



21.503 / 22.483

Initiatives parlementaires

Examen du budget et procédure de corapport

Rapport de la Commission des finances du Conseil national

du 29 juin 2023

Monsieur le Président
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur le Parlement, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral et aux commissions parlementaires pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

29 juin 2023

Pour la commission

Le président : Roland Fischer

Condensé

La Commission des finances du Conseil national (CdF-N) a déposé, le 22 octobre 2021, l'initiative parlementaire 21.503 « Bases légales de l'examen du budget. Nécessité de modifier les dispositions existantes » et, le 9 novembre 2022, 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 ». Toutes deux ont été mûrement réfléchies au sein des deux Commissions des finances (CdF) : elles visent à modifier les dispositions de la loi sur le Parlement (LParl) qui concernent d'une part le processus budgétaire et, d'autre part, les compétences des CdF dans le cadre de la procédure de corapport. 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. Cette procédure s'applique également lors d'autres modifications du droit parlementaire.

Initiative 21.503 : l'expérience acquise en matière d'examen du budget depuis l'introduction du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), il y a sept ans, a montré que les différentes règles de procédure prévues par la LParl pour les divers arrêtés fédéraux concernant le budget peuvent potentiellement 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. La CdF-N propose 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 à la proposition de conciliation relative au programme de législation et au plan financier. Les conseils devraient voter individuellement sur chaque disposition de la proposition de conciliation. En cas de rejet, seule la disposition concernée serait biffée et non l'ensemble de l'arrêté fédéral Ib, comme c'est le cas dans le droit en vigueur.

Initiative 22.483 : cette initiative a été déposée en réaction à diverses décisions prises par les Chambres fédérales en 2022 (augmentation des dépenses de l'armée, contre-projets indirects à l'initiative pour les glaciers et à l'initiative d'allègement des primes, etc.), qui ont déséquilibré le plan financier à partir de 2024. Il en résulte un déficit structurel incompatible avec le frein à l'endettement, qui contraint le Conseil fédéral et le Parlement à prendre des mesures d'assainissement des finances fédérales. Les Chambres fédérales ont pris ces décisions sans que les CdF se soient prononcées dans le cadre de la procédure de corapport, car elles ne sont généralement pas invitées à présenter un corapport pour les projets d'actes des commissions thématiques, contrairement à ceux émanant du Conseil fédéral. La CdF-N propose de simplifier et d'uniformiser la procédure de corapport au sein des CdF. Aujourd'hui, les droits de proposition et de parole des CdF devant les conseils se limitent aux projets par lesquels des crédits d'engagement ou des plafonds de dépenses sont demandés. Toutefois, étant donné qu'environ deux tiers du budget de la Confédération concernent des recettes et des dépenses liées, les CdF doivent pouvoir, à l'avenir, prendre position devant les conseils également sur des projets qui règlent les recettes de la Confédération ou qui entraînent des dépenses liées importantes. La nouvelle réglementation proposée pour la procédure de corapport doit apporter une contribution

essentielle à l'accomplissement du mandat légal des CdF dans le domaine de la gestion des finances. En outre, dans leurs corapports à l'intention des commissions thématiques, les CdF devront à l'avenir se concentrer davantage sur les aspects budgétaires des projets, à savoir sur les recettes et les dépenses sous forme de crédits d'engagement, de plafonds de dépenses, de dépenses liées et de subventions. Lorsque des projets d'acte ayant des conséquences financières importantes seront élaborés par des commissions parlementaires, ces dernières devront demander aux CdF leur évaluation du point de vue de la politique budgétaire en même temps qu'elles demandent l'avis du Conseil fédéral.

La CdF-N a prié la Commission des institutions politiques de son conseil (CIP-N) de prendre position sur son avant-projet du 31 mars 2023 visant à mettre en œuvre les initiatives parlementaires visées en titre. La CIP-N a examiné les propositions de la CdF-N le 20 avril 2023 et procédé à une évaluation de fond afin de déterminer si des mesures devaient être prises. Elle soutient, dans sa majorité, les propositions de mise en œuvre des initiatives 21.503 et 22.483. La CdF-N a alors élaboré un projet ainsi que le présent rapport explicatif et les a approuvés le 29 juin 2023. Le Conseil fédéral et les commissions intéressées ont la possibilité de prendre position sur le projet de la CdF-N avant son examen par le Conseil national.

Table des matières

Condensé	2
1.1.2 Scénarios en cas de décisions potentiellement incohérentes ou involontaires	8
1.1.3 Nouvelle solution	9
1.2 Procédure de corapport (iv. pa. 22.483)	10
1.2.1 Cadre réglementaire existant	10
1.2.2 Pratique actuelle	11
1.2.3 Problème identifié	12
1.2.4 Nouvelle solution	13
1.2.5 Digression : compétences des commissions des finances cantonales	14
2 Grandes lignes du projet	17
2.1 Examen du budget (iv. pa. 21.503)	17
2.1.1 Modifications proposées	17
2.1.2 Avis de la Commission des institutions politiques du Conseil national	17
2.2 Procédure de corapport (iv. pa. 22.483)	18
2.2.1 Modifications proposées	18
2.2.2 Possibilités examinées et solutions non retenues	19
2.2.3 Conséquences financières importantes : définition	22
2.2.4 Suivi parlementaire des projets ayant une incidence financière	23
2.2.5 Mise en œuvre du projet dans la pratique de l'examen parlementaire	24
2.2.6 Avis de la Commission des institutions politiques du Conseil national	27
3 Commentaire des dispositions	28
3.1 LParl	28
4 Conséquences en matière de finances et de personnel	29

Rapport

1 Contexte

1.1 Examen du budget (iv. pa. 21.503)

1.1.1 Cadre réglementaire existant

Le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) a été introduit avec le budget 2017. L'examen du budget tel qu'il est réalisé actuellement par le Parlement diffère parfois largement de ce que pratiquait l'Assemblée fédérale avant l'adoption du NMG. Cela s'explique notamment par les possibilités juridiques accrues dont dispose le Parlement concernant l'examen du budget et du plan intégré des tâches et des finances.

L'Assemblée fédérale fixe le budget annuel de la Confédération en adoptant les arrêts fédéraux Ia et Ib sur le budget. Elle approuve les moyens financiers par la voie de l'*arrêté fédéral Ia sur le budget*. Ce faisant, le Parlement confère au Conseil fédéral et à l'administration la compétence d'effectuer des paiements ou de contracter des engagements financiers (au moyen de crédits d'engagement) pour le but prévu dans le poste budgétaire considéré (spécification qualitative), jusqu'au montant budgétaire donné (spécification quantitative). Il peut modifier le cadre financier de certains groupes de prestations des unités administratives par la voie de l'*arrêté fédéral Ib concernant le cadre financier inscrit au budget*. Par cadre financier, on entend, d'une part, les objectifs, les paramètres et les valeurs cibles et, d'autre part, les conditions-cadres de l'utilisation des crédits. Le Parlement prend connaissance du plan financier par la voie de l'*arrêté fédéral II concernant le plan financier*, qu'il peut compléter par des mandats au Conseil fédéral visant à modifier le prochain budget. Le plan financier peut prévoir des montants de crédit sous forme de chiffres, des mandats sous forme de texte ou un mélange des deux.

Les arrêtés fédéraux concernant le budget s'appuient sur différentes dispositions de la loi sur le Parlement (LParl ; RS 171.10) en ce qui concerne l'entrée en matière et le vote sur l'ensemble ainsi que l'examen et les conséquences juridiques du rejet d'une proposition de conciliation.

Entrée en matière sur le projet relatif au budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances

L'entrée en matière sur l'arrêté fédéral Ia (budget) et l'arrêté fédéral II (plan financier) est acquise de plein droit ; par contre, elle n'est pas acquise de plein droit pour l'arrêté fédéral Ib (cadre financier).

La Constitution fédérale (Cst., RS 101) exige de l'Assemblée fédérale qu'elle traite certains objets. En vertu de l'art. 74, al. 3, LParl, l'entrée en matière est ainsi acquise de plein droit pour les initiatives populaires (art. 139 Cst.), les budgets (art. 167 Cst.), les rapports de gestion (art. 169 et art. 187, al. 1, let. b, Cst.), les comptes (art. 167 Cst.), les réclamations contre les conventions passées par des cantons entre eux ou avec l'étranger (art. 172, al. 3, Cst.), la garantie des constitutions cantonales (art. 172, al. 2, Cst.), le programme de législature et le plan financier (art. 173, al. 1, let. g, Cst.).

Comme le budget, le programme de législation et le plan financier sont des instruments essentiels de l'activité de l'État. L'Assemblée fédérale a le droit et le devoir de participer à ces planifications importantes (cf. art. 173, let. g, Cst.). C'est pourquoi, comme pour le budget, elle a déclaré l'entrée en matière acquise de plein droit pour le programme de législation et le plan financier, étant précisé qu'une solution différenciée ne serait pas envisageable en raison du lien étroit entre le plan financier et le budget dans le modèle NMG.

Par contre, il n'existe aucune obligation constitutionnelle pour l'Assemblée fédérale de fixer un cadre financier dans le budget. Conformément à l'art. 29, al. 2, de la loi sur les finances de la Confédération (LFC ; RS 611.0), elle peut fixer un cadre financier pour chaque groupe de prestations. En vertu de l'art. 25, al. 3, LParl, elle peut en outre y définir les conditions-cadres de l'utilisation du crédit, le calendrier de la réalisation du projet et le compte rendu du Conseil fédéral. L'Assemblée fédérale n'est pas obligée de fixer ce cadre financier; elle peut juger s'il est pertinent de le faire ou non. Pour cette raison, selon le droit en vigueur, l'entrée en matière sur l'arrêté fédéral concernant le cadre financier n'est pas acquise de plein droit.

Votes sur l'ensemble pour le projet relatif au budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances

La première lecture d'un projet d'acte prend fin avec le vote sur l'ensemble, qui a pour but de permettre à chaque membre du conseil, à la fin de la discussion par article, d'en évaluer le résultat global et d'exprimer son opinion par un vote. Si l'entrée en matière est acquise de plein droit, l'art. 74, al. 4, LParl ne prévoit pas de vote sur l'ensemble – sauf pour les budgets et les comptes –, car un vote négatif sur l'ensemble équivaldrait à une non-entrée en matière, une conséquence juridique exclue pour cette catégorie d'objets soumis à délibération.

Dans le cas de l'arrêté fédéral Ia concernant le budget, un vote sur l'ensemble a lieu même si l'entrée en matière est acquise de plein droit. L'art. 74, al. 5, LParl définit les conséquences juridiques en cas de vote négatif sur l'ensemble : si un conseil rejette deux fois le projet ou si les deux conseils le rejettent lors du vote sur l'ensemble, cela équivalait à un renvoi au Conseil fédéral, qui est alors tenu de présenter un nouveau projet.

Par contre, l'entrée en matière sur l'arrêté fédéral Ib concernant le cadre financier inscrit au budget n'étant pas acquise de plein droit, les autres règles de procédure prévues à l'art. 74, al. 5, LParl s'appliquent : le rejet du projet lors du vote sur l'ensemble équivalait à une non-entrée en matière. L'objet est alors liquidé si le second conseil rejette également le projet lors du vote sur l'ensemble.

L'entrée en matière sur l'arrêté fédéral II concernant le plan financier étant acquise de plein droit, il n'y a pas de vote sur l'ensemble. Une évaluation globale portant sur différents cadres financiers lors d'un vote sur l'ensemble ne serait pas opportune, car le plan financier vise à confier au Conseil fédéral des mandats ponctuels, qui doivent être considérés comme indépendants les uns des autres. Si les conseils ne complètent pas le plan financier par des mandats à l'intention du Conseil fédéral, elles se contentent de prendre acte de celui-ci. Dans ce cas, un vote sur l'ensemble serait superflu. En outre, un vote sur l'ensemble ne serait pas non plus opportun car les mandats confiés par les Chambres fédérales au Conseil fédéral pour modifier le plan financier ne

sont pas contraignants sur le plan juridique. Conformément à l’art. 28, al. 4, LParl, le Conseil fédéral peut s’écarter des mandats ou des arrêtés de principe et de planification, mais il doit en exposer les motifs.

Examen de la proposition de conciliation pour le projet relatif au budget assorti d’un plan intégré des tâches et des finances

En cas de proposition de conciliation, il existe une procédure distincte pour chacun des trois arrêtés fédéraux Ia, Ib et II. L’arrêté fédéral Ia concernant le budget doit aboutir, faute de quoi le Conseil fédéral ne dispose pas des ressources financières nécessaires à l’exercice des tâches prévues par l’ordre juridique. C’est pourquoi le législateur a prévu, à l’art. 94 LParl, une solution spéciale pour le budget de la Confédération : si une proposition de conciliation portant sur l’arrêté fédéral Ia est rejetée, est réputée adoptée la décision prise en troisième lecture qui prévoit la dépense la moins élevée.

La procédure normale prévue à l’art. 93, al. 2, LParl s’applique à l’arrêté fédéral Ib concernant le cadre financier inscrit au budget. Si la proposition de conciliation est rejetée par les conseils, l’arrêté fédéral Ib est classé. Ainsi, toutes les modifications sur lesquelles les conseils avaient déjà pris des décisions concordantes sont annulées. Dans un tel cas, le cadre financier prescrit par le Conseil fédéral dans le message sur le budget s’applique et aucune condition-cadre de l’utilisation du crédit n’est adoptée.

L’arrêté fédéral II concernant le plan financier est soumis au régime spécial applicable aux divergences prévu à l’art. 94a LParl. La conférence de conciliation ne présente pas une proposition de conciliation qui élimine globalement toutes les divergences restantes, mais une proposition distincte pour chacune des divergences. Chacune de ces propositions fait l’objet d’un vote séparé. Un rejet n’entraîne pas le classement du plan financier dans son ensemble, mais la suppression de la disposition concernée. Cette règle permet de faire en sorte que l’arrêté fédéral II soit adopté même si les conseils ne sont pas d’accord sur certains points. Chaque mandat confié au Conseil fédéral est considéré comme indépendant. Ainsi, les mandats confiés au Conseil fédéral qui ont déjà obtenu une majorité dans les deux chambres avant l’éventuelle mise en place d’une éventuelle conférence de conciliation sont définitivement adoptés.

Aperçu des différentes procédures d'examen du budget en vertu de la LParl

	Entrée en matière (art. 74, al. 3, LParl)	Vote sur l'ensemble (art. 74, al. 4, 5, LParl)	Proposition de conciliation (art. 93, 94 et 94a)
Arrêté fédéral Ia concernant le budget*	acquise de plein droit	a lieu	En cas de rejet, la dépense la moins élevée adoptée en troisième lecture est réputée adoptée.
Arrêté fédéral Ib concernant le cadre financier inscrit au budget	<u>non</u> acquise de plein droit	a lieu	En cas de rejet, l'ensemble du projet d'acte est classé.
Arrêté fédéral II concernant le plan financier	obligatoire	<u>n'a pas</u> lieu	Les conseils votent sur chaque disposition séparément. En cas de rejet, la disposition concernée est biffée.

* Les arrêtés fédéraux III et IV concernant les prélèvements sur le fonds d'infrastructure ferroviaire et les prélèvements sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération sont régis par les mêmes bases légales que l'arrêté fédéral Ia.

1.1.2 Scénarios en cas de décisions potentiellement incohérentes ou involontaires

Après sept ans d'application du NMG, les expériences réalisées en matière d'examen du budget ont mis en évidence certains défauts de jeunesse. Ces derniers ne sont certes pas graves, mais ils peuvent conduire à des décisions incohérentes ou involontaires de l'Assemblée fédérale car la LParl prévoit des règles différentes pour les divers arrêtés fédéraux relatifs au budget en ce qui concerne l'entrée en matière, le vote sur l'ensemble ou les conséquences juridiques du rejet d'une proposition de conciliation (cf. chap. 1.1.1).

Des décisions incohérentes ou involontaires peuvent notamment être prises si un conseil rejette la proposition de la conférence de conciliation pour l'arrêté fédéral Ib concernant le cadre financier inscrit au budget. Dans ce cas, conformément à la réglementation juridique en vigueur énoncée à l'art. 93, al. 2, LParl, l'ensemble du projet d'acte est classé. Cela concerne non seulement les divergences qui subsistent après la troisième lecture, mais aussi les dispositions non contestées qui ont déjà été éliminées avant la désignation de la conférence de conciliation.

Les dispositions de l'arrêté fédéral Ib ne présentent en principe aucune relation matérielle entre elles. Ainsi, la modification d'un objectif (ou de ses paramètres et valeurs cibles) d'une unité administrative, en particulier, n'a aucun effet sur les objectifs d'une autre unité administrative. Il en va de même pour la définition d'une condition-cadre de l'utilisation du crédit : la relation matérielle se limite exclusivement à la position de crédit, qui est assortie d'une condition-cadre. La définition d'une condition-cadre n'a aucune incidence sur les conditions-cadres d'autres crédits. C'est pourquoi, dans la logique du NMG, il n'est pas judicieux que des dispositions non contestées soient

également supprimées en cas de rejet de la proposition de conciliation relative à l'arrêté fédéral Ib.

En outre, il peut arriver que les conseils se mettent d'accord sur la modification (réduction ou augmentation) d'un crédit dans l'arrêté fédéral Ia concernant le budget, en assortissant cette modification d'une condition-cadre de l'utilisation du crédit, mais qu'ils rejettent la proposition de la conférence de conciliation pour l'arrêté fédéral Ib concernant le cadre financier inscrit au budget car ils contestent un autre cadre financier. Selon le droit en vigueur, l'ensemble de l'arrêté fédéral Ib serait classé et la condition-cadre non contestée de l'utilisation du crédit serait supprimée, mais la modification du crédit aboutirait.

1.1.3 Nouvelle solution

Les CdF estiment que la situation juridique actuelle et ses conséquences possibles ne sont pas satisfaisantes. La CdF-N a donc déposé l'initiative parlementaire 21.503 n *Bases légales de l'examen du budget. Nécessité de modifier les dispositions existantes*¹, qui vise à modifier les bases légales pertinentes relatives aux délibérations parlementaires sur le budget. L'objectif est d'améliorer la cohérence entre les arrêtés fédéraux relatifs au budget et au cadre financier.

La proposition de conciliation relative à l'arrêté fédéral Ib concernant le cadre financier inscrit au budget doit dès lors être examinée conformément à l'art. 94a LParl, c'est-à-dire de manière analogue à la proposition de conciliation relative au programme de la législature et au plan financier. Les conseils voteraient séparément sur chaque disposition de la proposition de conciliation. Les dispositions rejetées seraient simplement supprimées, alors que, dans le droit en vigueur, c'est l'intégralité de l'arrêté fédéral Ib qui deviendrait caduc.

Aperçu des différentes procédures d'examen du budget selon le projet de la CdF-N (la modification est en gras)

	Entrée en matière (art. 74, al. 3, LParl)	Vote sur l'ensemble (art. 74, al. 4, 5, LParl)	Proposition de conciliation (art. 94 et 94a)
Arrêté fédéral Ia concernant le budget*	acquise de plein droit	a lieu	En cas de rejet, la dépense la moins élevée adoptée en troisième lecture est réputée adoptée.
Arrêté fédéral Ib concernant le cadre financier inscrit au budget	<u>non</u> acquise de plein droit	a lieu	Les conseils votent sur chaque disposition séparément. En cas de rejet, la disposition concernée est biffée.

¹ Formulation de l'iv. pa. 21.503: « Il y a lieu d'adapter les bases légales régissant l'examen du budget par le Parlement afin de permettre une plus grande cohérence dans la procédure d'adoption des trois principaux arrêtés fédéraux qui constituent le budget (Arrêté fédéral Ia concernant le budget, Arrêté fédéral Ib concernant le cadre financier inscrit au budget et Arrêté fédéral II concernant le plan financier. »

Arrêté fédéral II concernant le plan financier	obligatoire	<u>n'a pas lieu</u>	Les conseils votent sur chaque disposition séparément. En cas de rejet, la disposition concernée est biffée.
--	-------------	---------------------	--

1.2 Procédure de corapport (iv. pa. 22.483)

1.2.1 Cadre réglementaire existant

Toutes les dépenses de la Confédération doivent être décidées par le Parlement. Les CdF jouent un rôle central pour permettre au Parlement d'exercer sa souveraineté budgétaire. Leurs attributions sont définies à l'art. 50 LParl.

Conformément à l'al. 1, les CdF ne procèdent pas uniquement à l'examen préalable du budget et du compte d'État, mais s'occupent de toutes les questions de fond de la gestion financière de la Confédération. Un instrument essentiel de cette gestion est la planification financière, qui implique de se demander si un projet est financièrement réalisable, notamment eu égard au frein à l'endettement prévu par l'art. 126 Cst.

Les Chambres fédérales sont limitées dans l'exercice de leur souveraineté budgétaire, car une part considérable (et croissante) des dépenses est fortement liée². Le Parlement est tenu de respecter l'ordre juridique et ne peut pas modifier, dans le cadre de l'examen du budget, les dépenses fortement liées. Celles-ci ne sont pas les seules à limiter fortement la marge de manœuvre du Conseil fédéral et du Parlement en matière de politique budgétaire : il n'est pas non plus toujours aisé de modifier librement des dépenses faiblement liées, car certaines d'entre elles sont soumises à des obligations contractuelles ou à d'autres types d'obligations. En outre, plus des deux tiers des dépenses faiblement liées sont gérées au moyen d'arrêtés financiers pluriannuels (sous la forme de crédits d'engagement et de plafonds de dépenses), par lesquels le Parlement définit la planification des dépenses à moyen terme.

Cette structure du budget de la Confédération et la gestion budgétaire qui en découle ont pour conséquence que les objets revêtant une grande importance pour les finances sont soumis à l'examen préalable non pas des CdF, mais des commissions thématiques compétentes. Si les CdF veulent remplir leur mandat légal de participation à la planification financière de la Confédération, elles doivent exercer une influence sur la législation et les arrêtés financiers pluriannuels. Dans ce contexte, les corapports des CdF constituent un instrument essentiel pour influencer la planification financière au sein du Parlement.

En principe, conformément à l'art. 49, al. 4, LParl, chaque commission peut adresser un corapport à une autre commission si un objet concerne plusieurs domaines de compétences. Toutefois, ce sont les CdF qui font le plus usage de cet instrument, car elles

² La part de dépenses fortement liées est passée de 55 % en 2015 à 62 % en 2020 ; elle continuera d'augmenter ces prochaines années jusqu'à environ 65 % (cf. AFF, octobre 2021 ; rapport Dépenses liées 2021).

sont responsables du thème transversal « Finances ». Or, la plupart des projets ont des composantes financières, qu'il s'agisse de leur viabilité financière, de leur mode de financement, de la question de la gestion budgétaire, de la définition de normes ou de l'existence d'instruments de controlling ou de reporting. C'est pourquoi les corapports des CdF sont explicitement réglés dans la LParl (art. 50, al. 2 et 3).

Le corapport visé à l'al. 2 s'applique aux objets revêtant une grande importance budgétaire pour lesquels aucun crédit d'engagement ni aucun plafond de dépenses n'est demandé au Parlement. C'est notamment le cas pour les projets de loi dans le domaine de la fiscalité ou des assurances sociales. Le corapport s'adresse à la commission responsable de l'objet. Les propositions des CdF ne figurent pas sur le dépliant du conseil, mais la commission à laquelle elles sont destinées doit se prononcer à leur sujet.

Lors de l'examen du projet de NMG, l'Assemblée fédérale a décidé de renforcer la position des CdF dans le cadre des projets ayant une incidence financière. Conformément à la disposition de l'al. 3 entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015, les CdF sont invitées à présenter un corapport concernant les projets de crédits d'engagement et de plafonds de dépenses qui ne sont pas soumis à leur examen préalable. Les CdF disposent alors des mêmes droits que les commissions chargées de l'examen préalable s'agissant de la défense de leurs propositions devant les conseils. En outre, leurs propositions figurent sur le dépliant du conseil.

1.2.2 **Pratique actuelle**

Les dispositions actuelles relatives à la procédure de corapport et aux droits de participation des CdF ne font pas de distinction entre les projets d'acte émanant du Conseil fédéral et ceux qui émanent des commissions. Dans la pratique, il n'est toutefois pas négligeable de savoir si c'est le Conseil fédéral ou une commission qui a initié un projet. Les principales différences sont brièvement esquissées ci-après.

Projets d'acte du Conseil fédéral

Dans la pratique, la Chancellerie fédérale annonce suffisamment tôt aux Services du Parlement les messages et les rapports que le Conseil fédéral a l'intention de transmettre au Parlement. Cette annonce comprend une estimation (parfois très approximative) des conséquences financières des projets concernés et intervient en principe six mois avant la date souhaitée pour l'examen par le conseil prioritaire. Sur la base de ces annonces, les CdF décident des projets qu'elles entendent traiter dans le cadre de la procédure de corapport. Pour les projets de loi, elles soumettent à leur bureau respectif une proposition concernant la rédaction d'un corapport (art. 50, al. 2, LParl). Pour les projets portant sur des crédits d'engagement et des plafonds de dépenses, les CdF décident elles-mêmes si elles doivent examiner un projet dans le cadre d'une procédure de corapport (art. 50, al. 3, LParl).

Le Conseil fédéral évalue ses projets dans le contexte global de la situation budgétaire et examine s'ils sont conformes au frein à l'endettement. Il est tenu de ne soumettre à l'Assemblée fédérale que des projets qui respectent les exigences constitutionnelles du frein à l'endettement.

Projets d'acte des commissions thématiques

Le droit parlementaire prévoit que les commissions parlementaires peuvent élaborer des projets d'acte et déposer des interventions parlementaires dans leurs domaines de compétence respectifs. Lors de l'élaboration de projets d'acte, elles examinent les conséquences financières de leur projet et les exposent dans le rapport explicatif.

La commission thématique concernée ne se prononce pas sur la viabilité financière d'un projet en fonction du contexte général des finances publiques. Au niveau législatif, cette tâche incombe plutôt aux CdF, qui s'occupent en permanence de la gestion du budget de la Confédération. La question de la finançabilité est toutefois un facteur décisif dans le processus de formation de l'opinion des conseils. Si le financement d'un projet n'est pas intégralement assuré, l'adoption dudit projet par les Chambres fédérales conduit inévitablement, en raison des règles strictes du frein à l'endettement, à des mesures d'économie et/ou à l'obligation de générer des recettes supplémentaires, par exemple via des hausses d'impôts.

Contrairement aux projets du Conseil fédéral, les projets d'acte émanant des commissions ne font pas l'objet d'une annonce centralisée aux Services du Parlement. C'est pourquoi, dans la plupart des cas, les CdF n'apprennent l'existence de tels projets qu'une fois qu'ils sont pendants devant un conseil. Pour des raisons de temps, elles ne peuvent plus les traiter, et leurs appréciations du point de vue de la politique budgétaire ne peuvent plus être prises en considération lors des délibérations de la commission compétente et du conseil (prioritaire) concerné. Seul le Conseil fédéral procède à une évaluation du projet du point de vue de la politique budgétaire à l'intention des conseils. Il manque en revanche une évaluation de l'organe parlementaire compétent, à savoir la CdF.

1.2.3 Problème identifié

Dans son rapport complémentaire au budget 2023 avec PITF 2024-2026 du 19 octobre 2022, le Conseil fédéral a attiré l'attention du Parlement sur l'évolution inquiétante des finances publiques. De nombreuses dépenses supplémentaires non financées ayant été décidées en l'espace de quelques mois, les prescriptions du frein à l'endettement ne pourront pas être respectées sans mesures de compensation radicales. Entre le printemps et l'été 2023, le Conseil fédéral a adopté plusieurs mesures visant à corriger le plan financier, l'appréciation de l'automne 2022 s'étant confirmée durant les semaines qui ont suivi.

En 2022, les conseils ont pris diverses décisions qui ont déséquilibré le plan financier : ils ont non seulement décidé d'augmenter les dépenses de l'armée (mo. 22.3367 et 22.3374), mais ils ont aussi élaboré ou adopté des contre-projets indirects à l'initiative pour les glaciers (21.055) et à l'initiative d'allègement des primes (21.063), qui entraînent d'importantes dépenses supplémentaires non financées. Il en résulte un déficit structurel incompatible avec le frein à l'endettement. Afin de respecter celui-ci, ces déficits structurels obligent le Conseil fédéral et le Parlement à prendre des mesures d'assainissement des finances fédérales, de manière à pouvoir présenter un budget 2024 conforme au frein à l'endettement.

Les chambres ont pris les décisions évoquées sans que les CdF aient pu s'exprimer en procédure de corapport, car ces dernières ne sont généralement pas invitées à présenter de corapport sur les projets d'acte des commissions thématiques – alors qu'elles le sont sur ceux du Conseil fédéral. Les CdF n'ont donc pas mené à bien leur mission légale visée à l'art. 50, al. 2, LParl. Dans ce contexte, la CdF-N a déposé 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*³. Cette initiative vise à modifier les dispositions pertinentes de sorte que les CdF puissent à l'avenir donner leur avis sur tous les projets d'acte (et éventuellement aussi sur les interventions) susceptibles d'avoir des conséquences financières importantes, et ce indépendamment du fait que ces projets aient été élaborés par le Conseil fédéral ou par des commissions parlementaires.

Dans le développement de son initiative, la CdF-N a indiqué vouloir aussi examiner les droits de participation des CdF en relation avec les projets qui entraînent des dépenses fortement liées et des diminutions de recettes. Les dépenses liées et les recettes concernent environ deux tiers du budget de la Confédération. Les droits de participation des CdF se limitent pour ces projets à l'instrument du corapport à l'attention des commissions chargées de l'examen préalable (art. 50, al. 2, LParl). La LParl prévoit des compétences élargies et des droits de codécision pour les CdF uniquement lorsqu'il s'agit de projets de crédits d'engagement et de plafonds de dépenses (art. 50, al. 3, LParl). Cette limitation n'est pas justifiable sous l'angle de la politique budgétaire.

1.2.4 Nouvelle solution

La procédure de corapport doit être simplifiée et uniformisée. À l'heure actuelle, les droits de proposition et de parole des CdF devant les conseils se limitent aux projets par lesquels des crédits d'engagement ou des plafonds de dépenses sont demandés. Les CdF doivent à l'avenir pouvoir aussi prendre position, devant les conseils, sur des projets qui règlent les recettes de la Confédération ou qui entraînent d'importantes dépenses liées. Dans leurs corapports à l'intention des commissions thématiques, les CdF devront à l'avenir se concentrer davantage sur les aspects budgétaires des projets, à savoir sur les recettes et les dépenses sous forme de crédits d'engagement, de plafonds de dépenses, de dépenses liées et de subventions. Lorsque des projets d'acte ayant des conséquences financières importantes seront élaborés par des commissions parlementaires, ces dernières devront demander aux CdF leur évaluation du point de vue de la politique budgétaire en même temps qu'elles demandent l'avis du Conseil

³ Formulation de l'iv. pa. 22.483: « Les bases légales de la procédure de corapport seront modifiées de sorte que les Commissions des finances puissent mieux remplir leur mission légale consistant à examiner toutes les questions de fond de la gestion financière de la Confédération. Il s'agit notamment de s'assurer que les Commissions des finances sont également associées en temps utile et de manière adéquate aux projets d'actes législatifs et, éventuellement, aux interventions des commissions thématiques ayant des conséquences financières importantes. »

fédéral. Telle qu'elle est proposée, la nouvelle réglementation de la procédure de rapport doit contribuer de façon notable à la réalisation du mandat légal des CdF dans le domaine de la gestion financière.

1.2.5 Digression : compétences des commissions des finances cantonales

Les systèmes de commission des cantons peuvent être définis selon deux aspects, eu égard à leurs compétences en matière de dépenses (politique budgétaire) et à leurs compétences en matière de recettes (politique fiscale)⁴. Il s'agit de distinguer le fonctionnement de la procédure. Au niveau du *fonctionnement*, il existe des systèmes de commissions non différenciés, où la commission des finances⁵ examine des objets concernant à la fois les recettes et les dépenses, et des systèmes différenciés, où ces compétences sont réparties entre deux commissions distinctes. Ce deuxième modèle correspond au système fédéral, où les questions relatives aux recettes sont du ressort des Commissions de l'économie et des redevances, et celles relatives aux dépenses, des CdF. La majorité des cantons ont un système analogue au modèle fédéral. Dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Bâle-Campagne, de Berne, de Fribourg⁶, de Schwytz, de Soleure, d'Uri, de Zoug⁷, du Tessin et de Vaud, la commission des finances examine les objets relatifs aux recettes et aux dépenses. Les dix commissions concernées ont donc des compétences plus étendues que les CdF des Chambres fédérales.

Dans les cantons qui connaissent un système de commission différencié, il convient de distinguer si la commission thématique compétente en matière de recettes est instituée de manière permanente ou ad hoc. Dans les cantons de Fribourg, Neuchâtel, Obwald, Schaffhouse, Saint-Gall⁸, Thurgovie et Zoug, les objets importants relatifs aux recettes font l'objet d'un examen préalable au sein de commissions ad hoc.

Au niveau de la *procédure*, il existe des systèmes de commission où la commission des finances effectue seule l'examen préalable des objets clés de la politique budgétaire (budget et compte), et des systèmes où deux commissions (la commission des finances et la commission thématique concernée) sont compétentes en matière d'examen préalable, ce qui limite les compétences de la commission des finances. Dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures (uniquement pour le budget), d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Bâle-Campagne, de Berne (uniquement pour le compte), de

⁴ Les compétences des commissions des finances cantonales en matière de haute surveillance ne sont pas traitées dans ce chapitre.

⁵ Le terme « commissions des finances » englobe toutes les commissions cantonales chargées de procéder à l'examen préalable des objets clés de la politique budgétaire, peu importe leur dénomination officielle.

⁶ Dans la pratique, la Commission des finances et de gestion du canton de Fribourg traite les questions relatives aux impôts directs en général. Des commissions ad hoc sont instituées pour traiter toutes les autres redevances.

⁷ La commission d'économie publique examine les propositions relatives aux lois et aux décisions du parlement cantonal qui entraînent une augmentation unique de plus de 100 000 francs des recettes ou des dépenses ou une augmentation périodique de 20 000 francs.

⁸ En règle générale, des commissions ad hoc sont instituées, la commission des finances étant parfois chargée de l'examen préalable.

Fribourg, de Glaris, de Genève, du Jura, de Neuchâtel, d'Obwald, de Schaffhouse, de Schwytz, de Saint-Gall, de Thurgovie, du Tessin, d'Uri et de Zoug, cette compétence appartient exclusivement à la commission des finances, comme c'est le cas au niveau fédéral. Dans les cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Berne (uniquement pour le budget), des Grisons, de Lucerne, de Nidwald et de Zurich, l'examen préalable relève de la responsabilité de la commission des finances. La commission thématique compétente a toutefois le droit de rédiger un corapport. Dans le canton de Vaud, la commission des finances dispose de compétences plus larges : elle rédige un rapport sur les projets de budget et de compte du Conseil d'État, dans lequel elle présente ses évaluations de la gestion budgétaire et du projet de budget. Le Conseil d'État a ensuite deux mois à partir de l'adoption du budget pour répondre au rapport. Si la réponse est rejetée par le Grand Conseil, le Conseil d'État doit présenter une nouvelle réponse avec le budget de l'année suivante. Si cette réponse est rejetée elle aussi, les demandes sont transformées en postulat.

En parallèle de ces deux modèles, il existe aussi des cantons où la commission des finances a moins de compétences. En Valais, les commissions thématiques organisent des séances avec les services relevant de leur domaine, en présence d'un membre de la commission des finances, et rédigent un rapport préliminaire à l'intention de la commission des finances. Dans le canton de Soleure, les commissions thématiques sont compétentes en matière d'examen préalable du budget et du compte dans leur domaine respectif ; la commission des finances ne traite ces objets que sous l'angle budgétaire. À Appenzell Rhodes-Extérieures, c'est la commission de gestion qui est compétente en matière de compte d'État (surveillance de la tenue correcte des comptes). La commission évalue le compte sous l'angle de la politique budgétaire.

Sur le plan de la procédure, les droits des commissions thématiques de participer à l'examen des objets clés de la politique budgétaire sont le pendant des *droits des CdF de participer à l'élaboration de projets d'acte importants sur le plan de la politique budgétaire*. Ces derniers droits sont au cœur de l'initiative parlementaire. En règle générale, les commissions thématiques sont compétentes pour l'examen des objets assortis d'un arrêté financier. Au niveau fédéral, les CdF disposent souvent de droits de participation spécifiques. C'est également parfois le cas au niveau cantonal. À l'échelon fédéral, les CdF sont invitées à présenter un corapport concernant les projets de crédits d'engagement et de plafonds de dépenses qui ne sont pas soumis à leur examen préalable. Elles disposent des mêmes droits que les commissions chargées de l'examen préalable s'agissant de la défense de leurs propositions devant les conseils. Pour certains projets d'acte importants sur le plan de la politique budgétaire, les CdF peuvent adresser des corapports aux commissions thématiques chargées de l'examen préalable.

Au niveau des cantons, les droits de participation sont de portée variable. Il n'existe pas de droits de participation formels dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Genève, du Jura, de Schaffhouse, de Schwytz, de Saint-Gall, de Vaud, de Thurgovie et de Zoug. Dans les autres cantons, ces droits sont plus ou moins étendus. La commission des finances du canton de Neuchâtel ne peut émettre un avis que sur proposition de la commission thématique concernée. À Bâle-Campagne, la commission des finances peut elle-même déposer la proposition pour rédiger un corapport,

mais cette proposition doit être adoptée. La commission des finances du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures peut décider elle-même si elle souhaite prendre position par oral sur les conséquences financières d'un projet. Elle peut par ailleurs rédiger un rapport sur les projets ayant d'importantes répercussions financières et le défendre au conseil. En Argovie, les droits de participation sont limités aux projets qui concernent non seulement le domaine d'activité de la commission thématique compétente, mais aussi directement le domaine d'activité de la commission des finances. Dans le canton de Fribourg, la commission des finances doit procéder à l'examen préalable des arrêtés financiers dont les conséquences dépassent 1,5 million de francs et peut défendre des propositions devant le Grand Conseil, mais la loi ne prévoit pas de corapport pour les projets de loi à incidence financière qui font l'objet d'un examen préalable par des commissions thématiques.

Enfin, dans certains cantons, les droits de participation sont plus étendus : à Bâle-Ville et à Berne, la commission des finances peut établir un corapport sur tous les projets du gouvernement ayant une incidence financière. Dans le canton de Berne, elle peut par ailleurs s'attribuer une affaire (droit d'évocation). Enfin, en ce qui concerne les cantons de Lucerne, d'Obwald, du Tessin, d'Uri, du Valais et de Zurich⁹, leurs commissions des finances peuvent prendre position sur tous les projets et objets ayant des conséquences financières qui ont été examinés par d'autres commissions. Par ailleurs, dans les cantons de Glaris, des Grisons, de Nidwald et de Soleure, les commissions des finances peuvent défendre leurs propositions devant le conseil.

Enfin, il convient de mentionner la motion financière, qui est un instrument de participation utilisé dans les cantons de Berne et de Zurich. La motion financière charge le gouvernement de prendre une mesure financière dans le prochain budget ou le prochain plan des tâches et des finances.

En résumé, les CdF de la Confédération disposent de peu de compétences au niveau du fonctionnement par rapport aux commissions cantonales, car elles ne sont pas compétentes en matière des recettes. Au niveau de la procédure en revanche, elles disposent de compétences étendues par rapport à de nombreuses commissions cantonales, car elles procèdent seules à l'examen préalable des objets clés de la politique budgétaire. S'agissant des droits des CdF de participer à l'examen des projets d'actes législatifs importants sur le plan de la politique budgétaire, les compétences des CdF des Chambres fédérales sont d'étendue moyenne, en comparaison avec leurs homologues au niveau cantonal.

⁹ Le canton de Zurich connaît un système de rapporteurs : au début de la législature, les membres de la commission des finances se voient attribuer une commission thématique. Ils peuvent ensuite participer à ses séances lorsque celle-ci examine des objets ayant des conséquences financières importantes.

2 **Grandes lignes du projet**

2.1 **Examen du budget (iv. pa. 21.503)**

2.1.1 **Modifications proposées**

La proposition de conciliation sur l'arrêté fédéral Ib doit désormais être examinée de la même façon que la proposition de conciliation sur le programme de la législature et le plan financier au sens de l'art. 94a LParl. Comme pour le programme de la législature et le plan financier, l'arrêté fédéral Ib concernant le cadre financier inscrit au budget porte sur l'attribution ponctuelle de mandats au Conseil fédéral. Il n'est donc pas judicieux d'adopter ou de rejeter le projet dans son entier, car il n'y a pas de lien matériel entre les différentes dispositions. Les conseils votent donc sur chaque proposition séparément. En cas de rejet par un conseil, seule la disposition concernant le cadre financier est supprimée du budget. Eu égard à la nature juridique de l'arrêté fédéral Ib et à la *ratio legis* de l'art. 94a LParl, les règles de procédure visées à l'art. 94a LParl doivent s'appliquer à l'arrêté fédéral Ib.

Cette réglementation garantit que l'arrêté fédéral Ib concernant le cadre financier inscrit au budget aboutit même si les conseils ne sont pas d'accord sur chacune des dispositions. De cette manière, les dispositions qui ne sont pas contestées ou qui ont déjà été décidées ne peuvent plus être supprimées en cas de rejet de la proposition de conciliation, ce que la loi ne permet pas actuellement. Cette solution permettrait par ailleurs d'élargir les possibilités d'influencer le budget et le cadre financier en faisant la distinction entre les différentes mesures. Les conseils, qui connaîtraient les décisions relatives au budget (arrêté fédéral Ia), pourraient traiter individuellement les différentes mesures du cadre financier (arrêté fédéral Ib), assurant ainsi la cohérence des décisions prises.

L'entrée en matière sur l'arrêté fédéral concernant le cadre financier doit toujours être décidée formellement par les conseils, car la Constitution ne confère pas au Parlement le droit d'assortir le budget d'un cadre financier. Une entrée en matière acquise de plein droit sur l'arrêté fédéral concernant le cadre financier inscrit au budget serait contraire au but visé par l'art. 74, al. 3, LParl, selon lequel l'entrée en matière n'est acquise de plein droit que pour les objets devant être traités conformément à la Constitution. En outre, le budget peut aussi être élaboré sans décision du Parlement concernant le cadre financier et mis en œuvre tel quel par l'administration fédérale. Par conséquent, la CdF-N estime que le projet relatif au cadre financier ne doit pas être considéré comme faisant partie intégrante et indispensable du budget. Dans la pratique, l'entrée en matière n'est guère contestée au Parlement.

2.1.2 **Avis de la Commission des institutions politiques du Conseil national**

Lors de sa séance du 20 avril 2023, à laquelle le président de la CdF-N était présent, la CIP-N a examiné l'avant-projet et procédé à une évaluation de fond afin de déterminer si des actions étaient requises dans ce contexte. Par 15 voix contre 9, elle soutient majoritairement les propositions de mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.503.

2.2 Procédure de corapport (iv. pa. 22.483)

2.2.1 Modifications proposées

Pour combler la lacune décrite au chap. 1.2.3, la CdF-N propose une solution allégée : la fusion des dispositions actuelles de l'art. 50, al. 2 et 3, LParl doit permettre d'uniformiser et de simplifier la procédure de corapport. Il s'agit d'éviter les situations dans lesquelles des procédures différentes s'appliquent dans le cadre de l'examen d'un projet comportant lui-même plusieurs projets, selon que des crédits d'engagement et/ou des plafonds de dépenses sont demandés (art. 50, al. 3) ou qu'un projet de loi est soumis au Parlement (art. 50, al. 2). Ainsi, récemment, les propositions de la CdF-N lors de l'examen du projet de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) visant à mettre en œuvre l'initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles » ont fait l'objet de traitements différents au Conseil national : les propositions concernant le projet 1 (loi fédérale prévoyant de nouvelles dépenses fortement liées de 710 millions de francs par an), essentiel du point de vue de la politique budgétaire, ne figuraient pas sur le dépliant du conseil, contrairement aux propositions concernant le projet 2 (arrêté fédéral simple relatif à un crédit d'engagement prévoyant de nouvelles dépenses faiblement liées de 56 millions de francs par an), qui est secondaire du point de vue de la politique budgétaire. Lors des débats, les rapporteurs des CdF se sont exprimés sur la loi fédérale et sur l'arrêté fédéral simple.

Par ailleurs, les dispositions relatives aux corapports des CdF doivent être précisées afin qu'il ressorte qu'elles s'appliquent aussi bien aux projets d'acte du Conseil fédéral qu'à ceux des commissions. Il doit en outre être précisé que les CdF doivent limiter leurs propositions aux aspects budgétaires. Même si la teneur de l'art. 50 LParl ne se limite pas aux projets d'acte du Conseil fédéral, la pratique actuelle, décrite au chap. 1.2.3, montre qu'une modification de la loi en ce sens s'impose. Par ailleurs, les règles relatives à la procédure applicable aux initiatives parlementaires (art. 107 ss LParl) doivent être complétées de manière à ce qu'une commission thématique ne se contente pas de demander l'avis du Conseil fédéral sur ses propres projets d'acte, mais qu'elle consulte aussi formellement la Commission des finances de son conseil en lui demandant de procéder à une évaluation du projet du point de vue de la politique budgétaire.

Outre ces adaptations de la procédure relative aux projets d'acte des commissions, la CdF-N propose d'étendre les compétences des CdF dans la procédure de corapport prévue à l'art. 50, al. 3, LParl en vigueur à tous les projets d'acte ayant des conséquences financières importantes. Sont concernés par cette adaptation aussi bien les projets qui entraînent de nouvelles dépenses ou une modification des dépenses existantes que les projets qui règlent les recettes de la Confédération.

Aux yeux de la CdF-N, l'extension des compétences des CdF dans la procédure de corapport ne doit pas se faire au détriment du déroulement des délibérations au sein des commissions chargées de l'examen préalable ni ralentir, voire retarder l'examen au sein du conseil. Dans la pratique, les CdF doivent aujourd'hui déjà s'arranger pour soumettre à temps leurs corapports aux commissions thématiques et leurs propositions aux conseils. L'extension des compétences des CdF ne remet pas en question cette

pratique, qui a fait ses preuves. Les CdF ne doivent présenter un corapport aux commissions chargées de l'examen préalable que si l'examen par le conseil peut avoir lieu comme prévu et ne doit pas être reporté à cause du corapport des CdF. Si une commission n'a plus le temps de tenir compte d'un corapport des CdF, ces dernières présentent leurs propositions de politique budgétaire uniquement devant le conseil. Cependant, cette situation est en principe à éviter, car la commission compétente ne peut plus prendre en considération l'avis des CdF, ce qui fait qu'il devient difficile de relier la politique thématique et la politique budgétaire. Par ailleurs, les CdF doivent interpréter la notion de « conséquences financières importantes » de sorte façon à ne pas présenter un nombre excessif de corapports aux commissions chargées de l'examen préalable (cf. chap. 2.2.3).

Même si les commissions thématiques examinent les conséquences financières des projets relevant de leur domaine de compétences et en tiennent compte lors de leurs délibérations, elles n'ont généralement pas une vue d'ensemble des autres projets du Conseil fédéral et du Parlement ayant des incidences financières. L'une des principales tâches des CdF est donc de replacer le projet traité dans le contexte général du budget de la Confédération et notamment d'évaluer, de manière transversale, s'il est possible de le financer. C'est pourquoi, à l'avenir, les CdF devraient encore davantage se concentrer sur les aspects budgétaires des projets dans leurs corapports. Les corapports de politique budgétaire doivent permettre aux commissions compétentes de voir si leur projet peut être financé à moyen et long terme compte tenu des autres projets du Conseil fédéral et du Parlement qui ont des répercussions sur les finances de la Confédération. Pour pouvoir accomplir cette tâche, les CdF doivent toujours garder une vue d'ensemble de la situation actuelle du budget fédéral (cf. chap. 2.2.4).

2.2.2 Possibilités examinées et solutions non retenues

Dans le cadre de ses réflexions sur la manière d'impliquer en temps voulu et de manière appropriée les CdF lorsque des projets d'acte – et éventuellement aussi des interventions – élaborés par les commissions thématiques ont des conséquences financières importantes, la CdF-N a examiné diverses possibilités. Elles sont esquissées ci-après, même si elles n'ont pas été retenues.

Coordination des travaux des commissions

La CdF-N a envisagé de réintroduire partiellement ou complètement l'art. 49, al. 5, LParl (« Coordination des travaux des commissions »), qui avait été abrogé le 2 mars 2009 à la suite de l'initiative parlementaire Abate (06.467)¹⁰. Si l'art. 49, al. 5, LParl était réintroduit, les projets d'acte des commissions ayant une importance pour la politique budgétaire seraient certes soumis aux CdF. Cette solution ne tient toutefois pas compte du fait que les commissions n'ont pas toujours le temps de consulter les CdF et d'attendre leur corapport avant de soumettre le projet d'acte au conseil. Cela vaut en particulier pour les délibérations en procédure d'urgence ou pour les contre-projets aux initiatives populaires, pour lesquels les délais prévus à l'art. 100 LParl doivent impérativement être respectés. Si, de surcroît, les propositions

¹⁰ Cf. rapport de la CIP-N du 21.2.2008, FF 2008 1687

d'amendement (propositions de majorité et de minorité) d'une commission concernant un projet d'acte du Conseil fédéral devaient aussi être soumises aux CdF conformément à la version abrogée de l'art. 49, al. 5, LParl, les délibérations s'en trouveraient nettement ralenties, ce qui serait contre-productif. La CdF-N en conclut que la question de la coordination entre les commissions doit être réglée d'une autre manière (cf. chap. 2.2.1).

Interventions déposées par les commissions thématiques

L'initiative 22.483 a été déposée, entre autres, en réaction à deux motions de même teneur (22.3367 et 22.3374) des Commissions de la politique de sécurité (CPS), qui visaient une augmentation importante des dépenses de l'armée. Ces deux motions ont contribué à ce que les planifications financières à partir de 2024 ne soient plus conformes aux exigences du frein à l'endettement au moment où elles ont été déposées. La question qui se pose est donc de savoir comment traiter les interventions (notamment les motions) des commissions thématiques ayant des conséquences financières importantes.

Eu égard à leurs conséquences financières directes, les motions des CPS sont à considérer comme une exception. Il n'est en effet pas courant que des motions visent à augmenter directement les dépenses pour un domaine d'activité donné, et encore moins que l'augmentation soit d'une telle ampleur. La guerre en Ukraine est évidemment à l'origine de ces deux motions. La plupart des motions susceptibles d'avoir des conséquences financières demandent des modifications de lois ou, dans le cas de crédits d'engagement récurrents et de plafonds de dépenses, que le Conseil fédéral augmente les montants demandés par le biais d'une proposition aux conseils. Si ces derniers transmettent les motions, les CdF ont alors la possibilité, dans un second temps, de prendre position dans le cadre de la procédure de corapport (pour les projets de loi), leur implication étant ainsi garantie. S'agissant des crédits d'engagement et des plafonds de dépenses, les CdF disposent déjà des mêmes droits que les commissions chargées de l'examen préalable pour défendre leurs propositions devant les conseils (cf. chap. 1.2.1).

Même si les motions ayant des conséquences financières directes sont rares, la CdF-N a clarifié ce qui, dans un tel cas, serait judicieux et faisable au niveau de la procédure pour toutes les parties impliquées (CdF et commission thématique). En théorie, l'implication des CdF ne pourrait être obligatoire que dans le cas d'une motion de commission tout au plus. Or, au vu du nombre de motions déposées par les parlementaires, l'implication des CdF n'est, sur le plan de la procédure, pas concevable et pratiquement impossible.

Du point de vue de la CdF-N, il n'est pas envisageable, pour des questions pratiques, que les CdF soient obligatoirement impliquées dans la procédure d'examen d'une motion de commission par le conseil prioritaire. En effet, le travail parlementaire requiert qu'une proposition de motion de commission soit tout d'abord déposée en commission. Puis vient la phase d'examen de ladite proposition. Si la commission devait ensuite ne pas pouvoir voter sur cette proposition parce que la CdF de son conseil doit obligatoirement être impliquée, son droit de proposition en serait trop limité, ce qui serait disproportionné à ce stade de la procédure. De plus, les conséquences finan-

cières n'étant souvent pas encore clairement établies à ce stade, il ne serait pas possible de décider de façon appropriée s'il convient, ou non, d'impliquer la CdF du conseil concerné.

Il serait envisageable que la CdF de l'autre conseil se penche sur la motion après sa transmission par le conseil prioritaire et soumette une évaluation de politique budgétaire à la commission chargée de l'examen préalable du second conseil. Cette évaluation pourrait préconiser de rejeter la motion pour des raisons de politique budgétaire ou de la modifier de manière à ce que les conséquences financières soient acceptables.

Pour que la CdF du second conseil puisse être impliquée de manière pertinente, la CdF-N a examiné la possibilité de compléter l'art. 121 LParl (« Examen [de motions] par les conseils »), afin que le Conseil fédéral soit tenu de présenter, dans ses prises de position, les conséquences financières des motions (de manière analogue aux informations qu'il doit fournir dans ses messages selon l'art. 141, al. 2, let. f, LParl). Cela permettrait non seulement au conseil prioritaire de prendre une décision en toute connaissance de cause, mais aussi à la CdF du second conseil de disposer d'une base fiable pour prendre position en matière de politique budgétaire. Cependant, l'estimation des conséquences financières d'une intervention nécessite souvent une analyse de l'administration fédérale qui prend du temps et mobilise des ressources. Le rapport entre les coûts et les bénéfices n'étant souvent pas avantageux et le délai à disposition du Conseil fédéral pour prendre position étant très court, il tendrait vraisemblablement souvent à ne fournir que des explications très vagues sur les conséquences financières potentielles des interventions. La CdF-N estime que la mise en œuvre de cette solution est difficile et pratiquement irréalisable et ne la retient donc pas. Le rejet par le Conseil national, le 15 mars 2023, de l'initiative parlementaire Gutjahr (22.434) « Indiquer les coûts subséquents des interventions parlementaires » est un élément supplémentaire en défaveur de cette variante. Dans ce contexte, il convient en outre de mentionner que les Chambres fédérales ont complété l'art. 121 LParl lors de la session de printemps 2023 : la nouvelle disposition prévoit que, dans certains cas, le Conseil fédéral rende plus rapidement son avis sur les motions de commissions. Ces cas ne devraient guère laisser de marge de manœuvre pour effectuer de telles estimations des coûts subséquents.

Dans ce contexte, la CdF-N renonce à proposer une modification de loi visant à ce que les motions de commission ayant des conséquences financières importantes soient obligatoirement soumises à la CdF du second conseil.

Une commission est libre de reporter le vote après une discussion et de demander l'avis de la CdF de son conseil avant de voter sur une proposition de motion de commission, ce qui permet de s'assurer que les motions fondées sur des aspects de politique thématique sont acceptables du point de vue budgétaire aux yeux des CdF. Cette solution joue sans aucun doute en faveur d'une approbation par les conseils. Il est en effet peu probable qu'une motion soutenue par une majorité de la commission d'origine et par la majorité de la CdF soit rejetée.

2.2.3 Conséquences financières importantes : définition

La notion de « conséquences financières importantes » n'est pas définie en détail dans la LParl et nécessite donc d'être interprétée. Dans la pratique actuelle, les CdF se fondent sur les valeurs indicatives suivantes pour décider si elles vont se pencher ou non sur un projet d'acte dans le cadre de la procédure de corapport : les projets qui entraînent des dépenses périodiques de plus de 25 millions de francs ou de nouvelles dépenses uniques de plus de 100 millions de francs sont en général examinés dans le cadre de la procédure de corapport, à moins qu'il ne s'agisse de prorogations non contestées de dispositions déjà en vigueur. À l'heure actuelle, ces valeurs indicatives s'appliquent également lorsqu'un projet entraîne des pertes de recettes. Dans de rares cas, les CdF se penchent sur des projets qui ont des conséquences financières moindres.

Le tableau suivant donne un aperçu du nombre de projets d'acte traités par le Conseil national durant la 51^e législature, de la session d'hiver 2019 à la session d'été 2023, et qui n'ont pas fait l'objet d'un examen préalable par la CdF-N en qualité de commission compétente :

		Conseil fédéral					Commissions				
		FD ¹¹	> 25 mio. ¹²	> 50 mio.	> 100 mio.	> 200 mio.	FD	> 25 mio.	> 50 mio.	> 100 mio.	> 200 mio.
Nombre de projets d'acte 12.2019-6.2023 (art. 71, let. a, LParl)	CE / PD ¹³	21	16	15	9	9	2	3	3	2	2
	Autres	11	18	14	12	11	3	1	1	1	0
	Total	32	34	29	21	20	5	4	4	3	2
Nombre de projets d'acte par an (en moyenne)	CE / PD	9.3	7.1	6.7	4	4	0.9	1.3	1.3	0.9	0.9
	Autres	4.9	8	6.2	5.3	4.9	1.3	0.4	0.4	0.4	0
	Total	14.2	15.1	12.9	9.3	8.9	2.2	1.7	1.7	1.3	0.9

¹¹ Nombre de projets d'actes législatifs soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.)

¹² Nombre de projets d'acte impliquant des dépenses de plus de 25/50/100/20 millions de CHF par an

¹³ Crédit d'engagement / plafond de dépenses

Une fois les nouvelles dispositions entrées en vigueur, les CdF entendent se fonder sur les valeurs indicatives suivantes : les projets d'actes législatifs 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) sont en général examinés dans le cadre de la procédure de corapport. Pour les projets d'acte qui entraînent de nouvelles dépenses uniques ou une augmentation ou une perte de recettes unique, la nouvelle valeur seuil doit être fixée à 200 millions de francs (au lieu de 100 millions jusqu'ici). Grâce à cette augmentation substantielle des valeurs seuil, les CdF devraient traiter moins d'objets que jusqu'ici dans le cadre de la procédure de corapport. Selon les estimations actuelles, chaque CdF devrait procéder chaque année en moyenne à l'examen préalable, dans le cadre de la procédure de corapport, de quelque 14 projets d'acte émanant du Conseil fédéral et d'un projet d'acte émanant de commissions.

2.2.4 Suivi parlementaire des projets ayant une incidence financière

La garantie d'une transparence suffisante sur les dépenses et les recettes est cruciale pour la gestion des finances fédérales. Dans les lois en vigueur et les arrêtés financiers adoptés, cette transparence est garantie par les messages concernant le budget et le compte d'État. Il est toutefois également important d'assurer la transparence sur les conséquences financières des lois et des arrêtés financiers qui doivent être examinés par le Parlement et qui auront une incidence sur les finances fédérales à l'avenir. Certains manquements ont pu être constatés à cet égard.

La CdF-N constate qu'il existe déjà une vue d'ensemble des objets ayant des incidences financières traités lors d'une session avec la « Vue d'ensemble des objets prévus à l'ordre du jour avec leurs conséquences financières ». Cette liste est disponible au début de chaque session. Elle a été introduite à la suite de l'adoption de la motion 94.3559 « Vue d'ensemble des postes nouveaux et des dépenses nouvelles », déposée par l'ancien groupe libéral. Les nouveaux postes et les dépenses y ont été ajoutés. À la suite du dépôt de la motion 07.3217 « Vue d'ensemble des objets ayant une incidence fiscale », déposée par la conseillère nationale Margret Kiener Nellen, elle a été complétée ultérieurement avec les recettes. Cette liste est établie par l'Administration fédérale des finances et publiée sur le site du Parlement, sur la page consacrée aux programmes de session. Actuellement, des réflexions sont en cours en vue de la remanier.

Indépendamment de la révision de cette liste, il manque toutefois un suivi permanent des interventions adoptées et des initiatives parlementaires ayant des incidences financières (phase 2). En cas d'adoption des modifications législatives proposées par la CdF-N, il conviendra de vérifier si un tel suivi peut être introduit et, si oui, comment il peut l'être. Un suivi permanent aurait l'avantage de permettre aux CdF de mieux assumer leur tâche transversale en ayant une vue d'ensemble de la situation des finances fédérales en temps réel.

2.2.5 **Mise en œuvre du projet dans la pratique de l'examen parlementaire**

Moment de l'implication des CdF

Pour les projets d'actes législatifs émanant du Conseil fédéral, la CdF du conseil prioritaire intervient en règle générale, selon la pratique actuelle, entre l'adoption du message par le Conseil fédéral et le début des délibérations au sein de la commission compétente. Si, pour des raisons de calendrier, la CdF concernée n'est pas en mesure de transmettre son corapport à la commission compétente avant le débat d'entrée en matière, elle le lui fait parvenir ultérieurement avant le début de la discussion par article. Si, exceptionnellement, elle n'y parvient pas non plus, la CdF renonce à élaborer un corapport et soumet directement sa proposition au conseil si le Conseil fédéral demande des crédits d'engagement et/ou des plafonds de dépenses. La CdF du second conseil suit la même procédure dès que le conseil prioritaire a rendu sa décision.

Pour les projets d'actes législatifs émanant de commissions, on peut se demander à quel moment les CdF devraient inscrire l'examen d'un projet à l'ordre du jour d'une de leurs séances. La CdF-N estime que consulter les CdF au stade de l'avant-projet, dans le cadre de la procédure de consultation, ne serait pas très judicieux étant donné que le projet définitif peut comporter d'importantes modifications par rapport à l'avant-projet. Il est plus adéquat d'impliquer la CdF du conseil prioritaire lorsque la commission compétente a adopté son projet à l'intention de son conseil et qu'elle l'a soumis au Conseil fédéral pour avis.

La CdF-N propose d'introduire un nouvel al. 3^{bis} à l'art. 112 LParl (« Collaboration avec le Conseil fédéral et l'administration fédérale ») et de modifier l'al. 4. Les propositions de la CdF concernée devraient ainsi être traitées par la commission compétente en même temps que l'avis et les éventuelles propositions d'amendement du Conseil fédéral et, partant, avant l'examen du projet par le conseil prioritaire. La commission compétente doit uniquement se prononcer sur les propositions d'amendement de la CdF concernée qui divergent de ses propres propositions de majorité et de minorité et qui ne figurent donc pas encore sur le dépliant. Cela correspond à la procédure applicable lorsque le Conseil fédéral transmet son avis sur un projet élaboré dans le cadre d'une initiative parlementaire. De même, la commission n'est pas tenue de siéger si, dans son corapport, la CdF se contente de lui soumettre uniquement quelques considérations de nature générale et ne lui fait aucune proposition concrète. Si elle ne dispose pas d'assez de temps pour transmettre un corapport à la commission compétente, la CdF-N renonce à l'élaboration d'un tel corapport et soumet sa proposition directement au conseil. Au sein du second conseil, la même procédure que celle applicable aux projets d'actes législatifs émanant du Conseil fédéral doit être suivie.

Au début de la phase 2 d'une initiative parlementaire, la commission compétente peut, de sa propre initiative, communiquer aux CdF qu'elle entame l'élaboration d'un projet qui aura potentiellement d'importantes conséquences financières. Selon l'ampleur de ces conséquences, cette information peut être très importante pour les travaux des CdF. Lors de l'élaboration du projet ou au stade de l'avant-projet, il peut éventuellement être dans l'intérêt de la commission compétente de demander l'avis de la CdF,

laquelle peut déterminer si un projet qui se justifie sur le plan de la politique thématique aux yeux de la commission compétente est défendable du point de vue de la politique budgétaire selon la CdF.

Présentation et défense des projets devant les CdF

Dans le cas des projets d'acte du Conseil fédéral, un membre du Conseil fédéral ou une personne au service de la Confédération présente et défend le projet au sein des CdF. Cette personne prend également position sur les propositions des CdF.

Dans le cas des initiatives parlementaires, ce n'est pas le Conseil fédéral, mais l'administration qui est impliquée. Elle fournit les renseignements nécessaires afin d'évaluer si la voie de l'initiative est opportune. L'administration n'évalue toutefois pas l'initiative sur le plan politique, mais se tient simplement à la disposition des commissions pour lui fournir des renseignements juridiques et techniques. En tant qu'auteure, seule la commission compétente est habilitée à présenter et à défendre ses projets d'acte devant les CdF. Ce principe est pris en compte dans la modification que la CdF-N propose d'apporter à l'art. 112 LParl. La présentation d'un projet de commission par la commission elle-même est conforme aux dispositions en vigueur sur la procédure relative aux initiatives parlementaires. D'une part, selon l'art. 109, al. 4, et l'art. 111, al. 2, LParl, l'auteur de l'initiative a le droit de participer aux délibérations de la commission du conseil dont il ou elle est membre. D'autre part, selon l'art. 114, al. 2, LParl, le projet du conseil prioritaire est défendu devant la commission du second conseil par un membre de la commission qui l'a élaboré.

La commission compétente est libre de faire usage du droit de défendre son projet au sein des CdF. Le cas échéant, elle choisit librement son représentant ou sa représentante. Le plus logique est qu'elle confie cette tâche à la personne qui présentera et défendra de toute façon le projet devant le conseil, c'est-à-dire au rapporteur ou à la rapporteuse de la commission. Aux yeux de la CdF-N, cette procédure a été appliquée avec succès lors de l'examen du projet 21.403 de la CSEC-N.

Dans certains cas, il peut être utile, pour des questions d'efficacité, que les CdF envoient un représentant ou une représentante à la commission compétente pour défendre leur corapport ou leurs propositions dans le cadre de l'examen de projets d'actes du Conseil fédéral ou d'une commission. Cette procédure est aujourd'hui appliquée dans la plupart des cas par les commissions du Conseil des États, car les membres du conseil siègent de toute manière dans plusieurs commissions. Il appartient à la commission compétente de décider si un représentant ou une représentante des CdF assiste à ses délibérations.

Thèmes prioritaires dans les corapports des CdF

Conformément à l'art. 50, al. 1, LParl, les CdF sont compétentes en matière de planification des finances fédérales. C'est pourquoi elles jouent un rôle particulier dans la procédure d'examen des objets ayant une influence sur le budget fédéral. Les projets de loi font l'objet d'un examen préalable par les commissions thématiques compétentes, tout comme les arrêtés financiers qui impliquent des montants élevés dans les différents domaines d'activité. Ainsi, ce sont les CPS qui examinent le message sur l'armée.

Les corapports destinés aux commissions compétentes sont l'instrument qui permet aux CdF d'exercer une influence sur la planification financière. Dans ces corapports, les CdF doivent fournir à la commission compétente une évaluation, du point de vue de la politique budgétaire, du projet qu'elle présente. La commission est, pour sa part, chargée des aspects de politique thématique du projet. Les corapports peuvent toutefois aussi être rédigés dans la perspective de la haute surveillance financière. La question de savoir si un contrôle de l'utilisation des fonds est garanti, de sorte qu'un dépassement de crédit puisse être évité, peut par exemple être examinée.

La CdF-N s'est penchée d'un œil critique sur sa pratique en matière de rédaction de corapports et a constaté qu'il était nécessaire de la modifier. Elle souhaiterait rédiger moins de corapports et s'exprimer essentiellement sur des projets importants sur le plan financier. Ces projets devraient faire l'objet d'un examen préalable plus approfondi au sein des CdF, qui devrait être davantage axé sur la politique budgétaire. Dans la pratique actuelle, les arguments et les propositions formulés par les CdF dans leurs corapports n'ont pas toujours trait à la politique budgétaire ; ils concernent parfois des aspects purement liés à la politique thématique. Afin que les CdF se limitent à l'avenir à des « propositions de politique budgétaire », la commission CdF-N propose de préciser l'art. 50 LParl en ce sens.

Si les modifications législatives proposées dans le présent rapport étaient adoptées, les CdF devraient s'engager, dans leurs principes d'action, à se limiter aux aspects budgétaires dans leurs corapports, même s'il existe toujours une zone grise entre la politique budgétaire et la politique thématique. Cet engagement devrait permettre d'éviter que les CdF présentent dans leurs corapports des propositions relevant clairement de la politique thématique. Ainsi, selon le projet, il pourrait être judicieux que les CdF soumettent au conseil des propositions qui se limitent à la question de l'entrée en matière (par ex. pour les projets qui ne peuvent être financés) ou qui demandent le renvoi du projet à la commission en chargeant celle-ci de clarifier plus précisément les conséquences financières de ce dernier. En outre, la pratique actuelle de la CdF-N, qui soumet souvent au Conseil national des propositions de minorité identiques aux propositions de la commission compétente, devra être revue. Aux yeux de la CdF-N, en raison de ces propositions majoritaires et minoritaires « en miroir », la position de la CdF dans les débats du conseil n'est pas toujours compréhensible et claire (cf. par ex. les débats sur le projet 22.060 lors de la session de printemps 2023 du Conseil national). Dans ce contexte, il est envisageable que la CdF ne s'exprime que d'une seule voix lors de l'élaboration d'un corapport et qu'elle ne soumette au Conseil qu'une seule proposition (sans les minorités).

Déroulement des délibérations lors de l'examen des projets de loi

La modification proposée de l'art. 50 LParl confère aux CdF une position différente lors de l'examen des projets de loi, puisqu'elles bénéficient en principe des mêmes droits que les commissions chargées de l'examen préalable pour défendre leurs propositions de politique budgétaire devant les conseils. Conformément à la pratique actuelle en matière de projets portant sur des crédits d'engagement et des plafonds de dépenses, les propositions des CdF relatives à la politique budgétaire doivent être inscrites dans les dépliants destinés au conseil et faire l'objet d'un vote au sein du conseil,

selon les règles usuelles. La CdF peut également défendre ses propositions devant son conseil.

Les CdF se distinguent des commissions chargées de l'examen préalable car elles sont chargées de rédiger les corapports. Ainsi, leurs propositions sont présentées et défendues au conseil par des porte-parole, et non par des rapporteurs ou des rapporteuses, qui eux défendent les propositions des commissions chargées de l'examen préalable. Les propositions des CdF se limitent en principe à des questions générales ayant trait à la politique budgétaire et sont motivées dans le cadre du débat d'entrée en matière (cf. Recueil des décisions et pratiques du Bureau, let. C, chap. 1.2.1.1.). Le temps de parole des porte-paroles des CdF doit par ailleurs être nettement inférieur à celui des rapporteurs ou des rapporteuses de la commission compétente. En cas de projets volumineux, les propositions des CdF peuvent être inscrites sur une feuille séparée plutôt que dans le dépliant.

2.2.6 Avis de la Commission des institutions politiques du Conseil national

Lors de sa séance du 20 avril 2023, à laquelle le président de la CdF-N était présent, la CIP-N a examiné l'avant-projet de la CdF-N et procédé à une évaluation de fond afin de déterminer si des actions étaient requises dans ce contexte. Les propositions de mise en œuvre de l'initiative parlementaire 22.483 ont reçu des appréciations divergentes, mais ont finalement obtenu le soutien de la CIP-N par 13 voix contre 11.

La majorité de la CIP-N est d'avis qu'il incombe aussi au Parlement d'évaluer les conséquences financières des décisions qu'il arrête. En effet, une vue d'ensemble de la politique budgétaire fait défaut lorsqu'on effectue des évaluations en ne tenant compte que des aspirations liées à des préoccupations concrètes de politique thématique. Or récemment, certains projets ont révélé l'efficacité d'une analyse budgétaire. De telles analyses ne devraient toutefois pas être effectuées seulement de manière ponctuelle pour certains projets – en l'occurrence pour ceux portés à la connaissance des CdF. Ces dernières devraient avoir une vue d'ensemble de tous les projets importants en matière de politique budgétaire. Il est donc utile de fixer des règles générales pour tous les projets législatifs et d'optimiser les processus de manière à ce que des prises de position fondées concernant la politique budgétaire puissent être émises en temps voulu. Dans ce contexte, il est primordial que l'implication des CdF n'entraîne pas de retards dans le processus de décision parlementaire. Les propositions de la CdF-N tiennent compte de cette préoccupation.

Une minorité de la CIP-N se demande comment garantir que les CdF puissent effectuer la « vue d'ensemble de la politique budgétaire » requise. Une analyse purement budgétaire de demandes concrètes relevant de la politique thématique semble utopique étant donné que des considérations d'ordre politique entreront de toute façon en ligne de compte lors d'une telle analyse budgétaire. Le droit en vigueur offre déjà aux CdF la possibilité d'émettre un avis à tout moment si elles le jugent nécessaire. Selon la minorité, cette procédure est suffisante et garantit que les CdF se concentrent sur les projets vraiment importants pour elles. Au besoin, il est possible de modifier la pratique existante sans adapter la loi. Il est également possible de prendre position sur

des projets d'actes des commissions dans la mesure où ils sont connus au plus tard au moment de leur mise en consultation. Si les propositions de la CdF-N étaient concrétisées, des procédures susceptibles d'engendrer des retards bureaucratiques seraient inscrites dans la loi. Il convient d'ajouter que toutes les commissions thématiques traitent aussi la question des conséquences financières.

3 Commentaire des dispositions

3.1 LParl

Art. 50, al. 1

En cas de fusion des al. 2 et 3 de l'art. 50 LParl, la disposition selon laquelle, au-delà du budget, des suppléments, de la planification financière et du compte d'État, des projets d'acte importants pour la politique budgétaire peuvent être transmis aux CdF pour examen préalable devient caduque. Or, c'est pourtant ce que font les bureaux dans la pratique. Ainsi, les programmes d'allègement et les programmes conjoncturels, les projets relatifs aux constructions civiles de la Confédération et à l'informatique de la Confédération, les révisions de la loi sur les finances de la Confédération, de la loi sur la péréquation financière et de la loi sur le Contrôle des finances ainsi que d'autres projets d'acte importants pour les finances sont, entre autres, transmis aux CdF pour examen préalable. Afin de tenir compte de cette pratique, il convient de préciser à l'art. 50, al. 1, LParl que les CdF procèdent « notamment » à l'examen préalable du budget, des suppléments, de la planification financière et du compte d'État.

Art. 50, al. 2 et 3

Puisque la procédure de corapport des CdF doit être uniformisée par la fusion des al. 2 et 3, l'al. 3 doit être abrogé.

Selon le droit en vigueur, les CdF ne disposent de compétences particulières dans la procédure de corapport que pour les projets de crédits d'engagement et de plafonds de dépenses visés à l'al. 3 : elles disposent des mêmes droits que les commissions chargées de l'examen préalable s'agissant de la défense de leurs propositions devant les conseils. Avec la fusion demandée des dispositions en vigueur, ces compétences sont étendues à tous les projets d'acte – donc aussi aux projets de loi –, dans la mesure où ils ont des conséquences financières importantes. Sont concernés les projets qui entraînent de nouvelles dépenses ou une modification des dépenses existantes ainsi que les projets qui règlent les recettes de la Confédération (projets fiscaux).

Il convient en outre d'inscrire dans la loi que les CdF doivent être invitées à présenter un corapport pour tout projet d'acte ayant des conséquences financières importantes, qu'il ait été présenté à l'Assemblée fédérale par le Conseil fédéral ou qu'il ait été élaboré par une commission parlementaire en réponse à une initiative parlementaire.

Il convient de préciser, à l'art. 50 LParl, que les CdF soumettent aux commissions thématiques compétentes et aux conseils une évaluation des projets du point de vue de la politique budgétaire et qu'elles doivent, en conséquence, limiter leurs propositions aux aspects budgétaires. L'évaluation des aspects de politique thématique d'un

projet doit rester du ressort des commissions que les bureaux ont désignées comme étant compétentes.

Art. 94a, al. 2

S'agissant de l'arrêté fédéral Ib concernant le cadre financier inscrit au budget, la conférence de conciliation doit présenter une proposition pour chaque divergence (cf. chap. 2.1). Chacune des propositions relatives au cadre financier inscrit au budget doit faire l'objet d'un vote distinct au conseil. Les règles de procédure applicables au programme de la législature et au plan financier prévues à l'art. 94a LParl doivent donc également s'appliquer à l'arrêté fédéral Ib concernant le cadre financier inscrit au budget. Le titre de l'art. 94a et le libellé de l'al. 2 sont donc complétés par la notion de cadre financier inscrit au budget. Cette disposition ne fait l'objet d'aucune autre modification matérielle.

Art. 112, al. 3^{bis}

Selon le droit en vigueur, l'art. 112 LParl règle la collaboration entre le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration fédérale dans le cas d'initiatives parlementaires. Dans ce domaine, la collaboration entre les commissions thématiques et les CdF doit aussi être réglée à l'art. 112, raison pour laquelle les « Commissions des finances » doivent être ajoutées dans le titre.

L'al. 3^{bis} règle à quel moment les CdF sont consultées par les commissions sur les projets d'acte ayant des conséquences financières importantes qu'elles ont élaborées. La CdF du conseil prioritaire est consultée par la commission compétente – qui lui accorde un délai raisonnable – en même temps que le Conseil fédéral, c'est-à-dire au moment où le projet d'acte et le rapport explicatif sont soumis au conseil prioritaire. L'al. 3^{bis} doit par ailleurs indiquer que ce n'est pas le Conseil fédéral ni l'administration fédérale, mais la commission compétente qui peut défendre le projet au sein des CdF des deux conseils puisqu'elle en est l'auteur. Ceci correspond à la logique de l'art. 114, al. 2, LParl en relation avec les compétences des commissions dans le cadre de l'élaboration d'un projet.

Art. 112, al. 4

Cet alinéa prévoit que lorsque le Conseil fédéral propose de modifier un projet d'acte élaboré par une commission, la commission compétente examine la proposition avant que le projet ne soit traité par le premier conseil. Cette disposition doit désormais aussi s'appliquer à l'avis des CdF.

4 Conséquences en matière de finances et de personnel

Le surcroît de travail dans les secrétariats des commissions et dans l'administration devrait être limité. La mise en œuvre de l'initiative 21.503 « Bases légales de l'examen du budget. Nécessité de modifier les dispositions existantes » n'aurait aucune conséquence sur le personnel et sur les finances. La mise en œuvre de l'initiative 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 » vise à concentrer les corapports des CdF sur les projets portant essentiellement sur des questions de politique budgétaire. Le nombre de corapports ne devrait pas augmenter. Un éventuel surcroît de travail devrait pouvoir être absorbé dans le cadre des ressources existantes. Si ce n'est pas le cas, les tâches du secrétariat devront être priorisées.