

04.400

Initiative parlementaire

Loi sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP) et ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP). Adaptation au renchérissement et réglementation en matière de prévoyance

Rapport du Bureau du Conseil des Etats

du 1^{er} mars 2004

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis, nous vous proposons d'adapter la LMAP et l'OMAP en fonction du renchérissement et de la précision de la réglementation en matière de prévoyance professionnelle.

Le Bureau du Conseil des Etats vous propose d'approuver les projets de loi et d'ordonnance ci-joints.

1^{er} mars 2004

Au nom du Bureau:

Le président, Fritz Schiesser

Rapport

1 Situation initiale

La loi sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP) prévoit à son art. 14, al. 2, qu'il soit versé, au début de chaque législature du Conseil national, une compensation adéquate du renchérissement sur les indemnités, les défraiements et les contributions.

Par ailleurs, il s'est avéré dans la pratique que deux aspects de la LMAP et de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP) doivent être précisés : il s'agit de la prévoyance vieillesse et du montant des prestations versées en cas de maladie et d'accident à l'étranger. Les changements nécessaires sont des adaptations formelles et non matérielles, qui amélioreront la clarté législative tout en facilitant l'exécution. Les divers milieux intéressés ont participé à l'élaboration du projet, à commencer par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et l'Administration fédérale des contributions (AFC).

La dernière adaptation de la LMAP et de l'OMAP remonte au 1^{er} décembre 2003.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Adaptation des indemnités au renchérissement

Diverses indemnités et contributions n'ont pas été adaptées au renchérissement depuis plusieurs années. Or le coût de la vie, calculé à partir de l'indice suisse des prix à la consommation, a augmenté de plusieurs points de pourcentage: entre 1990 et 1995 notamment, la hausse se situe autour de 20 %.

Le tableau synoptique ci-dessous indique pour chaque indemnité ou contribution l'évolution due au renchérissement et une proposition d'adaptation de chaque montant.

Genre d'indemnité	Dernière adaptation	Montant actuel	Renchérissement en %	Renchérissement en francs	Montant corrigé	Nouveau montant proposé
Indemnité annuelle	2003	54 000	0.60	324	54 324	–
Indemnité journalière	2001	400	2.22	9	409	–
Repas	1990	85	30.62	26	111	110
Nuitées	1997	160	5.21	8	168	170
Frais à l'étranger	1997	350	5.21	18	368	370
Défraiement longue distance	1995	20	7.96	1.60	21.60	21
Contributions aux groupes	2001	90 000	2.22	1994	91 994	92 000
Contribution par membre de groupe	2001	16 500	2.22	366	16 866	17 000

La dernière colonne contient des propositions de chiffres nouveaux ou adaptés. Les montants figurant dans l'ordonnance ont été augmentés en conséquence.

– Repas (art. 3, al. 1)	+ 25.–, désormais	110.–
– Nuitées (art. 3, al. 1)	+ 10.–, désormais	170.–
– Frais à l'étranger (art. 3, al. 3)	+ 20.–, désormais	370.–
– Défraiement longue distance (art. 6, al. 3)	+ 1.–, désormais	21.–
– Contributions aux groupes (art. 10)	+ 2000.–, désormais	92 000.–
– Contribution par membre de groupe (art. 10)	+ 500.–, désormais	17 000.–

La LMAP prévoit l'adaptation périodique au renchérissement pour éviter que les députés ne subissent une diminution «masquée» de leurs indemnités ou n'aient pas droit au remboursement intégral de leurs dépenses effectives (repas, transports, etc.).

Les députés aux ressources financières modestes seraient particulièrement lésés dans la mesure où ils ont besoin de ces indemnités et défraiements pour couvrir leurs besoins vitaux.

La prochaine adaptation tiendra compte de la différence entre la présente adaptation et le renchérissement effectif.

2.2 Prévoyance vieillesse

Au cours de la mise en œuvre des dispositions de la LMAP et de l'OMAP relatives à la prévoyance vieillesse, les services concernés ont signalé que des adaptations législatives s'imposaient dans l'optique de la prochaine entrée en vigueur de la révision de la LPP, soit la première révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité (LPP) du 3 octobre 2003 (FF 2003 6095). En outre, il a été relevé que l'interprétation de certains articles peut conduire à des malentendus.

Il s'agit donc de satisfaire aux exigences de la LPP en réglementant plus en détail la prévoyance vieillesse dans la loi et en formulant de manière plus précise les normes au niveau de son ordonnance. On remédiera par la même occasion aux divergences d'interprétation.

Comme les présentes adaptations visent à faire concorder la LMAP avec les dispositions de la LPP et à en préciser le libellé, leurs effets ne sont guère significatifs.

La conception actuelle de la prévoyance vieillesse des députés est maintenue: les cotisations y afférentes seront toujours versées à une institution de prévoyance (déjà existante) du deuxième pilier ou à une institution de la prévoyance individuelle liée (pilier 3a) ou, si ces possibilités sont déjà épuisées, à une institution de prévoyance spéciale.

2.3 Maladie et accidents à l'étranger

Si un député tombe malade ou est victime d'un accident au cours d'une mission à l'étranger, il touche des prestations en complément à celles de son assurance-maladie et de son assurance-accidents personnelles. Par décision de la Délégation

administrative, cette obligation de la Confédération se concrétise par la conclusion d'un contrat d'assurance.

Il est apparu dans la pratique, à la conclusion de tels contrats avec les sociétés d'assurances, que les montants indiqués à l'art. 8 (Maladie et accidents) de l'ordonnance ne sont pas réalistes.

Les assurances proposent en effet dans leurs contrats standard des prestations supérieures à celles prévues dans l'ordonnance, en échange d'une prime relativement faible.

De son côté, le député fait valoir son droit directement auprès de l'assurance, laquelle fournit ses prestations subsidiairement aux assurances privées déjà existantes.

Le contrat que le Parlement ou la Confédération, en tant que preneurs d'assurance, concluent auprès d'une société d'assurance couvre au moins les prestations fournies jusque-là en vertu de l'art. 8 OMAP. Il est donc judicieux de préciser dans le règlement que ces contributions sont des prestations minimales de l'assureur afin d'éviter que les prestations d'assurance dues en cas de sinistre n'excèdent celles auxquelles la réglementation donnait droit jusque-là.

Les députés sont eux-mêmes les assurés. Un rapport juridique direct prend ainsi naissance entre la société d'assurance et le député. Le cas échéant, les Services du Parlement peuvent assister les députés de leurs conseils.

3 Explications concernant le projet

3.1 Loi sur les moyens alloués aux parlementaires

Art. 7 Prévoyance

Le titre est désormais «Prévoyance».

L'al. 1 fixe le principe selon lequel la Confédération fournit des contributions au titre de la prévoyance personnelle vieillesse, invalidité et décès.

L'al. 2 indique les options de versement d'une contribution fédérale au titre de la prévoyance. Il reprend l'art. 7, al. 2, OMAP, hormis quelques adaptations mineures.

Al. 3

La modification du 3 octobre 2003 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité (LPP) (FF 2003 6095) exige que soit légitimé tout transfert d'une partie de la contribution au titre de la prévoyance auprès d'une institution de prévoyance non enregistrée. En outre, les dispositions en vigueur de l'art. 7, al. 3, OMAP, doivent être précisées pour exclure tout malentendu lors de l'interprétation.

Le compte bloqué auprès d'une banque ou d'une assurance, cité à l'art. 7, al. 3 (ancien), OMAP, correspond dans la terminologie de la branche à un compte de la prévoyance individuelle liée (pilier 3a) et s'écarte ainsi de la conception qui prévoit le versement à une institution de prévoyance spéciale reconnue dans le régime du 2^e pilier.

Au surplus, le libre choix de l'œuvre de prévoyance spéciale que conférait initialement au député l'art. 7, al. 3 (anc.), OMAP, tombe. Désormais, seule une œuvre de

prévoyance choisie par le Parlement est habilitée à recevoir les versements. Cette modification s'explique par le changement du contexte économique dans la branche des assurances, où seule Servisa Supra, fondation collective des banques cantonales, s'est déclarée prête à accepter les capitaux de prévoyance des députés non visés à l'art. 7, al. 2, let. a et b (anc.), OMAP, et à remplir les prescriptions formelles relevant tant du droit de la surveillance que du droit fiscal afin que les contributions au titre de la prévoyance des députés puissent constituer des dépenses de prévoyance donnant droit à des déductions.

Les prestations allouées par la Confédération en cas d'invalidité ou de décès sont définies à l'al. 4. La formulation correspond à l'art. 7, al. 1, let. b (anc.), LMAP.

L'al. 5 enfin reprend la formulation de l'art. 7, al. 2 (anc.), LMAP.

3.2 Ordonnance relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires

Art. 7 Contribution au titre de la prévoyance

Le nouveau titre est «Contribution au titre de la prévoyance». Les dispositions de cet article ne portent pas uniquement sur la formation d'un capital d'épargne pour la vieillesse, mais contiennent aussi des éléments relatifs à la couverture des risques.

L'al. 1 se fonde désormais sur une base légale et non plus sur le renvoi à une ordonnance. La contribution au titre de la prévoyance, qui s'élève actuellement à 12 154 francs, reste inchangée.

L'al. 2 définit le versement auquel procède l'œuvre de prévoyance spéciale. Il reprend en principe les dispositions du droit en vigueur, qu'il complète en précisant les modalités du versement de l'avoir avant et après l'âge de 60 ans.

Al. 3

Le système de prévoyance conçu par le législateur pour les députés représente une solution spéciale, modulable au cas par cas. Il s'ensuit que ni la présente réglementation, ni l'œuvre de prévoyance choisie par le Parlement auprès de Servisa Supra, fondation collective des banques cantonales, ne correspondent à des formes de prévoyance reconnues selon l'art. 1 de l'ordonnance sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance.

L'Administration fédérale des contributions a donc examiné le présent modèle de prévoyance des députés et confirmé sur le principe la déductibilité des contributions.

La nouvelle formulation détaille le régime fiscal auquel sont soumises les contributions au sens de l'art. 7, al. 3, LMAP ainsi que dans les cas de versement des prestations.

L'al. 4 reprend pour l'essentiel le principe selon lequel la Confédération et les députés satisfont à l'obligation de verser des contributions. Comme la réglementation relative à la prévoyance des députés s'écarte ici des dispositions de la LPP, le renvoi à cette loi disparaît.

L'al. 5 est biffé et traité désormais à l'al. 3.

L'al. 6 est biffé et traité désormais à l'al. 4.

Art. 8 Maladie et accidents

L'*al. 1* indique que la Confédération choisit une formule d'assurance pour s'acquitter du mandat que lui confère l'art. 8, al. 2, LMAP. Les prestations de la Confédération sont désormais décrites comme des prestations minimales. A cet effet, l'expression «au minimum» complète les lettres a à c. Ces prestations sont versées au député uniquement si la maladie ou l'accident surviennent à l'étranger à l'occasion d'une activité effectuée dans le cadre du mandat parlementaire.

L'*al. 2* signale qu'en premier lieu, ce sont les assurances-maladie et accidents personnelles du député qui fournissent des prestations; l'assurance conclue par la Confédération fournit ses prestations à titre subsidiaire.

L'*al. 3* expose le rapport juridique qui unit les députés à l'assurance.

4 Conséquences financières

Telle que proposée, la compensation du renchérissement pour les indemnités et les contributions allouées aux députés et aux groupements entraînera des dépenses annuelles supplémentaires de 900 000 francs.

Quant aux adaptations qui concernent la prévoyance ainsi que la maladie et les accidents survenus à l'étranger, elles n'auront aucun effet sur l'état du personnel ni sur les finances fédérales.