



20.067

Message concernant la loi fédérale sur des allègements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales

du 26 août 2020

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi fédérale sur des allègements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 août 2020

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Conformément à son mandat légal, le Conseil fédéral est tenu d'examiner régulièrement les tâches de la Confédération et la manière dont celles-ci sont exécutées, ainsi que l'organisation de l'administration fédérale. En été 2018, il a adopté un train de mesures destinées à favoriser des gains d'efficacité et à atténuer l'affectation de certaines dépenses. Par le présent projet, il soumet au Parlement les mesures qui exigent des modifications de lois.

Contexte

En mars 2017, le Conseil fédéral a défini les axes stratégiques des réformes structurelles. D'une part, il entend parvenir à des gains d'efficacité dans divers domaines et à optimiser certaines structures dans l'organisation de l'administration fédérale. D'autre part, il vise une atténuation de l'affectation des dépenses. Il s'est délibérément abstenu de formuler un objectif d'économies. Les réformes structurelles ne visent pas un allègement à court terme des finances fédérales. Elles ont davantage pour but de garantir que la Confédération accomplisse ses tâches de façon optimale. Ainsi, les ressources pourront être utilisées de manière efficace, de sorte qu'il sera possible à moyen et long terme de créer une marge de manœuvre suffisante pour de nouvelles tâches et de limiter la charge fiscale. Outre les mesures de rationalisation qui ont permis d'économiser quelque 50 millions de francs par an dans le bâtiment et le génie civil, dans le secteur informatique et dans les publications, le Conseil fédéral a adopté en août 2018 un ensemble de 36 projets ou mandats d'examen concrets. La grande majorité de ces mesures ne nécessite aucune modification légale. Quelques autres exigent toutefois d'adapter des lois fédérales en vigueur. Ces projets sont soumis aux Chambres fédérales dans le présent message.

Contenu du projet

Le projet contient les six mesures suivantes, qui portent sur des groupes de tâches variés: modification de l'indexation des apports au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), introduction de forfaits dans le domaine de la surveillance des télécommunications, nouvelle réglementation applicable au financement de la mensuration officielle, obligation pour les autorités octroyant des subventions d'établir des plans de contrôle écrits, création d'une base légale relative à la taxation du tabac par appréciation et abrogation de bases légales concernant l'octroi de cautionnements dans les domaines de la culture et de l'environnement.

Ces mesures soulageront les finances fédérales de manière globale. Le montant exact n'est toutefois pas connu, car il dépendra fortement de l'évolution du renchérissement. L'indexation des apports de la Confédération et des cantons au FIF sera désormais basée sur l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) et non plus sur l'indice du renchérissement de la construction ferroviaire (IRF). L'IRF affiche habituellement une évolution plus rapide que l'IPC. Toutefois, l'écart de croissance entre ces deux indices a diminué récemment.

Dans le message relatif au compte d'État, le Conseil fédéral fera chaque année rapport de la mise en œuvre des réformes structurelles.

Table des matières

Condensé	6768
1 Contexte	6772
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	6772
1.2 Réexamen des tâches de la Confédération	6773
1.2.1 Élaboration des mesures	6773
1.2.2 Mesures adoptées	6775
1.2.3 Besoin de légiférer	6778
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	6778
2 Procédure de consultation	6779
2.1 Aperçu des résultats de la procédure de consultation	6779
2.2 Analyse des résultats et modification du projet mis en consultation	6780
3 Présentation du projet	6781
3.1 Réglementation proposée	6781
3.1.1 Cautionnements	6781
3.1.2 Loi sur la géoinformation	6781
3.1.3 Loi sur les subventions	6784
3.1.4 Loi fédérale sur l’imposition du tabac	6784
3.1.5 Loi fédérale sur les chemins de fer et loi sur le fonds d’infrastructure ferroviaire	6785
3.1.6 Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication	6787
3.2 Coordination des tâches et des finances	6789
4 Commentaire des dispositions	6789
4.1 Loi sur l’encouragement de la culture	6789
4.2 Loi sur le cinéma	6789
4.3 Loi sur la géoinformation	6789
4.4 Loi sur les subventions	6790
4.5 Loi fédérale sur l’imposition du tabac	6793
4.6 Loi fédérale sur les chemins de fer	6793
4.7 Loi sur le fonds d’infrastructure ferroviaire	6794
4.8 Loi sur le transport de voyageurs	6795
4.9 Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication	6795
4.10 Loi sur la protection de l’environnement	6799

5	Conséquences	6799
5.1	Conséquences pour la Confédération	6799
5.1.1	Conséquences financières	6799
5.1.2	Conséquences sur l'état du personnel	6800
5.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	6800
5.3	Conséquences économiques	6801
6	Aspects juridiques	6801
6.1	Constitutionnalité	6801
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	6801
6.3	Forme de l'acte à adopter	6801
6.4	Frein aux dépenses	6801
6.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	6802
6.6	Délégation de compétences législatives	6802
6.7	Protection des données	6802
	Loi fédérale sur des allègements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales (Projet)	6805

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Ces dernières années, plusieurs programmes d'économies 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 celles qui provenaient 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 [FORTA], 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 augmenté de manière considérable, au point d'atteindre entre-temps environ deux tiers des dépenses totales. Or l'élaboration du budget n'a aucune prise sur cette part des dépenses, qui ne saurait par conséquent contribuer à court terme à l'allègement des finances fédérales. 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 (CdF-N).

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé au début de la législature 2015–2019 de procéder à un réexamen 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 FF 2013 757

2 FF 2016 4519

3 RS 172.010

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 concernés. Dans le domaine de l'immobilier (secteur civil, armée, EPF), des économies 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 au titre des publications a été amputé de 6 millions au total sur trois ans. Cet office a pu réaliser les économies exigées en abandonnant la création et l'impression de certaines publications et en acquérant des prestations d'agence de manière centralisée.

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 assorti du plan intégré des tâches et des finances pour les années 2020 à 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 du 23 août 2017 portant sur les années 2019 à 2021. Bien que les budgets des fournisseurs de prestations informatiques soient réduits de 42 millions au total 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 par an.

Le 29 mai 2019, le Conseil fédéral a approuvé les mesures de mise en œuvre des objectifs d'économies dans le domaine immobilier. 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 fédéraux lors du développement de normes et standards à l'échelon tant national qu'international;
- les standards applicables aux postes de travail dans les bureaux et les bâtiments administratifs (norme *multispace*) seront introduits et appliqués dans toute l'administration fédérale;

- une stratégie portant sur la création 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 surfaces verra le jour;
- chaque fois que des normes ou des standards seront élaborés ou modifiés (p. ex. si la Confédération veut avoir valeur d’exemple), les conséquences financières pour la gestion de l’immobilier de la Confédération seront indiquées de façon transparente.

Réexamen des subventions mineures

Lors du réexamen des subventions mineures, le Conseil fédéral a étudié la réduction, voire la suppression des aides financières modestes qui:

- couvrent moins de 20 % des coûts, si bien que la prestation pourrait être fournie même sans subvention;
- couvrent plus de 70 % des coûts, si bien que la prestation du bénéficiaire est (trop) faible;
- entraînent une charge administrative trop lourde, notamment quand il s’agit de petites subventions octroyées aux cantons.

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances d’analyser ces subventions, mais n’a pas fixé d’objectifs d’économies. Sur la base de cette analyse approfondie, il a décidé le 8 novembre 2017 de ne pas prendre de mesures supplémentaires concernant les subventions mineures, ne voyant aucune nécessité d’agir dans ce domaine. Même si les bénéficiaires reçoivent parfois des montants modestes, le Conseil fédéral estime que 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 et 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 36 mesures, dont le Conseil fédéral a ordonné la mise en œuvre à la fin d’août 2018.

⁴ RS 616.1

1.2.2 Mesures adoptées

Le présent sous-chapitre résume brièvement les 36 mesures adoptées. Celles-ci peuvent être globalement rangées dans deux catégories: alors que les unes atténuent 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 structurelles⁵, ainsi que dans un rapport annuel sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des réformes. Ce rapport fait partie du compte d'État (depuis 2018).

Le potentiel d'allégement 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 de la Confédération 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 du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (LFIF)⁶; l'indice correspond à la croissance réelle du produit intérieur brut (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 habituellement un peu inférieur. La *modification de l'indexation* nécessite une modification de loi.

S'élevant à 9,3 milliards (budget 2020), la contribution fédérale à l'AVS est le principal crédit budgétaire de la Confédération et représente 12 % de ses dépenses globales. Elle est fixée dans la loi à 20,2 % des dépenses de l'AVS, et devrait croître d'environ 4 % par an au cours des dix prochaines années, soit 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 entend donc ne plus la faire dépendre de l'évolution des dépenses, comme c'est déjà le cas pour 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 présente décennie.

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

Dans le domaine de l'*assurance militaire*, le Conseil fédéral examine 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

⁵ www.news.admin.ch/news/message/attachments/53455.pdf

⁶ RS 742.140

adéquate pour les collaborateurs concernés. Le Conseil fédéral entend présenter au cours de la législature 2019–2023 un projet destiné à la consultation.

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 ont renforcé la centralisation des tâches en la matière. De plus, une partie des services linguistiques anglophones a été regroupée à la ChF. Une plateforme de répartition interne des mandats de traduction est en phase de test, et un logiciel d'aide à la traduction a été acquis. Il deviendra la nouvelle norme informatique dans ce domaine. La mise en place des structures correspondantes est en cours.

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

État des lieux annuel de la collaboration avec les offices spécialisés en matière de politique extérieure: le DFAE présente 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 entend réaliser des *synergies* au niveau des systèmes d'archivage (à l'intérieur du département), 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. Les cautionnements sollicités dans le domaine de la navigation maritime conduisent à l'abrogation des bases légales concernant l'*octroi de cautionnements dans les domaines de l'encouragement de la culture et du cinéma*. Il est enfin prévu de verser davantage de *rentes partielles de l'AVS* à un rythme annuel plutôt que mensuel. Cette dernière mesure exige une modification de loi, qui a été soumise au Parlement dans le cadre de la réforme 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 examine 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 ont abouti 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 paient aujourd'hui un émolument 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 40 %. Outre les décomptes au cas par cas, la loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)⁷ instaurera la possibilité de calculer les émoluments 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, 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. Une analyse du potentiel d'économies a déjà été menée auprès de la Pharmacie de l'armée, mais n'a pas révélé la nécessité d'une action dans ce domaine. En outre, il est prévu de faire reposer le financement de la mensuration officielle 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 destinées à réduire la bureaucratie, notamment dans le domaine de la perception des impôts. Les grands projets informatiques FISCAL-IT de l'Administration fédérale des contributions et DaziT de l'Administration fédérale des douanes ont posé ou poseront les bases d'un prélèvement rationnel et moderne des impôts, des droits de douane et des autres taxes et redevances. Une modification de la loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (LTab)⁸ complétera ces simplifications. En outre, il a été envisagé d'étendre à tous les départements l'offre du Centre de services en matière de personnel de l'Office fédéral du personnel, mais ce projet se heurte pour l'instant à l'opposition des départements. Le Conseil fédéral prépare également des mesures pour améliorer les incitations à réduire les coûts de loyer et de logistique. Par ailleurs, il a ordonné un examen de la structure et des tâches de l'Administration fédérale des finances (AFF), ce également au titre de mesure pilote en vue de l'institutionnalisation d'examen périodiques des tâches dans les offices fédéraux. Le projet LEX IBM (*Integrated Border Management*) créera 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 apportées à la LSu à la demande du Contrôle fédéral des finances (CDF) permettront un meilleur contrôle des bénéficiaires de subventions.

⁷ RS 780.1

⁸ RS 641.31

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

Le Conseil fédéral attend que le *repositionnement de la station de recherche Agroscope* produise des gains d'efficacité, qu'il entend réinvestir à moyen terme dans la recherche agronomique. *D'ici à 2025, l'Office fédéral du logement réduira 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 examine le *transfert des immeubles des EPF* au domaine des EPF.

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

Au DETEC, le Conseil fédéral compte examiner 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.

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 à l'Assemblée fédérale dans l'acte modificateur unique faisant l'objet du présent message. Au total, dix lois seront modifiées. Les mesures indiquées ci-après exigent d'adapter une ou plusieurs lois fédérales:

- abrogation des bases légales obsolètes concernant l'octroi de cautionnements;
- optimisation du contrôle des bénéficiaires de subventions;
- simplification de la perception de l'impôt sur le tabac;
- modification de l'indexation des apports au FIF;
- création de la base légale nécessaire aux fonctions d'analyse et à l'introduction de forfaits dans la surveillance des télécommunications;
- nouvelle réglementation relative au financement de la mensuration officielle.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁹, 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 substantielle-

⁹ FF 2016 4999

ment le budget de la Confédération. Le projet est annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹⁰.

Le plan financier ne tient pas encore compte des allègements prévus. Leur intégration dans les chiffres du plan financier est régie par l'art. 4 de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération¹¹.

2 Procédure de consultation

2.1 Aperçu des résultats de la procédure de consultation

Lors de sa séance du 13 septembre 2019, le Conseil fédéral a autorisé le DFF à soumettre le projet de loi fédérale sur des allègements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales aux cantons, aux partis politiques, aux associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national, aux associations faitières de l'économie œuvrant au niveau national et aux autres milieux intéressés. La procédure de consultation correspondante a duré jusqu'au 13 décembre 2019. Plus de 60 avis ont été déposés. Les milieux expressément invités à participer à cette procédure se sont pour la plupart exprimés sur les réformes structurelles dans leur ensemble et sur la majorité des révisions de lois. En outre, des associations, groupements d'intérêt et entreprises ont donné leur avis sur l'une ou l'autre modification de loi proposée.

Dans l'ensemble, les réformes structurelles ont reçu un accueil favorable. Les participants à la procédure de consultation approuvent en particulier l'importance de procéder à des examens réguliers des tâches, d'augmenter l'efficacité et de créer de nouvelles marges de manœuvre budgétaires. Beaucoup précisent toutefois qu'il faut éviter un report des charges sur les cantons et les particuliers et indiquent que les mesures proposées ne doivent avoir aucune incidence financière sur ceux-ci. En outre, la mise en œuvre des réformes structurelles ne doit pas engendrer de coûts disproportionnés.

Seuls quelques participants à la procédure de consultation remettent en question la nécessité et le caractère urgent de ces réformes structurelles, compte tenu des excédents passés. À l'inverse, les partis bourgeois notamment jugent les mesures peu ambitieuses et insuffisantes pour atteindre les objectifs énoncés dans la motion 17.3259, «Réduire les dépenses liées», de la CdF-N.

Les différentes mesures ont donné lieu à des réactions diverses dans le cadre de la procédure de consultation. La révision de la LSCPT a notamment été controversée, les critiques portant principalement sur l'ampleur de l'indemnisation des fournisseurs de services de télécommunication assujettis à l'obligation de collaborer, sur l'augmentation envisagée du taux de couverture et sur l'intégration de fonctions d'analyse dans le système de traitement. L'instauration d'un calcul des émoluments au forfait a été bien accueillie par une large majorité des participants à la procédure de consultation. En revanche, les organisations professionnelles et certains cantons

¹⁰ FF 2020 1709, 1765 et 1820

¹¹ RS 611.01

ont rejeté la modification de l'indexation des apports au FIF. La possibilité (déjà existante) de convertir des prêts conditionnellement remboursables en participations a suscité quelques critiques. Les trois autres révisions de lois n'ont quant à elles guère été contestées. Un résumé des avis reçus figure dans le rapport sur les résultats de la consultation¹².

2.2 Analyse des résultats et modification du projet mis en consultation

La plupart des participants à la procédure de consultation ont approuvé les mesures proposées. La modification de la LSCPT a certes concentré les critiques, mais la principale modification, à savoir la création de forfaits pour le calcul de la participation aux frais occasionnés au Service SCPT, a remporté l'adhésion de l'ensemble des participants à la procédure de consultation. Ceux-ci ont en effet estimé qu'un calcul par forfait permettrait aux cantons de réduire leurs coûts administratifs. Les critiques ont porté pour l'essentiel sur l'augmentation visée du taux de couverture, celle-ci ne figurant pas dans la modification légale proposée. En ce qui concerne la modification de la LFIF et de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)¹³, les participants à la procédure de consultation ont surtout remis en cause une possibilité qui existe déjà, à savoir celle de convertir des prêts conditionnellement remboursables en des participations. Des modifications ont été effectuées sans qu'elles n'aient de conséquences sur le fond. Des associations professionnelles des transports publics, les CFF et deux cantons ont rejeté la modification proposée de l'indexation des apports au FIF. Le Conseil fédéral a toutefois décidé de conserver la solution proposée, car celle-ci garantit que l'exploitation, le maintien de la qualité et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire seront financés aux mêmes conditions qu'à l'heure actuelle (cf. ch. 3.1.5). De même, aucun changement matériel n'a été apporté aux autres projets de lois mis en consultation.

Le projet mis en consultation ne portait pas sur les lois relatives aux cautionnements. Or dans certains domaines (encouragement de la culture, cinéma, protection de l'environnement), une base légale régit l'octroi de cautionnements sans pour autant répondre à un réel besoin. Les dispositions concernées seront donc abrogées.

¹² www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2019 > DFF

¹³ RS 742.101

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

3.1.1 Cautionnements

Contexte et nécessité d’agir

Après avoir analysé les paiements que la Confédération a dû effectuer pour honorer des cautionnements dans le domaine de la navigation maritime, la Délégation des finances des Chambres fédérales a transmis un rapport au Conseil fédéral le 27 juin 2019. Elle y recommande notamment de ne plus utiliser l’instrument du cautionnement solidaire et, si possible, de convertir les cautionnements solidaires existants en cautionnements simples. Le 26 février 2020, le Conseil fédéral a pris position sur ces recommandations. À ses yeux, le cautionnement, simple ou solidaire, constitue, sous certaines conditions, un instrument de promotion légitime, notamment lorsqu’il s’agit de soutenir des investissements à risques (technologies innovantes) ou d’apporter un encouragement supplémentaire dans certains domaines d’activité qui peuvent généralement s’autofinancer (financement par les utilisateurs). Lors de l’octroi d’un cautionnement, les incitations doivent être définies de façon à garantir que prêteurs et emprunteurs aient tous deux intérêt à ce que la Confédération ne subisse aucune perte. Dans la mesure du possible, il convient d’intégrer les prêteurs dans la surveillance en ne cautionnant qu’une partie du prêt. Les cautionnements ne peuvent être accordés que s’il existe une base légale pertinente et que le Parlement a autorisé un crédit d’engagement au préalable.

Description de la mesure prévue

Dans certains domaines, des bases légales prévoient l’octroi de cautionnements. En l’absence de besoin, elles n’ont aucune utilité à l’heure actuelle et ne devraient pas en avoir dans un avenir proche. Par conséquent, elles seront abrogées. Cette mesure concerne des dispositions de la loi du 11 décembre 2009 sur l’encouragement de la culture¹⁴, de la loi du 14 décembre 2001 sur le cinéma¹⁵ et de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l’environnement¹⁶ (installations d’élimination des déchets).

3.1.2 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 (RPT) ont décidé que la mensuration officielle devait être pilotée au moyen de conventions-programmes, étant donné qu’elle est une tâche commune. À l’heure actuelle, celle-ci est régie par le Code civil suisse (CC)¹⁷, qui attribue à l’Assemblée fédérale la compétence d’en

¹⁴ RS 442.1

¹⁵ RS 443.1

¹⁶ RS 814.01

¹⁷ RS 210

régler le financement. Depuis que la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹⁸ est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2003, l'Assemblée fédérale ne peut plus édicter des bases légales par la voie d'un arrêté fédéral de portée générale. Elle doit passer pour cela par une ordonnance (acte législatif). L'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 6 octobre 2006 sur le financement de la mensuration officielle (OFMO)¹⁹ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Bien que la loi du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo)²⁰ ait été créée au même moment, la réglementation qui régit l'allocation de contributions aux travaux des cantons donnant droit à des subventions figure dans l'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 du 21 mai 2008 sur la géoinformation²¹ et ordonnance du 18 novembre 1992 sur la mensuration officielle²²). 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 ou forfaitaires). Le Parlement n'édicte aucune réglementation de détail par voie d'ordonnance.

Le calcul des contributions 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, par exemple, permettre d'atteindre plus 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 étant donné que les activités vont simultanément diminuer 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.

18 RS 171.10

19 RS 211.432.27; l'OFMO est entrée en vigueur en même temps que le nouvel art. 39, tit. fin., CC.

20 RS 510.62

21 RS 510.620

22 RS 211.432.2

Description de la mesure prévue

La modification de la LGéo prévoit qu'il incombera au Conseil fédéral de déterminer les modalités de la participation financière de la Confédération. Cette modification entraîne donc l'abrogation de l'OFMO. Par ailleurs, la LGéo fixe 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. Elle tient compte des modifications qui ont été effectuées depuis l'entrée en vigueur de la RPT 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 de loi proposée n'aura aucune incidence sur les coûts et, par conséquent, n'en produira aucune sur les finances de la Confédération et des cantons. Elle ne fera 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.

Le tableau ci-après montre la manière dont les ressources destinées à la mensuration officielle seront réparties entre les différentes mesures après l'entrée en vigueur de la LGéo modifiée:

Mesures de la mensuration officielle	2016–2019 (estimation actuelle)	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

3.1.3 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 LSu:

- Le bénéficiaire doit fournir tous les renseignements utiles au CDF et à l’autorité 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 autorités octroyant des subventions sont certes tenues 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. Toutefois, les objectifs, la marche à suivre et les compétences pour mener de tels contrôles ne font parfois pas l’objet d’un plan de contrôle écrit.

Description de la mesure prévue

La LSu sera complétée sur deux points, afin que le contrôle des subventions et de l’utilisation de celles-ci soit encore amélioré. D’une part, le dispositif proposé précise clairement que l’obligation de renseigner s’appliquera non seulement au bénéficiaire, mais également aux tiers auxquels le bénéficiaire fait appel pour accomplir la tâche. D’autre part, les autorités octroyant des subventions devront indiquer dans des plans de contrôle écrits comment elles vérifient que les subventions sont utilisées conformément à leur destination.

3.1.4 Loi fédérale sur l’imposition du tabac

Contexte et nécessité d’agir

De nombreux fabricants assujettis à l’impôt sur le tabac ne produisent pas à temps la déclaration fiscale mensuelle visée à l’art. 18, al. 1, LTab. Même après avoir reçu le dernier rappel, une bonne partie d’entre eux ne s’acquittent pas de leur obligation.

Description de la mesure prévue

La création d’une base légale pour la détermination du montant de l’impôt sur le tabac dans les limites du pouvoir d’appréciation vise à prévenir toute perte de recettes, et du même coup à garantir la sécurité fiscale. Elle représente en outre un alignement sur les actes législatifs qui régissent les autres impôts à la consommation, tels l’impôt sur la bière ou la redevance sur le trafic des poids lourds, ces actes prévoyant déjà une procédure d’estimation analogue.

3.1.5 **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, LFIF, 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}, LCdF prévoit que, depuis 2019, les apports des cantons au FIF (500 millions) soient mis à jour sur la base des mêmes paramètres. Ces cinq dernières années, le renchérissement de la construction ferroviaire se situait en moyenne 0,2 point au-dessus du renchérissement des prix à la consommation. 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 moitié du 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 toujours 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 153 millions en 2025 (Confédération: 127 millions; cantons: 27 millions), puis atteindre 326 millions en 2030 (Confédération: 270 millions; cantons: 57 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 22 millions en 2025 (Confédération: 18 millions; cantons: 4 millions), et grimper à 61 millions d'ici à 2030 (Confédération: 50 millions; cantons: 11 millions)²³.

²³ Calcul basé sur l'hypothèse d'un renchérissement annuel de la construction ferroviaire supérieur de 0,2 point en moyenne au renchérissement des prix à la consommation

À cause de la crise due à la pandémie de COVID-19, le montant des recettes affectées au FIF sera temporairement bien inférieur aux prévisions établies auparavant. Des estimations récentes ont montré que, même en cas de modification de l'indexation des apports, le FIF devrait de nouveau disposer de ressources suffisantes à moyen et 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, du maintien de la qualité et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. Si le FIF devait souffrir de problèmes de liquidités temporaires, l'apport au fonds provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) pourrait être relevé au maximum autorisé par la Constitution (Cst.)²⁴, 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 PIB» qui, tout en soulageant les finances fédérales, prévient 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 moitié du PIB».

La modification 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 devraient être tous les ans bien inférieurs à ce plafond, l'indexation plus faible du plafond n'aura aucune incidence sur les dépenses.

La modification de l'art. 10 LFIF n'a aucun lien avec celle de l'indexation des apports au FIF. Elle vise au contraire à combler un vide juridique. La formulation actuelle ne permet pas de transférer dans le FIF tous les prêts accordés à l'heure actuelle pour des investissements dans l'infrastructure ferroviaire (que ce soit à partir du FORTA ou du budget fédéral), même si c'était là l'intention du législateur lorsqu'il a créé l'article existant. La modification proposée permettra d'atteindre le but initial. Si leur remboursement n'est pas demandé ou qu'ils soient convertis en capital propre, les prêts sans intérêt et conditionnellement remboursables gérés au moyen du FIF doivent pouvoir être retransférés dans le bilan de la Confédération. Ce transfert est indispensable étant donné que le FIF n'est pas doté de la personnalité juridique et ne peut donc pas détenir de participations. La possibilité de convertir des prêts en participations ou de renoncer au remboursement de ceux-ci est déjà prévue par l'actuel art. 51b, al. 3, LCdF, sous réserve des décisions requises par le droit de la société anonyme.

24 RS 101

3.1.6 **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 d'ensemble 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 jusqu'à la moitié de 2023. 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 la mise en vigueur de la LSCPT. Or bien que les émoluments et les indemnités aient augmenté le 1^{er} mars 2018, le taux de couverture des coûts du Service SCPT n'est que de 40 % environ. Abstraction faite des indemnités versées aux personnes obligées de collaborer (fournisseurs de services de télécommunication et de services dérivés notamment; cf. art. 2, let. a à e, LSCPT), considérées comme des comptes de passage, le taux de couverture des coûts n'est plus que de 26 % environ. En 2019, les coûts non couverts du Service SCPT ont atteint quelque 18,9 millions (cf. compte d'État 2019).

Les autorités qui demandent des renseignements ou qui ordonnent une surveillance (désignées ci-après «autorités de poursuite pénale» à des fins de simplification) 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 pénales, 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 le décompte 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 avant tout 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)²⁵. Aujourd'hui, les autorités habilitées saisissent

²⁵ RS 312.0

surtout des ordres de surveillance dans le système de traitement, y mutent les données, les lisent et les effacent²⁶. Or il manque une base légale explicite permettant d'analyser directement ces données dans le système de traitement. Les autorités de poursuite pénale devraient 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 du recouvrement des frais dus. Un forfait facilitera la tâche des autorités de poursuite pénale, puisque celles-ci ne recevront plus de facture mensuelle pour leurs différents mandats. De même, les indemnités versées aux personnes obligées de collaborer pourront être fixées sur la base d'un forfait, afin de réduire là encore les charges de calcul. Le Service SCPT fournira toutefois aux autorités de poursuite pénale une vue d'ensemble ventilée par prestation, afin que celles-ci puissent continuer de 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. Un premier relèvement devrait avoir lieu le 1^{er} janvier 2022, sur la base de l'évolution des coûts incombant au Service SCPT. Après le développement du système de traitement destiné à la surveillance des télécommunications, les coûts s'élèveront à environ 50 millions. Les augmentations procureront à la Confédération un surcroît de recettes de 10 millions au maximum. Cela signifie que les cantons qui ont payé en 2019 des émoluments d'un montant de 10,1 millions paieront, sous le nouveau régime, des émoluments ou des participations aux frais (cf. art. 38 et 38a LSCPT) et des indemnités s'élevant à 20,1 millions. La Confédération continuera d'assumer plus de la moitié des coûts (29,9 millions), bien qu'elle ne prenne part que de manière très limitée aux mesures de surveillance ordonnées et aux renseignements transmis.

La révision de loi proposée créera de plus la base légale nécessaire pour analyser les données directement dans le système de traitement du Service SCPT et y visualiser les résultats de ces analyses. Il sera ainsi possible de tirer des conclusions d'une large portée sur des réseaux de 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 dans l'ordonnance puisque que le système de traitement du Service SCPT exploite des données sensibles²⁷.

²⁶ 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)

²⁷ Cf. art. 17 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1)

3.2 Coordination des tâches et des finances

Le projet réduira la charge de travail de l'administration et allégera les finances de la Confédération. Des simplifications administratives devraient par exemple résulter de la taxation du tabac dans les limites du pouvoir d'appréciation. Le budget fédéral sera quant à lui allégé principalement par la modification de l'indexation des apports au FIF.

4 Commentaire des dispositions

4.1 Loi sur l'encouragement de la culture

Art. 25, al. 1

La possibilité de cautionnement est supprimée, en application de la recommandation de la Délégation des finances des Chambres fédérales du 27 juin 2019 (cf. ch. 3.1.1). Aucun cautionnement n'a été octroyé à ce jour sur la base de cette disposition.

4.2 Loi sur le cinéma

Art. 13, al. 1

Le commentaire de l'art. 25 de la loi sur l'encouragement de la culture est également valable pour cette disposition.

4.3 Loi sur la géoinformation

Art. 38, al. 1 à 1^{quater}

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 art. 38, al. 1 (mensuration officielle), énumère les types de travaux et de projets de la mensuration officielle auxquels la Confédération soutiendra au moyen d'une contribution. Celle-ci pourra être allouée sous la forme d'un forfait. L'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 fixer les contributions.

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. Plus d'un siècle après l'instauration de la mensuration officielle, 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 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 (cf. 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 couvrant 15 à 45 % des coûts totaux. L'al. 1^{er} qui sera instauré fixe à 80 % au plus (contre 60 % au plus 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 LGéo: l'édiction de dispositions d'exécution ne relèvera plus de l'Assemblée fédérale, mais sera déléguée au Conseil fédéral.

4.4 Loi sur les subventions

*Art. 15c, al. 3*²⁸

Les requérants, soit les bénéficiaires de subventions, sont tenus de fournir tous les renseignements nécessaires tant à l'autorité compétente pour l'octroi de la subvention (art. 11, al. 2 et 3, L_{Su}) qu'au CDF (art. 8, al. 1, let. c, en relation avec l'art. 10 de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances [LCF]²⁹). L'autorité chargée d'octroyer la subvention et le CDF peuvent ainsi s'assurer que les aides financières et les indemnités sont utilisées conformément à la loi (cf. art. 11, al. 3, L_{Su}). Par ailleurs, la LCF habilite le CDF à contrôler la qualité de l'activité de surveillance que l'autorité octroyant la subvention exerce sur les bénéficiaires d'aides financières et d'indemnités.

Les bénéficiaires peuvent faire appel à des tiers pour accomplir leur tâche, notamment dans le cadre de structures de groupe ou de holdings. Par exemple, les bénéfici-

²⁸ RO 2020 641, 687

²⁹ RS 614.0

ciaires 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 envers l'autorité 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'al 3 proposé vise à combler cette lacune. Il empêchera que les contrôles soient compliqués ou empêchés par des bénéficiaires qui acquerraient des prestations auprès de tiers non assujettis à l'obligation de renseigner. Les contrôles seront toutefois effectués en priorité auprès des bénéficiaires. Or s'ils ne peuvent pas être menés dans leur intégralité en raison, par exemple, d'informations lacunaires, il sera également possible de demander les renseignements nécessaires aux tiers auxquels il a été fait appel. Les obligations qui incombent à des tiers en Suisse découleront du nouvel al. 3. 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 compétentes. Cette règle facilitera l'accès aux informations.

Art. 25 Contrôle de l'accomplissement de la tâche

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 sont pas suffisamment ajustés aux risques.

L'obligation d'établir des plans de contrôle écrits vise à systématiser les travaux des unités administratives liés au contrôle 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. Celui-ci devra se baser en particulier sur les dispositions qui régissent les subventions ou sur les crédits budgétaires destinés au financement de ces subventions. En se fondant sur l'art. 25, les unités administratives concernées décideront dans quelle mesure il est justifié 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. 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 devra au moins régler les points suivants:

- *Nature du contrôle*: il s'agit de déterminer la procédure d'échantillonnage si, pour des raisons de coûts, un contrôle exhaustif est 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 les fonds accordés risquent de ne pas être utilisés conformément à leur destination. Les risques déterminent également 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 administrative³⁰. 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 les modalités de calcul de la subvention que de vérifier si les fonds attribués par la Confédération ont été utilisés selon les conditions et exigences 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. Les mesures nécessaires seront prises en cas de non-respect ou d'exécution imparfaite des engagements. C'est pourquoi la nouvelle disposition est insérée dans la section 3, intitulée «Versement et restitution des aides et indemnités».
- *Coordination avec d'autres autorités*: le cas échéant, 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 a connaissance des résultats, celle-ci pourra réduire l'étendue

³⁰ RS 172.021

- de ses contrôles (cf. 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 sera fondé de déroger à l'obligation d'établir un plan de contrôle. L'autorité 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.

4.5 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 du 12 juin 2009 sur la TVA³¹.

Art. 36, al. 3^{bis}

La formulation proposée est semblable à celle de l'art. 35, al. 3, de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur l'imposition de la bière³².

4.6 Loi fédérale sur les chemins de fer

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

Les apports des cantons au FIF seront calculés selon la méthode actuelle jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente modification de loi (cf. ch. 3.1.5). Ensuite, le montant des apports qui sera versé les années suivantes sera déterminé sur la base des montants de l'année précédant l'entrée en vigueur, corrigés selon la nouvelle méthode. Comme aujourd'hui, le DFF réglera les modalités du calcul dans une ordonnance départementale, édictée en accord avec le DETEC.

³¹ RS 641.20

³² RS 641.411

4.7 Loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire

Art. 3, al. 2, 2^e phrase

À l'instar de l'apport des cantons, 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 l'apport des cantons décrite ci-dessus (cf. ch. 4.6).

Art. 10, titre et al. 3 et 4

La modification de l'art. 10 LFIF n'est pas liée à celle de l'indexation des apports au fonds. Elle vise au contraire à combler un vide juridique. 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 à partir du fonds pour les grands projets ferroviaires ont été repris plus tard dans le bilan de la Confédération. De même, les prêts accordés aux projets ferroviaires du trafic d'agglomération à partir du fonds d'infrastructure (FI) ou du 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).

L'al. 3 permet de reprendre dans le FIF tous les prêts qui ont été ou qui seront accordés aux entreprises ferroviaires en vertu du droit sur les chemins de fer à titre de compensation des 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 de prêt resteront inchangées après le transfert au FIF.

L'al. 4 offre la possibilité au Conseil fédéral de reprendre dans le bilan de la Confédération les prêts conditionnellement remboursables gérés au moyen du FIF, pour autant que ceux-ci ne soient pas remboursés ou qu'ils soient convertis en capital propre. Ces prêts deviennent alors des prêts de la Confédération. La conversion en capital propre ou la renonciation au remboursement sont régies par le droit en vigueur (art. 51b, al. 3, LCdF). La Confédération pourrait renoncer au remboursement d'un prêt si les cantons y renoncent aussi, afin de contribuer aux mesures d'assainissement du bilan requises. Les éventuelles participations dans des entreprises ferroviaires ou exploitant des infrastructures ne pourront pas (le FIF n'étant pas doté de la personnalité juridique) et ne devront pas être inscrites au fonds, mais figureront dans le bilan de la Confédération, tout comme les autres participations existantes. Par ailleurs, la décision de ne pas réclamer le remboursement d'un prêt ou de convertir le prêt en une participation de la Confédération ne relève pas du fonds, mais incombe à la Confédération et aux autorités compétentes (cf. art. 25, al. 3, de l'ordonnance du 14 octobre 2015 sur les concessions, la planification et le financement de

l'infrastructure ferroviaire³³). Lors des délibérations au Parlement concernant l'art. 51b, al. 3, LCdF, on a relevé que l'obligation d'inscrire et d'actualiser dans le bilan tous les prêts conditionnellement remboursables pose problème à de nombreuses entreprises ferroviaires, car elle réduit la part de fonds propres de ces entreprises à un niveau extrêmement bas. La possibilité a donc été donnée à la Confédération d'offrir une aide dans des cas exceptionnels en décidant de ne pas réclamer le remboursement des prêts. Cet instrument s'ajoute à celui de la conversion des prêts en capital propre, mesure typique des assainissements de bilan. La renonciation au remboursement présuppose que les cantons sont aussi disposés à renoncer à leur part des prêts conditionnellement remboursables. Il ne doit toutefois en résulter aucune nouvelle obligation pour la Confédération, qui doit toujours rester libre de ses choix. La réglementation proposée permettra de trouver un accord entre les cantons concernés et la Confédération même hors du contexte d'assainissements indispensables³⁴. La possibilité qui existe déjà de convertir des prêts de la Confédération en capital propre (et d'augmenter ainsi la participation de la Confédération) sert non seulement à assainir le bilan, mais aussi à garantir les investissements de la Confédération dans l'infrastructure ferroviaire, ce qui est obligatoire notamment pour les ouvrages d'importance nationale. La réserve prévue dans le droit en vigueur (art. 51b, al. 3, LCdF) pour les décisions requises en vertu du droit de la société anonyme lors de la conversion de prêts en capital propre garantit le droit de regard obligatoire de l'entreprise concernée et des autres parties prenantes et exclut toute décision unilatérale de procéder à une telle conversion.

Le *titre* de l'art. 10 est adapté au nouveau contenu de cette disposition.

4.8 **Loi sur le transport de voyageurs**

Art. 31, al. 1

La réglementation de l'art. 31, al. 1, n'est pas identique dans toutes les langues. Tandis que le français utilise le terme «cautionnement», l'allemand et l'italien parlent de «garantie». Étant donné qu'il s'agit de cautionnements dans la pratique, les textes allemand et italien sont modifiés.

4.9 **Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication**

Art. 7, let. d, et 8, let. d et e

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. Celles qui se trouvent dans le système de traitement de l'Office fédéral de la police ne sont toutefois pas concernées par le présent projet. En outre, l'*art. 8*, qui dresse la liste exhaustive des

³³ RS 742.120

³⁴ BO 2012 E 1008, proposition et vote du conseiller aux États Engler Stefan

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. Bien que de nombreux cantons aient souhaité lors de la procédure de consultation que des fonctions d'analyse supplémentaires soient prises en compte, les art. 7 et 8 ne constituent pas une base suffisante pour l'importation de données figurant dans des programmes informatiques (GovWare; cf. art. 269^{ter} CPP) ou des dispositifs techniques spéciaux (IMSI-Catchers; cf. art. 269^{bis} CPP) ou collectées lors d'une observation (cf. art. 282 s. CPP).

Les fonctions de traitement visées permettront d'analyser directement les données qui sont déjà dans le système de traitement du Service SCPT et de visualiser les résultats de ces analyses par exemple sous la forme de graphiques. Ces 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 de l'art. 8, let. d, crée la base légale pour 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 traitement³⁵. 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 leur mandat légal.

Grâce à l'intégration de fonctions d'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 pas besoin d'exporter les données et d'en confier l'analyse à un tiers, ni d'acquérir leur propre logiciel d'analyse des données.

Art. 23, al. 3

La formulation actuelle de l'*al. 3*, «la communication des données a lieu [...]», 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 («24 heures sur 24») 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, postale ou autre aux autorités de poursuite pénale. C'est pourquoi le terme «communication» sera supprimé, et l'expression «24 heures sur 24», remplacée par «en permanence».

³⁵ Cf. art. 4 et 5 OST-SCPT (RS **780.12**)

Section 9 Frais

La réglementation des frais fait l'objet d'une section à part entière de la LSCPT, à savoir la section 9. 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 et précisé dans le nouvel art. 38, al. 4.

Art. 38 Principes

L'*al. 1* est légèrement reformulé pour mieux souligner que les frais en question incombent aux personnes obligées de collaborer et ne sont pas 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 (cf. art. 38*a*, al. 2). Comme à l'al. 1, la nouvelle formulation précise que l'indemnité ou la participation prévue concernera uniquement les frais occasionnés aux personnes obligées de collaborer. À la différence de l'al. 1, la formulation de l'al. 2, comme dans le droit en vigueur, n'inclut pas toutes les obligations des personnes obligées de collaborer, mais se limite à l'obligation de fournir des renseignements et d'exécuter 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, let. a, selon lequel les renseignements doivent être communiqués gratuitement. L'indemnité équitable est une indemnité uniforme par type de renseignement et de surveillance versée à titre de compensation des dépenses d'une personne obligée de collaborer travaillant efficacement.

L'*al. 3* doit être lu en corrélation avec l'art. 38*a*. La Confédération et les cantons supporteront en commun les frais que la fourniture de prestations et le versement d'indemnités aux personnes obligées de collaborer occasionneront au Service SCPT. Les prestations du Service SCPT comprennent notamment toutes les tâches qui sont énumérées dans la section 3 de la LSCPT et qui lui sont imputables soit directement, soit indirectement (frais généraux).

Introduite à la faveur de la modification, la notion de participation aux frais remplace le terme «émolument», car les exigences légales en matière d'émoluments administratifs ne doivent pas être impérativement satisfaites. La participation forfaitaire aux frais ne lie pas nécessairement l'obligation de payer à une prestation concrète. Elle indique seulement une répercussion partielle des coûts sur les autorités de poursuite pénale.

L'actuel art. 23, al. 3, dispose déjà que l'absence d'indemnisation vise tant les prestations des personnes obligées de collaborer que celles du Service SCPT. La formulation actuelle n'étant toutefois pas assez explicite, elle est précisée à l'al. 4. L'*al. 4, let. a*, habilite le Conseil fédéral à prévoir que les personnes obligées de collaborer doivent fournir gratuitement tout ou partie des 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 tout ou partie des renseignements ne sont pas prises en compte dans le calcul de la participation des cantons aux frais.

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*, 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 (cf. également al. 3).

En vertu de l'*al. 2*, il pourra fixer les modalités d'indemnisation et les participations aux frais de façon à maintenir l'actuel système de paiement au cas par cas ou à instaurer diverses sortes de forfaits, tels des forfaits annuels. La participation forfaitaire aux frais sera calculée sur la base d'une clé de répartition, réexaminée à intervalles réguliers (p. ex. tous les 3 ans) et adaptée en cas d'écart. Une méthode de calcul 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, en particulier pour les personnes obligées de collaborer ayant un volume de mandats ou de prestations restreint.

Il faut éviter que la création de forfaits empêche d'imputer aux parties les frais que celles-ci doivent assumer dans une procédure. En cas de solution forfaitaire, il faudra 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 (cf. comptabilisation formelle proposée à l'*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 la clé de répartition des indemnités et des participations aux frais si la solution forfaitaire est choisie (cf. 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 de poursuite pénale doit assumer seule les frais

qui découlent des opérations qu'elle commande. La possibilité de prendre en compte l'utilité des renseignements et des surveillances permettra de mieux répartir ces frais entre les cantons. Les cantons seront bien évidemment libres de conclure entre eux un accord prévoyant une clé de répartition fondée sur des critères autres que cette utilité. Dans ce cas, les frais continueront d'être répartis selon le principe de l'utilité entre la Confédération et l'ensemble des cantons, mais la part de chaque canton sera calculée d'après la clé de répartition prévue dans l'accord des cantons. En d'autres termes, l'accord des cantons primera la clé de répartition définie à l'al. 4 lorsqu'il s'agira de calculer la participation individuelle des cantons aux frais. Le Conseil fédéral se basera sur la clé de répartition convenue par les cantons (p. ex. nombre d'habitants par canton) pour calculer les participations aux frais visées à l'al. 1.

Le Service SCPT établira ensuite un décompte, qui présentera les écarts et les mesures de correction qui s'imposent (cf. *al. 5*). Ce décompte indiquera surtout le nombre de renseignements fournis et de surveillances ordonnées et mentionnera les frais des divers mandats individuels. Les autorités de poursuite pénale pourront ainsi répercuter les frais de procédure sur les parties prenantes. Ce décompte pourra aussi être intégré dans le système afin que les autorités de poursuite pénale puissent y accéder de manière autonome en cas de besoin.

4.10 Loi sur la protection de l'environnement

Art. 52

La possibilité de construire des installations de traitement des déchets cautionnées par la Confédération n'a encore jamais été utilisée. L'art. 52 (installations de traitement des déchets) peut donc être abrogé. Cette abrogation est conforme à la recommandation de la Délégation des finances du 27 juin 2019.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

5.1.1 Conséquences financières

Les seules mesures qui auront des conséquences importantes pour les finances fédérales sont 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 en matière de surveillance des télécommunications, d'autre part.

La modification de l'indexation de l'apport au FIF allégera les finances de manière progressive. Si l'IPC varie de 0,5 % par an et l'IRF, de 0,7 % par an, la Confédération verra diminuer ses charges d'environ 18 millions en 2025 et de quelque 50 millions en 2030. Le montant de l'allègement dépendra entièrement de l'évolution de ces deux indices.

La création 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 efficaces en matière de surveillance des subventions. 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.

5.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Aucun des projets ne fera augmenter ou diminuer les besoins en personnel. Sous certaines conditions, l'élaboration de plans de contrôle des subventions entraînera une charge de travail initiale assez importante. Étant donné qu'ils sont d'ores et déjà chargés de vérifier régulièrement l'affectation des subventions qu'ils octroient et l'exécution des tâches, les offices utilisent en général déjà des plans de ce genre. Aucune ressource supplémentaire n'est donc requise.

5.2 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 4 millions pour 2025 et à 11 millions pour 2030. L'apport des cantons étant calculé de la même façon que celui de la Confédération, l'incertitude décrite au chiffre 5.1.1 est également valable pour les cantons.

La création 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 possibilité d'un calcul au forfait permettra également aux cantons de réduire leurs frais administratifs.

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 propos de la mensuration officielle n'aura aucune incidence sur les frais des cantons.

5.3 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, la nouvelle méthode de calcul prévue n'affectera 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.

6 Aspects juridiques

6.1 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 message sont conformes à ces normes constitutionnelles.

6.2 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.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Dix lois fédérales devront être modifiées aux fins de la mise en œuvre juridique des mesures proposées. Celles-ci 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).

6.4 Frein aux dépenses

Le projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni crédits d'engagement ni plafonds 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 aux dépenses, car elle n'entraîne aucune dépense supplémentaire.

6.5 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.

6.6 Délégation de compétences législatives

Le projet de loi ci-joint contient plusieurs dispositions prévoyant la délégation de compétences législatives au Conseil fédéral. Celui-ci pourra ainsi édicter par voie d'ordonnance les dispositions d'exécution nécessaires à la mise en œuvre des lois.

Loi sur la géoinformation

L'art. 38, al. 1^{quater}, P-LGéo modifie la compétence en matière d'édiction de dispositions d'exécution relatives au calcul des contributions versées par la Confédération à la mensuration officielle. Attribuée actuellement à l'Assemblée fédérale (OFMO), cette compétence sera déléguée au Conseil fédéral.

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

L'art. 38, al. 4, P-LSCPT habilite le Conseil fédéral à prévoir des exceptions pour le versement d'indemnités aux personnes obligées de collaborer et le recouvrement de la participation des cantons.

L'art. 38a, al. 1, P-LSCPT habilite le Conseil fédéral à régler dans les dispositions d'exécution les modalités de calcul et de versement des indemnités ainsi que les modalités de calcul et de recouvrement des participations aux frais. À la possibilité que les indemnités et participations aux frais soient calculées au cas par cas comme à l'heure actuelle s'ajoute celle d'un calcul sous forme de forfaits (al. 2).

6.7 Protection des données

La question de la protection des données se pose surtout à propos des données sensibles et du traitement des données au moyen du système du Service SCPT. Ce traitement 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.

