

11.468

**Initiative parlementaire
Compensation du renchérissement pour les indemnités
et les défraiements des parlementaires et adaptation
du régime de prévoyance professionnelle**

Rapport du Bureau du Conseil des Etats

du 18 novembre 2011

Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis, nous vous soumettons, d'une part, le projet de modification de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires visant à adapter leur régime de prévoyance professionnelle et d'autre part, le projet de modification de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur la compensation du renchérissement pour les indemnités et les défraiements alloués aux parlementaires.

Le Bureau du Conseil des Etats propose d'adopter les projets d'actes ci-joints.

18 novembre 2011

Pour le bureau:

Le président, Hansheiri Inderkum

Rapport

1 Genèse du projet

La loi du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP)¹ prévoit à son art. 14, al. 2, le versement, au début de chaque législature du Conseil national, d'une compensation adéquate du renchérissement sur les indemnités, les défraiements et les contributions. 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. Les députés aux ressources financières modestes s'en trouveraient en effet particulièrement lésés dans la mesure où ils ont besoin de ces indemnités et défraiements pour subvenir à leurs besoins. Quelques indemnités, défraiements et contributions n'ont pas été adaptés au renchérissement depuis 2005, voire depuis 2001.

Le temps que les députés consacrent à l'accomplissement de leur mandat parlementaire a fortement augmenté au cours de ces vingt dernières années. Du fait de la complexité des objets traités par le Parlement, de l'intensification des relations internationales et de l'interdépendance croissante des législations nationales, la charge de travail incombant au Parlement n'a cessé d'augmenter, au point que la charge de travail que chaque parlementaire doit accomplir est de moins en moins compatible avec l'image que l'on se fait généralement d'un «parlement de milice». La Délégation administrative s'est penchée sur cette évolution sous l'angle des répercussions sur la prévoyance professionnelle des parlementaires. Elle a constaté que les députés très actifs consacrent beaucoup de temps à l'accomplissement de leur mandat parlementaire, cela aux dépens de leur activité professionnelle et, partant, des contributions versées au titre de la prévoyance professionnelle. Elle est parvenue à la conclusion que le régime en vigueur ne répond plus aux exigences actuelles et propose une amélioration modérée et une adaptation de la base de calcul.

La Délégation administrative a par conséquent proposé au bureau du Conseil des Etats de déposer une initiative de commission et de soumettre les modifications nécessaires à l'Assemblée fédérale.

Le 26 août 2011, le Bureau a donc déposé l'initiative parlementaire suivante: «En vertu de l'art. 14 al. 2 de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires, un projet d'ordonnance est soumis à l'Assemblée fédérale en vue d'adapter au renchérissement les indemnités, les défraiements et les contributions de manière adéquate, notamment dans les domaines où le manque à gagner dû au renchérissement est le plus marqué. En outre, il y a lieu d'élaborer les bases légales afin de développer modérément la prévoyance professionnelle des parlementaires et d'indexer cette dernière de manière individuelle sur les indemnités effectives perçues par les parlementaires.»

Le 12 septembre 2011, le Bureau du Conseil national a donné son accord par 9 voix contre 1 et 2 abstentions, permettant ainsi au Bureau du Conseil des Etats d'élaborer le présent projet.

¹ RS 171.21

2 Grandes lignes du projet

Le projet d'ordonnance sur la compensation du renchérissement pour les indemnités et les défraiements alloués aux parlementaires prévoit d'augmenter les défraiements et les contributions qui n'ont pas été adaptés au renchérissement depuis plusieurs années.

Avec la modification proposée de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 mars 1988 relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP)², la contribution au titre de la prévoyance professionnelle ne consistera plus en un montant identique pour tous les députés, mais sera versée en fonction du revenu effectivement lié à l'exercice d'un mandat parlementaire. Ce mode de calcul permettra d'adapter la prévoyance professionnelle à la situation individuelle de chaque député.

3 Commentaire des différentes dispositions

3.1 Ordonnance sur la compensation du renchérissement pour les indemnités et les défraiements alloués aux parlementaires

En vertu de l'art. 14, al. 2, LMAP, l'Assemblée fédérale peut, par voie d'ordonnance, verser une compensation adéquate du renchérissement sur les indemnités, les défraiements et les contributions.

Les suppléments versés aux présidents et vice-présidents des conseils n'ont plus été adaptés au renchérissement depuis 2001, les défraiements pour repas, nuitées, frais à l'étranger et longue distance, depuis 2005. L'indemnité annuelle, la contribution annuelle et l'indemnité journalière ont pour leur part été adaptées pour la dernière fois en 2008. En 2010, les contributions allouées aux groupes ont en revanche été augmentées au-delà du renchérissement afin de permettre à ces derniers de répondre aux exigences croissantes auxquelles ils doivent faire face.

Le coût de la vie, calculé à partir de l'indice suisse des prix à la consommation, a néanmoins augmenté de quelques pour-cent au cours de ces dernières années.

Le tableau synoptique ci-dessous indique pour chaque indemnité, défraiement ou contribution l'évolution due au renchérissement ainsi que l'adaptation proposée.

² RS 171.211

Genre de versement	Dernière adaptation	Montant actuel	Renchérissement en %	Renchérissement en francs	Montant corrigé	Nouveau montant proposé
Indemnité annuelle	2008	25 000	3.63	906.81	25 907	26 000
Contribution annuelle	2008	31 750	3.63	1 151.64	32 902	33 000
Indemnité journalière	2008	425	3.63	15.42	440	440
Repas	2005	110	6.77	7.44	117	115
Nuitée	2005	170	6.77	11.50	182	180
Frais à l'étranger	2005	370	6.77	25.04	395	395
Longue distance	2005	21	6.77	1.42	22.42	22.50
Contribution aux groupes, base	2010	144 500	1.71	2 466.61	146 967	–
Contribution aux groupes, par député	2010	26 800	1.71	457.48	27 257	–
Supplément pour les présidents	2001	40 000	10.01	4 002.05	44 002	44 000
Supplément pour les vice-présidents	2001	10 000	10.01	1 000.51	11 001	11 000

Le projet d'ordonnance prévoit les adaptations au renchérissement suivantes:

- l'indemnité annuelle (art. 2 LMAP) est augmentée de 1000 francs et passe à 26 000 francs;
- l'indemnité journalière (art. 3, al. 1, LMAP) est augmentée de 15 francs et passe à 440 francs;
- la contribution annuelle (art. 3a LMAP) est augmentée de 1250 francs et passe à 33 000 francs;
- le défraiement pour repas (art. 3, al. 1, OMAP) est augmenté de 5 francs et passe à 115 francs;
- le défraiement pour nuitées (art. 3, al. 1, OMAP) est augmenté de 10 francs et passe à 180 francs;
- le défraiement pour repas et nuitées à l'étranger (art. 3, al. 3, OMAP) est augmenté de 25 francs et passe à 395 francs;
- le défraiement longue distance (art. 6, al. 3, OMAP) est augmenté de 1 fr. 50 et passe à 22 fr. 50;
- le supplément pour les présidents (art. 9, al. 1, OMAP) est augmenté de 4000 francs et passe à 44 000 francs;
- le supplément pour les vice-présidents (art. 9, al. 1, OMAP) est augmenté de 1000 francs et passe à 11 000 francs.

Etant donné qu'elles ont été augmentées en 2010 (modification du 11 décembre 2009, 09.437), les contributions versées aux groupes ne sont pas adaptées.

3.2

Ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires

Art. 7 Contribution au titre de la prévoyance

En vertu des dispositions en vigueur, tout député a droit à une contribution au titre de la prévoyance qui équivaut à 16 % du montant fixé en 2010 à 82 080 francs. Cette contribution de 13 132 francs est financée pour les trois quarts par le Parlement et pour un quart par le député lui-même. Étant donné que la contribution au titre de la prévoyance correspond à un pourcentage fixe d'un montant déterminé identique pour tous les députés, elle ne tient compte ni de l'âge, ni du revenu imposable que chaque député réalise dans le cadre de son activité parlementaire. À l'époque, le choix s'était porté sur ce modèle, car il s'agissait d'apporter quelques améliorations à la prévoyance professionnelle des députés au moyen d'un modèle aussi simple que possible. Son avantage réside dans le fait que la contribution au titre de la prévoyance est la même pour tous les députés, quelle que soit leur situation individuelle. Revers de la médaille, ce système n'est pas juste dans la mesure où il ne tient aucun compte du temps que chaque député consacre à l'exercice de son mandat parlementaire et, partant, des sacrifices professionnels qu'il est amené de ce fait à consentir, qu'il soit indépendant ou salarié. De plus, la charge de travail n'est pas la même pour les conseillers nationaux que pour les conseillers aux États. En résumé, force est de constater que le modèle actuel ne permet pas de tenir compte des conditions individuelles dans lesquelles chaque député exerce son mandat.

Le projet prévoit les modifications suivantes:

1. La contribution au titre de la prévoyance professionnelle (part du travailleur et part de l'employeur) des députés est calculée en fonction du taux appliqué pour les cadres moyens de l'administration fédérale.
2. Le calcul est basé sur le revenu effectif lié à l'exercice d'un mandat parlementaire.

Les points suivants ne subissent aucun changement:

1. Chaque député continue de financer lui-même un quart de la contribution au titre de la prévoyance professionnelle.
2. Chaque député peut continuer de choisir la forme de prévoyance qui correspond le mieux à sa situation professionnelle (deuxième pilier, pilier 3a, Swisscanto).
3. La contribution au titre de la prévoyance professionnelle ne tient compte ni de l'âge du député, ni du nombre d'années durant lesquelles il a siégé au Parlement.

Les avantages de la nouvelle formule:

1. Elle tient compte de la situation effective de chaque député au lieu de se fonder sur une moyenne créée de toutes pièces.
2. Elle crée une certaine équité entre les députés en ce qui concerne les contributions au titre de la prévoyance professionnelle.

Les inconvénients de la nouvelle formule:

1. Elle n'est plus aussi simple que le système en vigueur.
2. La prévoyance professionnelle des députés coûte plus cher.

Le taux de contribution proposé est de 26 % du montant des indemnités imposables, ce qui correspond au plan de prévoyance professionnelle des «cadres 1» de l'administration fédérale. Calculées conformément aux modalités du présent projet sur la base des indemnités imposables en 2010, les contributions allouées annuellement au titre de la prévoyance professionnelle se seraient montées à 10 609 francs pour les bénéficiaires aux revenus les plus bas et à 28 175 francs pour les mieux lotis. Pour 80 % des députés, la contribution aurait atteint un montant situé entre 14 061 et 20 523 francs. Sous le régime en vigueur, la contribution annuelle fixe est de 13 132 francs par député.

L'art. 7, al. 3, LMAP prévoit que l'indemnité est versée à une caisse de pensions affiliée choisie par le Parlement auprès d'une institution de prévoyance non enregistrée s'il n'est pas possible de la verser à une institution du deuxième pilier et que son montant dépasse le maximum légal du pilier 3a. Sous le nouveau régime, l'augmentation des contributions au titre de la prévoyance entraîne le versement de montants plus importants à Swisscanto Supra (fondation collective des banques cantonales), l'institution de prévoyance désignée par le Parlement. Il est possible de maintenir la formule avec Swisscanto Supra, qui a fait ses preuves, en modifiant le règlement de prévoyance en conséquence. Le régime de la prévoyance professionnelle de Swisscanto Supra présente les mêmes caractéristiques que celui d'une caisse de pensions (deuxième pilier). En vertu de la LPP, outre la composante épargne, une part de la contribution au titre de la prévoyance professionnelle doit par conséquent être consacrée à la couverture des risques d'invalidité ou de décès. Sous le nouveau régime, la contribution au titre de la prévoyance n'est plus identique pour tous les députés et ne peut être déterminée de manière définitive qu'à la fin de l'année. Cela étant, la part relative à la couverture des risques doit néanmoins être définie au début de l'assurance. C'est pour cette raison qu'elle est calculée sur un montant de base fixe (soit le plafond du pilier 3a qui s'élève actuellement à 6682 francs), ce qui correspond *grosso modo* au calcul de risque actuel. Les versements qui dépassent ce montant de base sont intégralement affectés à la constitution de l'avoir de vieillesse.

L'art. 7, al. 3, OMAP précise que les cotisations versées par les députés peuvent être déduites du revenu, en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes. Cette disposition est maintenue.

La mise en œuvre du nouveau régime exigera passablement d'efforts et impliquera le remplacement de l'actuel logiciel de décompte. Le nouveau régime ne pourra par conséquent pas entrer en vigueur avant le 1^{er} décembre 2012.

4 Conséquences financières

Telle qu'elle est proposée, la compensation du renchérissement pour les indemnités et les contributions allouées aux députés entraînera un surcroît de dépenses de 1 330 000 francs par an.

L'adaptation de la contribution au titre de la prévoyance occasionnera des dépenses annuelles supplémentaires de quelque 700 000 francs.

5 Bases légales

L'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur la compensation du renchérissement pour les indemnités et les défraiements alloués aux parlementaires se fonde sur l'art. 14, al. 2, LMAP et la modification de l'OMAP, sur l'art. 7, al. 4, LMAP.

