifiées aux fins de la mise en œuvre juridique des mesures proposées au titre des réformes structurelles. Ces mesures sont présentées dans un acte modificateur unique, qui prend lui-même la forme d'une loi fédérale sujette au référendum. Cette manière de faire se justifie, car les différentes mesures poursuivent le même objectif (réformes structurelles).

5.4 Frein aux dépenses

Le projet n'instaure pas de nouvelle disposition relative à des subventions, ni de nouveau crédit d'engagement ou de plafond de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

Il est vrai que la nouvelle réglementation qu'il est proposé d'introduire dans la LGéo pour le financement de la mensuration officielle est une disposition relative aux subventions. Néanmoins, elle reprend en grande partie les dispositions de l'OFMO. La seule modification apportée à la réglementation actuelle permettra de définir avec davantage de souplesse le pourcentage de la participation fédérale à une mesure donnée, ce pourcentage étant fixé de manière stricte à l'heure actuelle, et, par conséquent, de mieux établir les priorités. La nouvelle réglementation proposée énonce explicitement que les ressources octroyées ne seront pas supérieures à celles d'aujourd'hui. Il n'est pas nécessaire de soumettre cette réglementation au frein à l'endettement, car elle n'entraîne aucune dépense supplémentaire.

5.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

La loi fédérale sur des allègements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales n'aura aucune incidence sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La modification de la LGéo et l'abrogation de l'OFMO qui en découle ne changeront rien non plus à cette répartition pour ce qui est du financement de la tâche commune concernée, à savoir la mensuration officielle.

5.6 Protection des données

La question de la protection des données se pose surtout à propos des données personnelles sensibles et du traitement des données figurant dans le système du Service SCPT, qui fait l'objet de précisions ou compléments aux art. 7 et 8 LSCPT. D'une part, le but du traitement des données est précisé à l'art. 7, let. d, afin qu'il inclue les analyses. D'autre part, les adaptations de l'art. 8, let. d et e, précisent le contenu du système de traitement. Les exigences en matière de protection des données (exactitude des données, droit de rectification, sécurité des données) sont dûment prises en compte.