

09.437

Initiative parlementaire
Augmentation des contributions allouées aux groupes afin
de couvrir les frais de fonctionnement de leurs secrétariats

Rapport du Bureau du Conseil national

du 21 août 2009

Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP), que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

Le Bureau du Conseil national propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

21 août 2009

Pour le Bureau:

La présidente, Chiara Simoneschi-Cortesi

Rapport

1 Genèse du projet

Les groupes sont des organes de l'Assemblée fédérale (voir art. 31, let. h, loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10), qui ont pour mission d'examiner les objets avant qu'ils ne soient soumis aux conseils (voir art. 62, al. 1, LParl). Ils peuvent se doter d'un secrétariat et reçoivent une contribution destinée à en couvrir les frais (voir art. 62, al. 4 et 5, LParl). Cette contribution annuelle se compose actuellement d'un montant de base de 94 500 francs et d'un montant par député de 17 500 francs (voir art. 12 de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires, LMAP; RS 171.21, et art. 10 de l'ordonnance relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires, OMAP; RS 171.211). Tant la loi sur le Parlement que la LMAP prévoient que ces montants soient affectés à des fins déterminées.

Actuellement, quelque 80 % des contributions versées aux groupes sont absorbées par les frais de personnel des secrétariats (prestations sociales comprises), les 20 % restants servant notamment à financer l'infrastructure et à rétribuer les consultants externes. De l'avis général, l'accroissement des besoins en matière d'équipement et d'effectifs rend nécessaire une augmentation des montants versés. Les groupes seraient alors en mesure d'effectuer eux-mêmes davantage de travaux politiques de fond au lieu de devoir les déléguer à des associations et autres groupes d'intérêts: leur indépendance s'en trouverait renforcée.

La plupart des présidents des groupes ont donc proposé au Bureau du Conseil national de relever les contributions allouées aux groupes. Parallèlement, ils ont demandé de compléter la législation par une disposition soumettant l'affectation de ces ressources à un examen approfondi.

Le 28 mai 2009, le Bureau du Conseil national a approuvé cette proposition et a décidé de déposer une initiative en ce sens. Son homologue du Conseil des Etats a donné son feu vert le 11 juin 2009.

2 Arguments plaçant en faveur de l'augmentation des contributions allouées aux groupes

Les groupes avancent les arguments suivants:

Des processus qui s'accroissent et qui se complexifient:

Du fait de la complexité des objets parlementaires, des exigences en matière de qualité ainsi que du recours accru à la procédure d'urgence par le Conseil fédéral, les députés et les secrétariats des groupes doivent faire face à une charge de travail sensiblement plus importante. De plus, les médias ont des attentes toujours plus grandes vis-à-vis du monde politique en général et du Parlement en particulier. En conséquence, la pression sur le parlement de milice et sur les secrétariats des groupes a nettement augmenté.

Une activité législative soumise à des exigences de qualité élevées:

Ce dernier doit faire face à l'augmentation constante du nombre d'objets parlementaires déposés ainsi qu'à la forte accélération des processus politiques. La qualité de l'activité du législateur revêt une importance capitale tant du point de vue du droit que de celui de la politique; elle constitue de surcroît un facteur non négligeable pour la compétitivité de la place économique suisse.

Un système de milice qu'il faut renforcer:

La Suisse est fortement attachée à l'esprit de milice, y compris dans le domaine politique. D'ailleurs, la grande majorité des membres des groupes exercent leur mandat parlementaire parallèlement à leur activité professionnelle. Il s'agit de préserver les avantages de ce système et, partant, de prendre les mesures appropriées pour le renforcer face à l'accroissement des exigences et aux velléités de professionnalisation du système politique.

Des secrétariats de groupe qui doivent être à la hauteur des attentes en matière de conseil:

Les ressources humaines dont les secrétariats disposent restent modestes par rapport à celles des associations et des groupes d'intérêts. En outre, la complexité croissante des dossiers ne leur permet plus toujours d'accomplir leurs tâches avec toute la compétence voulue et en respectant les délais. D'un point de vue purement politique, il est important de renforcer ces secrétariats afin que les députés ne dépendent pas de ressources externes. Augmenter le montant de base versé aux groupes permettra ainsi de garantir que leurs secrétariats seront en mesure de fournir les prestations que l'on est en droit d'attendre d'eux.

Des groupes parlementaires efficaces pour un Parlement performant:

Les secrétariats exécutent diverses tâches d'ordre organisationnel et administratif qui permettent aux conseils de fonctionner sans anicroches. Leur efficacité revêt donc une importance fondamentale pour les Services du Parlement.

Les secrétariats des groupes souhaitent en particulier étoffer leurs effectifs pour garantir davantage de professionnalisme dans les prestations fournies aux députés. En effet, les taux d'activité actuels des collaborateurs scientifiques et du personnel chargé de l'organisation ne permettent plus guère de répondre à tous les besoins.

L'augmentation proposée vise à améliorer le soutien apporté notamment aux représentants des groupes au sein des commissions et des délégations. Elle servira donc à couvrir les frais supplémentaires qui résulteront de ce développement des prestations.

Il est à préciser qu'un poste de collaborateur scientifique implique des dépenses de l'ordre de 150 000 francs par année (frais de personnel et d'infrastructure).

3 **Considérations du Bureau**

Le 21 août 2009, le Bureau du Conseil national a décidé, par 11 voix contre 2, d'entrer en matière sur le projet d'acte. La majorité du Bureau se rallie aux arguments des groupes, qui sont exposés au ch. 2, et considère qu'une augmentation mesurée des contributions versées aux groupes se justifie. Une minorité rejette au contraire l'idée d'une telle augmentation, invitant les groupes à continuer de se contenter des montants actuels.

Au cours de la discussion par article, plusieurs possibilités de ratio entre la contribution de base et la contribution par parlementaire ont été envisagées. Augmenter dans des proportions supérieures le montant de base aurait eu pour effet d'accroître la part globale relative attribuée aux petits groupes, ce qui aurait pu du reste se justifier dans la mesure où les frais de fonctionnement d'un secrétariat d'un petit groupe sont à peu près équivalents à ceux du secrétariat d'un groupe plus important. Le Bureau du Conseil national a néanmoins décidé, à une forte majorité, de proposer une augmentation conforme au ratio actuel, considérant qu'il n'y avait pas de raison de pénaliser les grands groupes. Au cours des débats, l'obligation faite aux groupes de remettre un rapport à la Délégation administrative sur l'utilisation effective des contributions reçues au cours de l'exercice précédent a été controversée. Le Bureau s'y est cependant montré favorable à une courte majorité, estimant qu'elle serait un facteur bienvenu de transparence. Une minorité y a vu pour sa part un risque d'immixtion de la Délégation administrative dans les affaires intérieures des groupes, qui entraînerait au surplus une bureaucratie excessive.

Au vote sur l'ensemble, le Bureau a approuvé le présent projet par 9 voix contre 2, et 2 abstentions.

4 **Commentaire par article**

Art. 10 OMAP

Al. 1

Les montants actuels sont augmentés comme suit:

	actuels	augmentation	nouveaux
Montant de base	94 500.–	17 500.–	112 000.–
Montant par député	17 500.–	3 300.–	20 800.–

Le montant de base et le montant par député sont relevés dans une proportion telle que le coefficient des deux composantes reste identique.

Al. 2

Afin de garantir que les moyens destinés à assurer le fonctionnement des secrétariats de groupe sont effectivement affectés à cette fin, il est prévu qu'un rapport sera établi chaque année à l'intention de la Délégation administrative; ce document détaillera notamment les principaux postes de coûts comme les frais de personnel (salaires et prestations sociales), les honoraires versés aux experts externes et les

frais de location et d'infrastructure. Les dépenses relatives aux différentes prestations devront être dûment ventilées.

Ce sont les présidents des groupes qui sont chargés de remettre, au plus tard à la fin du mois de mars, le rapport annuel à la Délégation administrative.

Cette transparence accrue vise notamment à garantir que les fonds alloués au fonctionnement du groupe ne soient pas affectés au financement du parti.

5 Conséquences financières

L'augmentation des contributions proposée ici entraînerait un surcroît de dépenses de 916 800 francs par an. Une diminution éventuelle du nombre des groupes ou de leurs membres d'ici à l'entrée en vigueur du texte entraînerait une diminution des dépenses, et inversement.

6 Bases légales

En vertu de l'art. 12 LMAP, 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. Le montant de ces contributions est arrêté à l'art. 10 OMAP.

