

*Ce texte est une version
provisoire. Seule la version qui
sera publiée dans la Feuille
fédérale fait foi.*

Avis
Initiatives parlementaires 21.503 et 22.483
Examen du budget et procédure de co-rapport
Rapport de la Commission des finances du Conseil national du 29 juin
2023
Avis du Conseil fédéral

du 23 août 2023

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous vous soumettons ci-après notre avis concernant le rapport de la Commission des finances du Conseil national du 29 juin 2023¹ relatif aux initiatives parlementaires 21.503 «Bases légales de l'examen du budget. Nécessité de modifier les dispositions existantes» et 22.483 «Assurer l'implication des Commissions des finances dans les interventions et les projets d'acte de commissions thématiques ayant des conséquences financières importantes».

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

23 août 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

¹ FF 2023

Avis

1 Contexte

Par son rapport du 29 juin 2023² relatif aux initiatives parlementaires 21.503 «Bases légales de l'examen du budget. Nécessité de modifier les dispositions existantes» et 22.483 «Assurer l'implication des Commissions des finances dans les interventions et les projets d'acte de commissions thématiques ayant des conséquences financières importantes», la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) présente un projet de modification de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)³. Même s'il n'existe aucun lien matériel entre les deux initiatives, la CdF-N a décidé, pour des raisons d'économie administrative, de les réunir en un projet unique.

L'*initiative parlementaire 21.503 «Bases légales de l'examen du budget. Nécessité de modifier les dispositions existantes»* a été déposée le 22 octobre 2021 par la CdF-N, afin de combler les lacunes observées en matière d'examen du budget depuis l'introduction du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), le 1^{er} janvier 2017. Il est ainsi apparu que les différentes règles de procédure prévues par la LParl pour les divers arrêtés fédéraux concernant le budget pouvaient conduire à des décisions incohérentes ou involontaires des Chambres fédérales. C'est notamment le cas de l'arrêté fédéral Ib concernant le cadre financier inscrit au budget. Si une proposition de conciliation est rejetée par les Chambres fédérales, l'ensemble de l'arrêté fédéral Ib est retoqué. Par conséquent, toutes les modifications qui ont pourtant fait l'objet d'une décision concordante entre les deux Chambres sont également rejetées.

Le projet présenté par la CdF-N prévoit que la proposition de conciliation relative à l'arrêté fédéral Ib soit désormais examinée conformément à l'art. 94a LParl et, partant, de manière analogue aux propositions de conciliation relatives au programme de législature et au plan financier. Les Chambres devront voter individuellement sur chaque disposition de la proposition de conciliation. En cas de rejet, seule la disposition concernée serait biffée et non, comme maintenant, l'ensemble de l'arrêté fédéral Ib.

L'*initiative parlementaire 22.483 «Assurer l'implication des Commissions des finances dans les interventions et les projets d'acte de commissions thématiques ayant des conséquences financières importantes»* a été déposée le 9 novembre 2022 par la CdF-N, dans le but de simplifier et d'uniformiser la procédure de co-rapport au sein des Commissions des finances (CdF). Aujourd'hui, les droits de proposition et de parole des CdF devant les Chambres se limitent aux projets par lesquels des crédits d'engagement ou des plafonds de dépenses sont demandés. Toutefois, environ deux tiers du budget de la Confédération concernent des recettes et des dépenses liées.

Le présent projet prévoit qu'à l'avenir, les CdF doivent pouvoir prendre position, devant les Chambres et dans le cadre de la procédure de co-rapport, sur tous les projets des commissions et du Conseil fédéral, dans la mesure où ceux-ci ont «des conséquences financières importantes». Pour de tels projets d'acte, il conviendra d'inviter

² FF 2023

³ RS 171.10

les deux CdF à participer à la procédure de co-rapport. S'il s'agit de projets élaborés par des commissions parlementaires, ces dernières devront demander à la CdF correspondante son évaluation en même temps qu'elles demandent l'avis du Conseil fédéral. Par ailleurs, dans leurs co-rapports à l'intention des commissions thématiques, les CdF devront à l'avenir se concentrer davantage sur les aspects budgétaires des projets. Pour ce faire, les art. 50 et 112 LParl doivent être modifiés.

Une fois les nouvelles dispositions entrées en vigueur, les CdF entendent se fonder sur les valeurs indicatives suivantes pour déterminer si un projet aura des «conséquences financières importantes»: les projets d'acte qui entraînent soit des dépenses périodiques, soit une augmentation ou une perte de recettes périodique de plus de 50 millions de francs (au lieu de 25 millions selon la pratique actuelle) seront en général examinés dans le cadre de la procédure de co-rapport. Pour les projets d'acte qui entraînent de nouvelles dépenses uniques ou une augmentation ou une perte de recettes unique, la nouvelle valeur seuil sera fixée à 200 millions de francs (au lieu de 100 millions jusqu'ici).

Sur demande de la CdF-N, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a examiné, lors de sa séance du 20 avril 2023, les propositions avancées et procédé à une évaluation de fond pour déterminer si des actions étaient requises dans ce contexte. La majorité des membres de la CIP-N a soutenu les propositions de mise en œuvre des deux initiatives. Celles concernant l'initiative parlementaire 22.483 ont toutefois reçu des appréciations divergentes, mais ont finalement obtenu le soutien de la commission par 13 voix contre 11.

2 Avis du Conseil fédéral

La modification de l'art. 94a LParl proposée en réponse à l'initiative parlementaire 21.503 viendra renforcer l'instrument de gestion du cadre financier ainsi que des objectifs, des paramètres et des valeurs cibles fixés pour les groupes de prestations, en permettant à l'Assemblée fédérale de prendre des décisions ciblées en matière de budget et de confier des mandats au Conseil fédéral. Ces nouvelles prérogatives permettraient d'éviter qu'en cas de décision controversée, l'intégralité de l'arrêté fédéral Ib ne soit rejetée, malgré un consensus obtenu pour une partie de la solution de conciliation. Le Conseil fédéral salue ce changement.

Les modifications des art. 50 et 112 LParl proposées en réponse à l'initiative 22.483 concernent des processus internes au Parlement. Par conséquent, le Conseil fédéral n'émet pas d'avis à ce sujet.