

**Projet de Message
accompagnant les projets de décisions concernant l'adoption de la convention-programme du
domaine de la mensuration officielle entre la Confédération suisse et le canton du Valais**

du

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil du Canton du Valais

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, le projet de décision concernant l'adoption de la convention-programme 2020 – 2023 dans le domaine de la mensuration officielle entre la Confédération suisse et le canton du Valais. Ce projet de décision découle directement de la mise en œuvre de la réforme RPT. Celle-ci a redéfini en profondeur les relations entre la Confédération et les cantons. Elle a notamment institué de nouvelles modalités de subventionnement des domaines placés sous la responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons ainsi que de nouvelles modalités d'indemnisation des tâches fédérales dont la réalisation est déléguée aux cantons.

Conformément aux dispositions de la loi concernant la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes du 16 juin 2010, l'approbation des conventions-programmes dont le montant des dépenses brutes à charge du canton dépasse dix millions de francs est de la compétence du Grand Conseil.

Parmi les deux conventions du domaine de la géoinformation, une convention-programme nécessite l'approbation du Grand Conseil :

- la convention-programme entre la Confédération suisse représentée par la Direction fédérale des mensurations cadastrales (D+M) et le canton du Valais concernant la mensuration officielle.

Compte tenu du temps nécessaire à la Confédération pour la finalisation de la convention-programme, qui n'ont été adressées au canton dans leur dernière version que le 24 avril 2020, il n'a pas été possible de soumettre plus rapidement au Grand Conseil ces objets dont l'entrée en vigueur est fixée avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2020.

1. Introduction

1.1. Des contributions fédérales liées aux prestations

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a été très largement revue dans le cadre du projet RPT. Après analyse, certaines tâches ont été confiées soit à la Confédération (routes nationales, défense nationale, financement des prestations individuelles AVS / AI...), soit aux cantons (prestations collectives AVS / AI, formation scolaire spéciale, vulgarisation agricole...), soit demeurent conjointes (protection contre les dangers naturels, protection de la nature et du paysage, conservation et gestion des forêts, financement des transports publics...). Parallèlement, les modalités de collaboration entre la Confédération et les cantons ont été adaptées. De nouveaux instruments, conventions-programmes et accord sur les prestations, liant la contribution financière globale de la Confédération à la réalisation de prestations précisément définies ont été introduits.

1.2. Convention-programme

La convention-programme est l'instrument central pour l'exécution des tâches relevant de la responsabilité commune de la Confédération et des cantons. Elle fixe les objectifs à atteindre sur plusieurs années ainsi que la participation financière globale de la Confédération. Avec les conventions-programmes, l'accent est mis sur le subventionnement de programmes pluriannuels cohérents. Cette manière de faire doit conduire à abandonner le subventionnement basé sur les coûts et à le remplacer par un subventionnement basé sur les effets recherchés¹.

La forme de collaboration et de partage du financement doit amener la Confédération à renforcer la conduite stratégique des politiques publiques et inciter les cantons à améliorer, moyennant une marge de manœuvre élargie, l'efficacité de la mise en œuvre opérationnelle. Ainsi, le subventionnement n'est pas strictement lié au seul versement d'un montant défini par décision, mais très étroitement lié à la réalisation d'activités devant produire des résultats prédéfinis. Les conventions-programmes définissent ainsi à la fois la contribution fédérale et les réalisations attendues du canton, ce nouvellement pour quatre ans.

1.3. Bases légales cantonales

Les modifications de la loi cantonale sur les subventions ainsi que de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton adoptées avec la loi concernant la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes du 16 juin 2010 énoncent le contenu des mandats de prestations (conventions-programmes, accord sur les prestations, contrats de prestations) ainsi que les autorités compétentes pour les conclure.

Le Conseil d'Etat est compétent pour conclure les conventions-programmes. Au-delà d'un montant de 10 millions (montant des dépenses brutes à charge du canton sur la période prise en considération), la convention-programme doit être soumise au Grand Conseil pour approbation. Cette dernière est globale. Elle porte sur le volume financier de la convention-programme et l'effet induit par celle-ci sur les budgets de l'Etat, et non pas sur son contenu.

¹ cf. Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF 2005, pp. 5735-5736

Cette solution s'est imposée pour les raisons suivantes:

- *les conventions-programmes sont des contrats administratifs du droit fédéral sur les subventions. La compétence de négocier les subventions avec la Confédération incombe aux exécutifs cantonaux ;*
- *le contenu des conventions-programmes est avant tout technique ;*
- *les conséquences financières des conventions-programmes peuvent dans certains cas être considérables, notamment pour ce qui est des participations cantonales correspondantes. Celles-ci sont d'autant plus importantes que les conventions-programmes sont généralement conclues pour plusieurs années. Elles anticipent de ce fait les budgets à venir et engagent les cantons. Une implication du Grand Conseil peut dès lors se justifier dans certains cas, ce d'autant plus que la législation cantonale ne prévoit pas une approbation de la planification intégrée pluriannuelle par le Grand Conseil ;*
- *le principe de la dépense brute et la pluriannualité des conventions-programmes nécessitent par ailleurs de définir un seuil acceptable du point de vue de la politique financière du canton (les engagements importants font l'objet d'une décision du Grand Conseil) et praticable (seules les conventions-programmes impliquant des engagements conséquents pour le canton doivent être soumises pour approbation globale au Grand Conseil). Un montant de 10 millions paraît conforme à cette double exigence.*

Précisons que la grande majorité des cantons considère les conventions-programmes comme des actes essentiellement administratifs et réserve la compétence de les conclure au gouvernement cantonal. Comme rappelé ci-dessus, la portée pluriannuelle de l'engagement a amené le Conseil d'Etat et le Grand Conseil valaisan à apprécier quelque peu différemment la situation. Plus encore que la convention-programme, c'est l'incidence financière de ces derniers pour le canton que le Grand Conseil est invité à approuver du fait qu'ils anticipent les compétences budgétaires du législatif cantonal. Dans ce sens, l'approbation de la convention-programme a valeur de crédit-cadre. L'introduction explicite de cette clause dans les projets de décisions poursuit un but de simplification et d'économie de procédure. En effet, dès le moment où les conventions-programmes sont suffisamment précises en ce qui concerne la question des dépenses brutes incombant au canton, elles peuvent être logiquement désignées comme crédits-cadre, ce qui évite que les dépenses y relatives doivent faire l'objet de décisions ultérieures du Grand Conseil concernant ces mêmes objets. Il est rappelé de plus à cet égard que, selon l'article 18 alinéa 1 LGCAF, le « *crédit-cadre est un crédit d'engagement concernant un programme* » et, qu'en conséquence, il constitue le corollaire logique d'une convention-programme.

2. Conventions-programmes

2.1. Aperçu général

Deux conventions-programmes ont été négociées avec les offices fédéraux et sont à ce jour finalisées ou en passe de l'être.

En signant une convention-programme, le canton s'engage à réaliser sur la période de validité de celle-ci un certain nombre d'objectifs et, pour y parvenir, à allouer les moyens financiers correspondants. L'engagement pris peut ainsi être important. Dans tous les cas, il concerne non seulement le budget à venir, mais anticipe également les budgets futurs, dont certaines positions sont de ce fait déjà d'ores et déjà figées.

2.2. Conventions-programmes de la compétence du Conseil d'Etat du Valais

La conventions-programmes suivante finalisée avec le Département de la défense, de la protection civile et du sport est de la compétence du Conseil d'Etat :

- ***Convention-programme concernant le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF)***

Le cadastre RDPPF a été mis en exploitation le 1^{er} janvier 2020 et informe les utilisateurs sur les restrictions de droit public à la propriété foncière, par exemple sur le plan d'affectation de zone, les limites statiques de la forêt, les zones de protection des eaux souterraines, les sites pollués et les alignements le long des routes nationales. Le cadastre RDPPF informe sur les dimensions géométriques et la position géographique de la restrictions (carte), ainsi que sur les dispositions juridiques (document) qui constitue la restriction en vigueur. Ces informations sont mises à disposition sous forme numérique.

Cette convention-programme fixe les objectifs pour le développement futur du cadastre RDPPF. Il est prévu d'introduire d'autres thèmes dans le cadastre, notamment l'espace requis au cours d'eau, les zones réservées, les réserves forestières et les alignements le long des lignes de haute tension. En plus, le cadastre devra être complété par d'autres fonctionnalités.

La convention-programme dans le domaine du cadastre RDPPF prévoit des contributions fédérales de Fr. 1'075'098.- et des contributions du canton de Fr. 1'075'098.-.

2.3. Conventions-programmes de la compétence du Grand Conseil – considérations générales

Les conventions-programmes dont le montant des dépenses brutes à charge du canton dépasse 10 millions de francs sont conclues par le Conseil d'Etat, sous réserve de l'approbation du Grand Conseil (art. 30bis LGCAF).

Comme énoncé au point 1, les conventions-programmes sont des contrats administratifs du droit fédéral sur les subventions. La compétence de négocier les subventions avec la Confédération incombe au Conseil d'Etat. Toutefois, les conséquences financières des conventions-programmes, qui sont conclues pour nouvellement 4 années et qui concernent un ensemble de mesures, peuvent dans certains cas être considérables. Pour cette raison, la loi concernant la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes du 16 juin 2010 prévoit qu'au-delà d'un certain seuil – 10 millions de francs – les conventions-programmes font l'objet d'une décision du Grand Conseil. Cette décision vise avant tout à approuver l'engagement financier que prend le canton en acceptant la subvention fédérale, elle a du reste valeur de crédit-cadre.

2.4. Convention-programme dans le domaine de la mensuration officielle

2.4.1. Contexte

Le domaine de la mensuration officielle reste une tâche commune de la Confédération et des cantons. Le canton assure la surveillance des travaux des ingénieurs-géomètres mandatés pour réaliser les travaux de mensuration officielle. La Confédération assure la haute-surveillance.

2.4.2. Objet de la convention-programme

La convention-programme comprend 17 paquets de mesures. Elle a comme objectives d'introduire la mensuration officielle sur tout le territoire valaisan au standard MO93. Cette mensuration doit être réalisé notamment dans la zone alpestre qui n'est pas encore mesurée. De plus, la qualité de l'ouvrage de la mensuration officielle doit être améliorée à l'aide de système d'annonce optimisé en augmentant le degré d'actualisation.

La mensuration officielle doit être optimisée pour répondre aux exigences liées aux traitements électroniques des affaires de l'économie et des particuliers avec les administrations.

2.4.3. Principales mesures convenues avec la Confédération

La surface des périmètres non mesurés s'élève à 252'427 ha et concerne surtout les zones alpêtres. La mensuration officielle dans ces zones doit être réalisée à l'aide des méthodes adéquates.

De surcroît, un paquet de mesures concernent la mise en cohérence entre le Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) et la mensuration officielle. Ce travail est nécessaire pour des raisons de notion différente de « bâtiment » dans les deux domaines métier. En plus, tous les bâtiments devront être introduits dans le RegBL. Actuellement, le RegBL décrit uniquement les bâtiments d'habitation.

Les travaux préalables devront également être réalisés pour introduire un système d'information national sur les immeubles.

2.4.4. Incidences financières

Les coûts totaux de réalisation des prestations selon la convention-programme pour les années 2020-2023 s'élèvent à Fr. 19'630'000.-. Le montant de la contribution fédérale correspondante est de Fr. 8'630'000.-.

Globalement, les incidences financières de la convention-programme se présentent comme suit :

	2020-2023	2020	2021	2022	2023
Confédération	8'630'000	1'700'000	4'000'000	2'000'000	930'000
Canton	11'000'000	2'736'900	2'969'000	2'801'100	2'493'000
Total	19'630'000	4'436'900	6'969'000	4'801'100	3'423'000

Les engagements et dépenses effectifs demeurent liés à la planification financière et au budget approuvés.

2.4.5. Objet de la décision du Grand Conseil

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à approuver la convention-programme entre la Confédération Suisse, représentée par la Direction fédérale des mensurations cadastrales (D+M), et le canton du Valais concernant la mensuration officielle 2020 - 2023, programme dont le montant des dépenses brutes à charge du canton pour les années 2020 – 2023 s'élève à Fr. 19'630'000.-, y compris Fr. 8'630'000.- de contributions de la Confédération.

La décision d'approbation de la convention-programme a valeur de crédit-cadre pour les dépenses brutes à charge du canton.

3. Conclusions

Le Conseil d'Etat soumet à l'approbation du Grand Conseil les conventions-programmes dont le montant des dépenses brutes à charge du canton dépasse sa compétence financière. La réalisation des prestations convenues dans les conventions-programmes dans les domaines concernés est de toute première importance pour le canton. En approuvant la convention-programme, le Grand Conseil permettra au canton de bénéficier des contributions financières correspondantes de la Confédération. Il valide par ailleurs préalablement, avec les crédits-cadre correspondants, les montants que le canton s'est engagé à allouer pour les tâches objets de conventions dans ses budgets 2020 à 2023.

Vu les développements qui précèdent, nous vous proposons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, d'accepter la décision concernant l'approbation de la convention-programme entre la Confédération et le canton du Valais.

Nous saisissons cette occasion, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés, pour vous exprimer notre parfaite considération et vous recommander, avec nous, à la protection divine.

Sion, le 30 juillet 2020

Le président du Conseil d'Etat: **Christophe Darbellay**

Le Chancelier d'Etat : **Philipp Spörri**