



20.496

Initiative parlementaire Rapport de planification concernant la collaboration avec l'UE dans les domaines autres que l'accès au marché

Rapport de la Commission de politique extérieure du Conseil national

du 18 avril 2023

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur le Parlement¹, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

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

18 avril 2023

Pour la commission:

Le président, Franz Grüter

¹ FF 2023 1082

Rapport

1 Genèse du projet

Le 17 décembre 2020, le conseiller national Eric Nussbaumer (PS/BL) a déposé l'initiative parlementaire 20.496 («Rapport de planification concernant la collaboration avec l'UE dans les domaines autres que l'accès au marché»), qui vise à compléter l'art. 148 de la loi sur le Parlement (LParl) de telle sorte que le Conseil fédéral soit tenu de soumettre à l'Assemblée fédérale, après la présentation par la Commission européenne de ses propositions concernant le cadre financier pluriannuel (CFP), un rapport de planification portant sur la participation de la Suisse aux programmes et agences de l'UE dans les domaines ne relevant pas de l'accès au marché intérieur.

Le 25 octobre 2021, la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) a décidé, par 17 voix contre 4, de donner suite à l'initiative. La majorité de la commission souligne que l'Assemblée fédérale ne dispose à aucun moment d'une vue d'ensemble des programmes de l'UE qui pourraient être importants pour le Conseil fédéral. Rappelant que le Parlement a le droit de participer à la politique étrangère, la majorité estime qu'il est nécessaire qu'un rapport de planification portant sur l'association envisagée de la Suisse aux programmes et agences de l'UE soit remis à l'Assemblée fédérale, afin que celle-ci soit informée à temps des contenus, des associations possibles et des possibilités de participation. La majorité constate en outre que des motions, postulats et questions sont régulièrement déposés au Parlement, ce qui indique que la transmission des informations visée à l'art. 148 LParl n'est pas satisfaisante. Enfin, elle estime que la participation de l'Assemblée fédérale à la politique européenne est d'une grande importance et doit être clairement réglementée en ce qui concerne l'information sur la future association de la Suisse aux programmes et agences de l'UE.

Une minorité de la CPE-N reconnaît que le Parlement a besoin de davantage d'informations sur l'association de la Suisse aux programmes et agences de l'UE, afin de pouvoir en discuter en temps voulu. Toutefois, elle n'estime pas judicieux de compléter l'art. 148 LParl par une disposition générale sur ce que le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale; en d'autres termes, elle ne souhaite pas que la présentation d'un rapport de planification sur la participation de la Suisse à des programmes et agences de l'UE y figure spécifiquement en tant que cas particulier. Selon elle, un tel rapport peut être demandé à tout moment au Conseil fédéral et il n'est donc pas nécessaire de modifier la loi.

Le 17 janvier 2022, la Commission de politique extérieure du Conseil des États (CPE-E) a approuvé à l'unanimité la décision de la CPE-N, ouvrant ainsi la voie à l'élaboration d'un projet d'acte. À l'instar de son homologue du Conseil national, la CPE-E estime judicieux que le Parlement puisse disposer suffisamment tôt d'un rapport concernant la future association de la Suisse aux programmes et agences de l'UE dans les domaines ne relevant pas de l'accès au marché intérieur, afin de renforcer les possibilités du Parlement de participer aux questions européennes.

2 Contexte

2.1 Mesures à prendre et objectifs

Outre son accès sectoriel au marché intérieur de l'UE, la Suisse participe à des programmes et, le cas échéant, à des agences de l'UE. Ces programmes (Horizon Europe, Erasmus+, Copernicus, Europe créative MEDIA, Digital Europe, etc.) disposent chacun d'une base juridique spécifique qui définit leur contenu. Ces bases, qui concernent actuellement 37 programmes, sont présentées par la Commission européenne parallèlement au cadre financier pluriannuel (CFP) et adoptées par le Conseil de l'UE et le Parlement européen. Le CFP et les programmes de l'UE sont liés du fait que, parallèlement au budget, la Commission européenne soumet également des propositions de règlement applicables aux programmes de l'UE pour la période du CFP. Les aspects financiers des programmes dépendent des négociations menées en parallèle dans le cadre du CFP.

Les bases juridiques des programmes de l'UE définissent également les conditions d'association de pays tiers. L'UE ne mène aucune négociation avec des pays tiers tant que les bases juridiques n'ont pas été approuvées par le Conseil de l'UE et le Parlement européen.

La Suisse étant susceptible de prendre part à ces programmes en tant qu'État tiers, il est important que l'Assemblée fédérale soit informée en temps voulu, par le biais d'un rapport de planification, du contenu de ces programmes ainsi que des possibilités pour la Suisse d'y être associée et d'y participer. Le rapport de planification doit servir de base à l'élaboration et à l'examen de mandats de négociation, de messages portant sur le financement ou de projets de loi. Le rapport de planification ne doit cependant pas entraîner de retard dans les processus d'association. Grâce au rapport de planification, les discussions politiques relatives à la participation aux programmes de coopération européens prendront place dans un cadre parlementaire selon une procédure adéquate se répétant pour chaque nouvelle période de programme.

L'art. 148 LParl porte sur les planifications et rapports que le Conseil fédéral adresse à l'Assemblée fédérale.

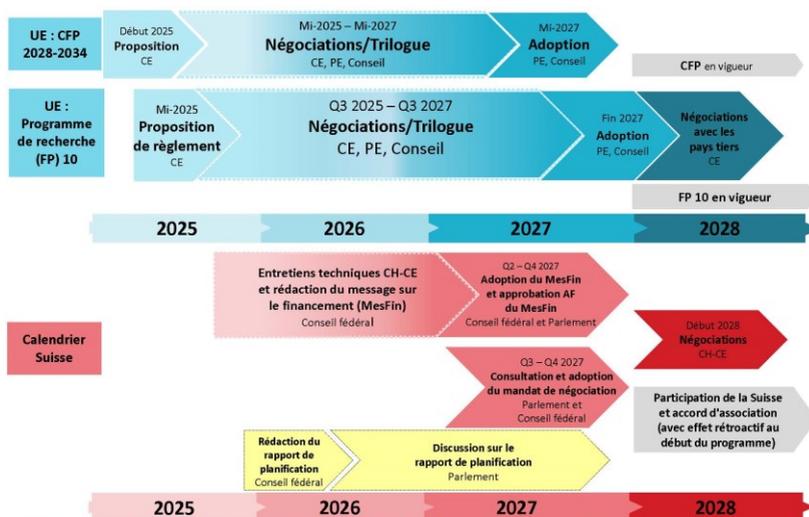
Le projet qui fait l'objet du présent rapport vise à ce que le Conseil fédéral soit tenu de présenter au Parlement, en temps utile, un rapport de planification sur les associations envisagées aux programmes et agences de l'UE dans les domaines ne relevant pas de l'accès au marché intérieur. Un tel rapport serait source de clarté pour l'Assemblée fédérale.

2.2 Cadre financier pluriannuel et programmes de l'UE: processus et calendrier

Le 13 février 2023, l'administration fédérale a informé la CPE-N des différents processus et du calendrier d'élaboration et d'adoption du CFP ainsi que des bases juridiques des programmes de l'UE. Les discussions ont notamment porté sur le calendrier de la Suisse en vue de l'élaboration et de la rédaction d'un rapport de planification (cf. illustration ci-dessous).



CFP et génération de programmes 2028-2034*



* Les calendriers sont des représentations simplifiées de processus globaux idéaux à l'exemple de la recherche et de l'innovation.

Au sein de l'UE, les négociations sur le CFP commencent par une proposition de la Commission européenne. La proposition de CFP est traitée dans le cadre des procédures internes de l'UE, au Conseil de l'UE et au Parlement européen;

il arrive que ces derniers modifient en profondeur les propositions législatives de la Commission européenne. De ce fait, les valeurs de référence déterminantes ne sont souvent connues que peu de temps avant la conclusion du CFP. Les questions relatives à la participation de pays tiers aux programmes ne sont parfois traitées qu'après l'adoption du CFP.

Il est dans l'intérêt de la Suisse, idéalement, de garantir une association continue aux programmes de l'UE concernés. Un rapport de planification pourra être élaboré au plus tôt lorsque la proposition de la Commission européenne concernant le CFP sera disponible. A l'échelle suisse, pour que le Conseil fédéral puisse faire avancer les processus de préparation des messages de financement, des projets de loi et des mandats de négociation suffisamment tôt et, en grande partie, parallèlement aux processus de l'UE, il faut que cette dernière soit prête à entamer des entretiens exploratoires à un stade précoce.

Les entretiens exploratoires contribuent à augmenter le niveau de détail des informations. Parallèlement, l'association de la Suisse à des programmes de l'UE (y compris l'élaboration de mandats de négociation, de messages de financement ou de projets de loi) ne doit pas être retardée par le rapport, ni dépendre de l'adoption de ce dernier. Si un rapport de planification plus détaillé devait précéder les entretiens exploratoires

5 Conséquences

5.1 Conséquences en matière de finances et de personnel

La modification proposée entraîne un besoin de coordination accru et un surcroît de travail au sein de l'administration fédérale. Ces charges doivent être assumées au moyen des ressources existantes.

6 Bases légales

La modification proposée de la LParl repose sur l'art. 164, al. 1, let. g, Cst., qui prévoit que les dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.