



20.481 ad 20.041

## **Budget provisoire applicable jusqu'à l'adoption du budget 2021 avec plan intégré des tâches et des finances 2022–2024**

### **Rapport complémentaire de la Commission des finances du Conseil national**

du 17 novembre 2020

---

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, la Commission des finances du Conseil national vous soumet un projet d'arrêté fédéral V concernant l'approbation des crédits jusqu'à l'adoption du budget 2021 avec plan intégré des tâches et des finances 2022–2024, qu'elle transmet simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter l'arrêté fédéral simple.

Le 17 novembre 2020

Pour la commission:

Le président, Olivier Feller

## Condensé

*Selon le droit en vigueur, l'Assemblée fédérale doit, dans le cadre de l'exercice de sa souveraineté budgétaire (art. 167 Cst.), adopter un budget avant le commencement d'un exercice. Aucune règle ne prévoit cependant ce qu'il doit se passer si le Parlement n'a pas adopté de budget avant le début de l'exercice concerné, par exemple dans le cas où les Chambres fédérales n'ont pas réussi à se mettre d'accord.*

*Dans la situation actuelle, marquée par la pandémie de coronavirus, il est fort possible que l'Assemblée fédérale ne puisse pas mener à son terme l'examen du budget 2021 avec plan intégré des tâches et des finances 2022–2024 dans les temps impartis. Le nouvel arrêté fédéral V élaboré par la Commission des finances du Conseil national doit permettre de fixer les règles applicables dans ce cas pour ce qui est de l'approbation des crédits.*

*Cet arrêté fédéral sera soumis aux deux conseils pour adoption dès le début de la session d'hiver 2020 et n'entrera en vigueur que si l'examen du budget ne peut être mené à son terme comme prévu d'ici à la fin de l'année 2020.*

---

# Rapport

## 1 Introduction

L'Assemblée fédérale exerce la souveraineté budgétaire (art. 167 Cst.). Elle doit donc approuver le budget de l'État avant le début d'un exercice financier. Cependant, rien n'est prévu au niveau fédéral – contrairement à ce qui se fait dans de nombreux cantons – pour le cas où les conseils n'auraient pas pu adopter le budget avant le début de l'exercice. Or, il est possible que, en raison de la pandémie de coronavirus et dans l'hypothèse d'une interruption de la session d'hiver 2020, le Parlement ne soit pas en mesure d'adopter le budget 2021 dans les temps impartis. Se poserait alors la question des règles applicables s'agissant de l'adoption des crédits prévus au budget 2021. Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) a élaboré un nouvel arrêté concernant le budget 2021 (arrêté fédéral V), destiné à fixer les règles régissant l'adoption des crédits.

Le 13 novembre 2020, la CdF-N a décidé, après avoir achevé l'examen préalable du budget 2021, de déposer une initiative de commission. Sous réserve de l'approbation de la Commission des finances du Conseil des États (CdF-E), elle a adopté, à cette séance, un projet d'acte assorti d'un rapport explicatif. Le 17 novembre 2020, la CdF-E a approuvé l'initiative de commission et examiné, dans le même temps, le projet d'acte – sous réserve des décisions du Conseil national.

## 2 Cadre de l'arrêté fédéral

### 2.1 Nécessité d'un arrêté fédéral V

La souveraineté budgétaire est une prérogative essentielle du Parlement (art. 167 Cst.). Il en découle que toutes les dépenses de l'État doivent avoir été approuvées par les conseils. Par conséquent, ces derniers doivent achever l'examen du budget avant le début de l'exercice concerné, soit au plus tard le 31 décembre de l'année précédente.

Au niveau fédéral, cependant, on a délibérément renoncé à fixer des règles pour le cas où les conseils n'adopteraient pas de budget avant le début de l'exercice en raison de divergences de point de vue. En décembre 2016, le Conseil national a rejeté le budget 2017 lors du vote sur l'ensemble. Le Conseil des États l'a approuvé en tant que second conseil. En deuxième lecture, le Conseil national a suivi son homologue et adopté, lui aussi, le budget. Le rejet du budget par le Conseil national en première lecture a soulevé la question de la nécessité de définir dans la loi les règles applicables pour le cas dans lequel les conseils n'adoptent pas le budget avant le début de l'exercice concerné. Une tentative de régler cette situation de manière générale dans la loi a échoué. Une majorité estimait qu'il convenait de continuer à compter sur la pression exercée sur les chambres pour qu'elles trouvent une solution, plutôt que de régler la situation dans la loi. Elle craignait en effet que, en l'absence d'une telle pression, les cas dans lesquels le Parlement ne mène pas l'examen du budget à son terme se multiplient.

En décembre 2016, on envisageait, dans le cas où les conseils ne parviendraient pas à s'entendre, de fixer les règles applicables dans un arrêté fédéral simple lors de la 3<sup>e</sup> semaine de la session. Ainsi, on éviterait que la Confédération se retrouve sans budget et le Conseil fédéral ainsi que l'administration pourraient procéder aux dépenses nécessaires.

De la même manière, l'arrêté fédéral V doit permettre de fixer les règles applicables si l'Assemblée fédérale ne parvient pas à terminer l'examen du budget 2021 dans les délais impartis en raison de l'interruption définitive ou provisoire de la session et si aucune décision ne peut être prise avant la fin de l'année 2020. Il est donc clair que cet arrêté fédéral s'appliquerait uniquement au budget 2021.

L'arrêté fédéral V ne doit s'appliquer que dans les cas d'extrême urgence et en dernier recours. La CdF-N estime que tout doit être mis en œuvre pour que la session d'hiver 2020 ait lieu et que l'examen du budget 2021 assorti du plan intégré des tâches et des finances 2022–2024 puisse être mené à son terme. Il convient à cet effet de prendre toutes les mesures nécessaires sur les plans technique et organisationnel. Aux yeux de la commission, une interruption de la session se justifierait uniquement si le quorum n'était plus atteint ou si le nombre de députés empêchés en raison du Covid-19 était tel qu'un examen ordinaire en présence des forces politiques réparties selon les rapports de majorité habituels n'était plus possible.

## **2.2 Examen du budget 2021 à la session d'hiver 2020**

Le programme actuel de la session d'hiver 2020 prévoit que le Conseil national, en tant que conseil prioritaire, entame l'examen du budget 2021 avec plan intégré des tâches et des finances 2022–2024 (20.041 né; ci-après «budget 2021») le deuxième jour de la session (le 1<sup>er</sup> décembre 2020) et l'achève, en procédant au vote sur l'ensemble, le jeudi 3 décembre 2020. Quant au Conseil des États, il se penchera sur le budget le lundi 7 décembre 2020 et procédera au vote sur l'ensemble le même jour. Les conseils examineront ensuite les éventuelles divergences. Selon le programme, une conférence de conciliation aurait lieu au plus tôt le 17 décembre 2020.

La CdF-N considère qu'il n'est pas nécessaire d'édicter un arrêté fédéral analogue pour le supplément II au budget 2020; en effet, l'examen de l'objet pourra être achevé le 3<sup>e</sup> jour de la session. Ce ne sera par contre pas possible pour le budget 2021, car ce dernier fera selon toute vraisemblance l'objet de nombreuses divergences.

## **2.3 Règles applicables si les conseils ne peuvent pas se réunir – rôle de la Délégation des finances**

Il est également possible que les conseils ne puissent pas se réunir pour la session d'hiver 2020 en raison de la pandémie de coronavirus, ce qui pose la question des règles applicables dans ce cas.

Comme indiqué plus haut, la souveraineté budgétaire est une prérogative du Parlement. Selon le droit en vigueur, la Délégation des finances des Chambres fédérales



finances lors du premier examen du budget. Si des propositions de majorité différentes ont été déposées pour un même poste budgétaire, la proposition comportant les chiffres les plus bas est prise en considération. Les crédits proposés servent de base au calcul du budget provisoire tel que défini à l'art. 3.

En revanche, l'arrêté fédéral Ib concernant le cadre financier inscrit au budget 2021 n'est pas pris en considération, car le cadre financier peut sans problème être examiné ultérieurement.

### **3.3 Art. 3: Budget provisoire**

L'art. 3 définit la part des crédits autorisée temporairement dans le cadre du budget provisoire. Il est fondé sur l'idée que les dispositions qu'il contient ne préjugent pas des futures décisions de l'Assemblée fédérale, mais répondent à la nécessité d'accorder les crédits nécessaires. Les Commissions des finances n'ont déposé aucune demande de coupes importantes, ce qui justifie qu'une grande partie – voire l'ensemble – des crédits soient déjà adoptés. Il est à noter que les crédits sont tous adoptés provisoirement. Ils seront remplacés par les crédits accordés de manière définitive, une fois l'examen ordinaire du budget terminé.

On peut partir du principe que les conseils achèveront l'examen du budget à la session de printemps 2021, voire plus tôt si la convocation d'une session extraordinaire est demandée (art. 2, al. 3, LParl).

À la let. a figurent les crédits budgétaires destinés à surmonter la pandémie de coronavirus. Ces crédits devraient sans doute être versés plutôt au début de l'année 2021; ils ne devraient cependant pas l'être intégralement au cours du premier trimestre, si bien qu'une éventuelle proposition de réduction de ces crédits pourrait encore être déposée au cours de la session de printemps 2021. Une augmentation des crédits serait aussi possible. Pour nombre de crédits, le versement intervient plutôt au début de l'année. C'est pourquoi la let. b dispose que les autres crédits budgétaires doivent être temporairement approuvés à hauteur de 50 %, alors que les crédits d'engagement doivent l'être à 100 % (let. c), ces derniers étant rarement modifiés par les conseils. Enfin, toutes les possibilités de report de crédits doivent aussi être approuvées (let. d).

### **3.4 Art. 4: Suppléments urgents**

L'art. 4 dispose que le Conseil fédéral soumet à la DéFin des demandes de suppléments urgents, conformément à l'art. 28 ou à l'art. 34 de la loi sur les finances, si les crédits autorisés dans le cadre du budget provisoire sont insuffisants. Cet article pourrait notamment s'appliquer pour les crédits approuvés seulement à hauteur de 50 %.

### 3.5 **Art. 5: Disposition finale**

L'al. 1 de la disposition finale indique que l'arrêté, comme tous les autres arrêtés, prend la forme d'un arrêté fédéral simple. Par conséquent, il n'est pas soumis au référendum.

L'al. 2 précise que l'arrêté n'entre en vigueur que si l'Assemblée fédérale ne peut mener l'examen du budget 2021 avec plan intégré des tâches et des finances 2022–2024 à son terme avant la fin de l'année 2020.

