

93.442

Initiative parlementaire
Contributions aux groupes politiques. Augmentation
Rapport du Bureau du Conseil national

du 26 août 1993

Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le présent rapport et le projet d'arrêté fédéral relatifs à une augmentation des contributions aux groupes politiques de l'Assemblée fédérale et les transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

Le Bureau propose d'approuver son projet d'arrêté fédéral (des propositions de minorité sont ajoutées).

26 août 1993

Au nom du Bureau du Conseil national:
Le président, Schmidhalter

Rapport

1 Situation initiale

11 Droit en vigueur

Les contributions aux groupes sont fixées dans le cadre du règlement applicable aux indemnités versées aux membres des Chambres fédérales. L'article 12 de la loi du 18 mars 1988 sur les indemnités parlementaires (RS 171.21) a la teneur suivante:

Les groupes reçoivent une contribution annuelle destinée à couvrir les frais de leur secrétariat; elle est composée d'un montant de base et d'un montant fixe par député.

L'importance des contributions aux groupes est fixée dans l'arrêté d'exécution de la loi du 18 mars 1988 (RS 171.211); selon l'article 10, le montant de base s'élève actuellement à 50 000 francs, celui par député à 9000 francs.

12 Origine et évolution des contributions aux groupes politiques

L'aide financière aux groupes remonte à l'affaire des Mirage qui, dans les années 60, a montré la nécessité de renforcer la position du Parlement à l'égard du Conseil fédéral et de l'Administration fédérale. Lors des délibérations sur l'extension des contrôles administratifs, la Chambre du peuple a, le 6 octobre 1965, transmis un postulat Blatti demandant d'examiner la possibilité de renforcer les secrétariats de groupe au moyen de contributions fédérales.

Des expertises de la division de justice du 12 juillet 1968 et du professeur Jean-François Aubert, du 1^{er} décembre 1968, ont révélé qu'il fallait créer une base juridique claire à l'échelon législatif. La conférence des présidents de groupe a déposé le 23 juin 1970 une initiative parlementaire dans ce sens, relative au financement des secrétariats de groupe (10 637). Selon le rapport du 19 novembre 1970 de cette commission (FF 1970 II 1518), l'initiative vise à renforcer encore davantage la position du Parlement. Les contributions de la caisse fédérale doivent mettre les groupes en mesure de développer leurs secrétariats afin qu'ils puissent mieux remplir leurs tâches, dans le cadre de l'activité du conseil et également en faveur de leurs membres. Nous proposons à cet effet de compléter tant la loi sur les rapports entre les conseils que la loi dite des indemnités journalières.» Ces révisions de lois ayant été adoptées en votations finales par les deux conseils le 23 juin 1971, les groupes ont été pour la première fois définis dans la loi sur les rapports entre les conseils comme des organes du Parlement, étant donné leurs tâches, alors que la question des contributions était réglée dans la loi sur les indemnités journalières (aujourd'hui sur les indemnités parlementaires).

Le niveau actuel des contributions aux groupes politiques date d'une initiative de la commission qui avait été chargée d'examiner le rapport du Conseil fédéral du 23 novembre 1988 sur l'aide aux partis politiques (FF 1989 I 117). Un examen approfondi de la situation des partis politiques a révélé entre autres choses que 30

à 40 pour cent seulement de leurs contributions aux groupes politiques pouvaient être remboursées par les contributions fédérales. En conséquence de quoi, par la modification de l'arrêté fédéral du 22 juin 1990, les contributions aux groupes politiques ont plus que doublé (FF 1989 III 1497; RO 1990 980); de ce fait, les dépenses des secrétariats de groupes politiques ont pu être approximativement couvertes.

En 1991, lors du traitement des initiatives parlementaires de MM. Petitpierre, conseiller national, et Rhinow, député au Conseil des Etats, pour une réforme fondamentale du Parlement, il a été question de savoir si les améliorations nécessaires du soutien apporté aux membres des Chambres devaient passer par un renforcement des groupes politiques ou par des contributions versées au bénéfice de l'infrastructure personnelle des membres des conseils. En considération de la récente et substantielle augmentation des contributions aux groupes politiques, les conseils ont décidé (FF 1991 III 641, 1991 III 1358) de renforcer l'aide personnelle aux membres; cependant, cette réforme a été rejetée le 27 septembre 1992 en votation populaire.

2 Les besoins en augmentation des contributions aux groupes politiques

21 Adaptation au renchérissement

L'évolution du renchérissement de juillet 1990 (entrée en vigueur du montant actuel, état de l'index des prix suisses à la consommation: 121,0) à décembre 1993 (index estimé: 139,8) justifie une augmentation de la contribution de base de 50 000 francs à 57 800 francs et de la contribution par membre de 9000 francs à 10 400 francs dès janvier 1994.

La minorité I du Bureau (Leuba, Couchepin, Perey) propose d'adapter les contributions aux groupes politiques uniquement au renchérissement atteint à ce jour. La situation des finances fédérales commande d'adapter la plus grande réserve en matière de dépenses supplémentaires. La minorité II du Bureau (Steinemann) souhaite renoncer à l'adaptation au renchérissement et propose donc de ne pas entrer en matière.

22 Accroissement des prestations des secrétariats de groupes politiques

Par 8 voix contre 3, le Bureau propose d'augmenter modérément les contributions aux groupes politiques. Il y a lieu de considérer cette proposition dans le contexte large des diverses interventions pendantes pour une amélioration de l'indemnisation des membres des Chambres fédérales. Pour le moment, le Bureau souhaite renoncer aussi bien à une augmentation qu'à une adaptation au renchérissement de la rétribution *personnelle*. C'est la raison pour laquelle il a décidé, simultanément à l'adoption de ce projet, de proposer de rejeter l'initiative parlementaire de M. Stucky, conseiller national (93.432 Indemnités dues aux membres des conseils législatifs).

En principe, l'évaluation du niveau des contributions des groupes politiques ne saurait être libre, mais elle doit être justifiée par les dépenses réelles et les éventuelles dépenses supplémentaires souhaitées par les groupes. Il y a donc lieu d'examiner si les contributions des groupes couvrent les coûts actuels de leur secrétariat et s'il faut éventuellement financer des prestations supplémentaires de ces mêmes secrétariats. Afin d'évaluer ces besoins, le Bureau a chargé son secrétariat, le 3 juin 1993, d'effectuer un sondage auprès des secrétariats des groupes politiques.

Par lettre du 14 juin 1993, les secrétariats des groupes politiques ont été priés de justifier leur besoin d'augmentation réelle de contributions. Il ressort de ce sondage que les contributions des groupes politiques couvrent actuellement, en règle générale, approximativement les coûts de secrétariat. Quelques groupes politiques sont en outre financés par des contributions des membres. Certains groupes politiques, cependant, souhaitent élargir les prestations de leur secrétariat et ont formulé des objectifs concrets. Compte tenu de la complexité croissante des tâches du Parlement et de ses membres, un appui avant tout de caractère scientifique est considéré comme nécessaire. Le nombre de postes de travail des collaborateurs scientifiques doit être augmenté. Les mandats particuliers seront versés en honoraires d'experts. Quelques groupes politiques attribuent les conséquences des coûts à l'intensification des contacts internationaux.

Une augmentation modeste des contributions fédérales aux groupes politiques n'est pas en contradiction avec le rejet par le peuple de l'amélioration matérielle des parlementaires. Deux raisons essentielles sont à l'origine du résultat négatif de la votation populaire du 27 septembre 1992. D'une part, les dépenses supplémentaires ont été jugées trop élevées en considération de la situation financière de la Confédération. Le surcroît de dépenses annuel en faveur des groupes politiques de 0,9 million de francs, tel qu'il est prévu aujourd'hui, est minime par rapport aux 22 millions de frais supplémentaires alors proposés. La crainte de passer d'un parlement de milice à un parlement professionnel a constitué, à l'époque, un autre motif de refus. Cependant, un meilleur financement des groupes politiques ne saurait être considéré comme un pas accompli dans cette direction; au contraire, l'amélioration visée des parlementaires peut contribuer à préserver le caractère de milice souhaité pour le Parlement.

3 Rapports entre le montant de base et le montant par membre

Selon le projet d'arrêté du Bureau, les contributions aux groupes se décomposent en un montant de base, versé jusqu'ici à tous les groupes, quel que soit le nombre de leurs membres, et en un montant par membre. Le versement d'un montant de base se justifie du fait que tous les groupes, quelle que soit leur importance, doivent fournir nombre de services d'une qualité égale. Les groupes sont tenus, par exemple, de se prononcer sur le même nombre d'affaires parlementaires. D'autre part, le montant des contributions aux groupes devrait être fixé aussi en rapport avec la grandeur de la fraction. En outre, les grands groupes ont des frais plus importants pour soutenir individuellement leurs membres, ce qui justifie le versement d'un montant calculé d'après le nombre de ceux-ci.

Par rapport à la réglementation actuelle, la proposition du Bureau déplace quelque peu le centre de gravité en faveur du montant de base (et, partant, des petits groupes politiques) qui, proportionnellement, est davantage augmenté que le montant par membre.

4 Incidences financières

La révision proposée occasionne à la Confédération des coûts supplémentaires de 909 000 francs (436 500 fr. selon la minorité I) sur les dépenses pour le Parlement qui s'élèvent à 37,4 millions de francs (budget 1993).

Les contributions des groupes politiques se calculent d'après la réglementation en vigueur, ainsi que celle qui est proposée, comme il suit:

Groupes politiques	Nombre de membres	Contributions actuelles	Contributions d'après la proposition de la minorité I	Contributions d'après la proposition du Bureau
R	62	608 000	709 000	814 000
C	53	527 000	614 500	706 000
S	46	464 000	541 000	622 000
V	29	311 000	362 500	418 000
G	14	176 000	205 000	238 000
L	13	167 000	194 500	226 000
U	10	140 000	163 000	190 000
A	8	122 000	142 000	166 000
D	8	122 000	142 000	166 000
Total	243	2 637 000	3 073 500	3 546 000

5 Constitutionnalité

La reconnaissance des groupes en tant qu'organes du Parlement découle impérativement, au niveau constitutionnel, du principe de la proportionnalité appliqué aux élections à la Chambre du peuple (art. 73 cst.). Lorsque le législateur peut élever les groupes au rang d'organes du Parlement (loi sur les rapports entre les conseils, art. 8^{sexies}), il a aussi le pouvoir de leur faire verser les montants nécessaires à l'exercice de leur activité.

Faute de reconnaissance des partis au plus haut niveau, il est inadmissible de financer ceux-ci d'une manière générale et indépendamment des objectifs fixés, soit sous forme de versements aux partis, soit en transférant les contributions aux groupes aux caisses des partis, en vue de rémunérer des activités ne servant pas aux travaux parlementaires. En revanche, on admet une *indemnisation* des prestations fournies par les parties en tant que condition sine qua non du travail des groupes. L'augmentation prévue des contributions aux groupes permettra,

comme l'expose en détail le chiffre 2 ci-dessus, de mieux indemniser les prestations des partis. La majoration prévue ne touchera pas *l'affectation des contributions aux groupes*, élément qui figure dans la loi sur les indemnités, qui est vérifiable en tout temps par la Délégation des finances.

N36228

Arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le rapport du 26 août 1993¹⁾ du Bureau du Conseil national;
vu l'avis du Conseil fédéral du 20 septembre 1993²⁾,
arrête:

I

L'arrêté fédéral du 18 mars 1988³⁾ relatif à la loi sur les indemnités parlementaires est modifié comme il suit:

Art. 10 Contributions aux groupes politiques

Le montant de base s'élève à 70 000 francs, celui par député, à 12 000 francs.

II

¹ Le présent arrêté est de portée générale; il n'est cependant pas sujet au référendum en vertu de l'article 14, 1^{er} alinéa, de la loi du 18 mars 1988⁴⁾ sur les indemnités.

² Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1994.

Proposition de minorité I (Leuba, Couchepin, Perey):

Art. 10

Le montant de base s'élève à 58 000 francs, celui par député, à 10 500 francs.

Proposition de minorité II (Steinemann)

Ne pas entrer en matière

¹⁾ FF 1993 III 745

²⁾ Pas publié dans la Feuille fédérale.

³⁾ RS 171.211

⁴⁾ RS 171.21

Initiative parlementaire Contributions aux groupes politiques. Augmentation Rapport du Bureau du Conseil national du 26 août 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	42
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.442
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.10.1993
Date	
Data	
Seite	745-751
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 540

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.