



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 095-2020
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.141

Déposée le : 18.05.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Bureau du Grand Conseil : Oui
Déposée par : BGC (Costa, Langenthal) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1208/2020 du 4 novembre 2020
Direction : Direction des finances
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption sous forme de postulat**

Prévoyance professionnelle pour les parlementaires

Le Conseil-exécutif est chargé de soumettre au Grand Conseil un projet de loi, avec éventuellement des variantes, en vertu duquel les membres du Grand Conseil du canton de Berne pourraient bénéficier, dans le cadre de l'exercice de leur mandat, d'une *prévoyance professionnelle* convenable (assurance contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et du décès), laquelle serait en particulier conforme à la LPP et couvrirait également les besoins des personnes exerçant une activité indépendante ou dépendante. Le rapport examinera en particulier les conséquences fiscales et les coûts, et investiguera dans quelle mesure il serait possible d'instaurer une réglementation de la prévoyance semblable à celle des parlementaires du canton de Zurich ou des membres des Chambres fédérales.

Développement :

A l'heure actuelle, le canton n'assure pas les membres du Grand Conseil contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et du décès. La loi sur le personnel explique que seules ses dispositions concernant la responsabilité s'appliquent aux membres du Grand Conseil (art. 2, al. 3 et art. 100 à 105 LPG). Ils sont en particulier exclus de la prévoyance professionnelle (art. 99 LPers) car ils ne se trouvent pas dans des rapports de travail avec le canton au sens de la loi sur le personnel et ne sont donc pas des « agents et agentes cantonaux » (art. 3, al. 5 LPers et art. 3 et art. 4, al. 3, lit. a de la loi sur les caisses de pension cantonales [LCPC]). Si l'on veut pouvoir garantir à l'avenir que quiconque soit financièrement en mesure d'assumer des responsabilités politiques et d'être élu membre du Grand Conseil, indépendamment de ses origines sociales, les parlementaires doivent être indemnisé-e-s en conséquence pour l'exercice de leur mandat (art. 16, al. 1 LGC, art. 124-127 et 130 RGC) mais aussi bénéficier d'une prévoyance professionnelle adéquate. Il faut en particulier éviter que l'exercice d'un mandat au Grand Conseil soit synonyme de lacunes de cotisations. C'est pourquoi il faut trouver une solution

de prévoyance professionnelle qui sera pertinente pour les personnes exerçant une activité indépendante ou dépendante et leur offrira une couverture convenable. De plus, les membres du Grand Conseil ne doivent pas être désavantagés sur le plan fiscal du fait de la prévoyance professionnelle. Le canton de Zurich s'apprête à introduire la prévoyance professionnelle pour ses parlementaires, qui auront le choix entre cotiser à la caisse de pension du canton de Zurich (BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich) ou verser une contribution au titre de la prévoyance (décision du Grand Conseil zurichois n° 217/2012). A la Confédération, les parlementaires reçoivent une contribution au titre de la prévoyance vieillesse, invalidité et décès (art. 7 ss de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires [RSB 171.21]). La situation et la question de l'obligation d'assurance dans le cas d'un mandat parlementaire font par ailleurs l'objet d'un article dans l'annuaire de l'Association suisse du droit public de l'organisation (Prof. Thomas Gächter / Dr. Maya Geckeler Hunziker, *Jahrbuch SVVOR 2015*, Berne 2016, p. 291-303). Si le projet de loi doit entraîner indirectement une modification de la loi sur le Grand Conseil, les Services parlementaires devront être régulièrement impliqués dans la procédure législative préliminaire (dans l'élaboration, la procédure de co-rapport, etc.). Ils sont également disponibles pour répondre aux questions en lien avec les affaires parlementaires.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente intervention se réfère à un article que le professeur Gächter a rédigé au sujet de l'assurance des indemnités versées dans le cas d'un mandat politique (Thomas Gächter, *Versicherungspflicht in der beruflichen Vorsorge für Entschädigungen aus einem Parlamentsmandat ?* in : Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht, *Jahrbuch SVVOR 2016*, p. 289 s). Le Conseil-exécutif estime que cet article met en évidence un problème fondamental en matière d'assurance dans de tels cas : la notion de salarié-e qui occupe une position centrale dans le système de prévoyance est difficilement compatible avec une activité parlementaire.

A propos de la notion de personne salariée : sont (en premier lieu) soumises à l'assurance (obligatoire) les personnes salariées qui ont plus de 17 ans et reçoivent d'un même employeur un salaire annuel supérieur à 21 330 francs (art. 2, al. 1 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [LPP] ; RS 831.40). La législation sur la prévoyance professionnelle – donc le deuxième pilier – ne définit pas les personnes qui sont considérées comme salariées. Concernant ce point, elle s'appuie plutôt sur les critères de l'activité dépendante dans le premier pilier, selon lesquels qui-conque travaille dans une position subordonnée exerce une activité dépendante (art. 5, al. 2 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants [LAVS] ; RS 831.10) et est en particulier soumis au droit de donner des instructions de l'employeur (quant à la manière, au moment et à l'endroit où le travail doit être accompli [lien de subordination]).

Dans le cas d'un mandat politique, on ne peut toutefois guère parler d'un lien de subordination à la collectivité publique en vertu duquel celle-ci aurait le droit de donner des instructions. Au contraire : comme d'autres personnes exerçant des mandats parlementaires en Suisse, les membres du Grand Conseil du canton de Berne assument eux aussi leurs tâches en dehors de toute instruction (voir énumération à l'art. 14 de la loi sur le Grand Conseil, LGC ; RSB 151.21). L'auteur mentionné en introduction souligne aussi à raison que l'article 7 du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS ; RS 831.101), qui compte les indemnités de mandats parlementaires (à l'exclusion du remboursement des frais généraux) parmi les éléments du salaire déterminant, repose sur des motifs qu'il faut chercher en dehors des aspects juridiques ou factuels.

Il convient donc, sur ce point, de considérer comme un cas particulier la réglementation de la Confédération qui, à l'instar du revenu des personnes salariées, soumet celui des membres des Chambres fédérales non seulement à l'AVS mais aussi à une solution de prévoyance. Le droit de la prévoyance n'impose aucune obligation à cet égard. Il faut également considérer comme exceptionnelle la contribution

au titre de la prévoyance que la Confédération verse aux parlementaires (voir à ce sujet art. 7 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires [OMAP] ; RS 171.211). Les cotisations à la caisse de pension ne se fondent pas sur le revenu individuel ou effectif, mais sont versées sous forme de montant forfaitaire, la cotisation de l'employeur s'élevant actuellement à 10 239 francs. Cela n'est guère compatible avec les principes de la prévoyance professionnelle obligatoire et découle plutôt du fait que le législateur fédéral souhaitait offrir une certaine protection de prévoyance (professionnelle) à « ses » député-e-s vu tout le temps qu'ils passent à siéger aux Chambres fédérales. Selon une étude réalisée en 2017, le travail parlementaire au sens strict (heures de séance et de préparation) des membres du Conseil national et du Conseil des Etats correspond à un degré d'occupation de 50 pour cent¹. Il est indéniable qu'au plan des revenus, le mandat politique constitue la « profession principale » de nombreux parlementaires fédéraux. En 2019, l'indemnité imposable soumise à l'AVS d'un membre du Conseil national s'élevait en moyenne à 69 200 francs, et celle d'un membre du Conseil des Etats à 89 300 francs. A cela s'ajoutent en particulier les indemnisations de frais qui ne sont ni assujetties à l'AVS ni imposables : en 2019, celles-ci représentaient 59 900 francs pour les membres du Conseil national et 69 200 francs pour ceux du Conseil des Etats².

S'agissant du canton de Berne, il est vraisemblable que le mandat politique ne constitue que très rarement la source principale de revenus des parlementaires, et donc leur « profession principale ». Etre membre du parlement relève ici bien davantage du système de milice, ce qu'illustre notamment le montant de l'indemnité annuelle (indemnisation des frais non comprise) qui s'élevait en moyenne à 19 700 francs en 2019. Le Conseil-exécutif considère par conséquent que l'intérêt pour le canton de Berne de recourir à un « artifice » comparable à celui de la Confédération au sujet de la législation en matière de prévoyance serait plus que discutable. En effet, les indemnités (indemnisation des frais non comprise) versées aux membres du Grand Conseil en 2019 ne dépassaient le seuil d'entrée (21 330 francs) que dans 46 cas. Il n'aurait donc fallu assurer cette année-là que les indemnités versées (indemnisation des frais non comprise), diminuées de la « déduction de coordination ». Si cette déduction de coordination avait été opérée conformément à l'article 8 LPP, le montant moyen de la cotisation de l'employeur pour les 46 député-e-s se serait situé autour de 800 francs en 2019 (en se fondant sur des cotisations à la caisse de pension représentant 25 % des indemnités, l'employeur en supportant une part de 60 %). Si la déduction de coordination avait été calculée conformément à l'article 15 de la loi sur les caisses de pension cantonales (LCPC ; RSB 153.41), qui tient aussi compte du degré d'occupation, le montant moyen de la cotisation de l'employeur pour les 46 député-e-s se serait situé autour de 3100 francs en 2019 (en partant du principe qu'un mandat de membre du Grand Conseil représente un degré d'occupation de 25 pour cent).

La solution de prévoyance professionnelle des parlementaires du canton de Zurich en vigueur depuis le 1^{er} mai 2020 prévoit un seuil d'accès inférieur à celui de la LPP : son montant correspond à la moitié de la rente AVS maximale (14 220 francs). Si le seuil d'accès est dépassé, le parlementaire est assuré contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et du décès ; si le seuil d'accès n'est pas atteint (ou si le parlementaire se consacre à une activité indépendante à titre principal et renonce à l'assurance), il n'est pas assuré mais touche une contribution au titre de la prévoyance. En transposant cela au canton de Berne, en 2019, 138 membres du Grand Conseil auraient été assurés contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et du décès ou auraient pu s'assurer à titre volontaire (en cas d'activité indépendante exercée à titre principal) ; les autres parlementaires auraient touché une contribution au titre de la prévoyance.

En supposant à nouveau qu'un mandat de parlementaire bernois représente un degré d'occupation de 25 pour cent (supposition pertinente pour le calcul de la déduction de coordination selon la réglementation zurichoise), la cotisation de l'employeur à la caisse de pension (en se fondant sur des cotisations à la caisse de pension représentant 25 % des indemnités, l'employeur en supportant une part de 60 %) ou

¹ Département de science politique et relations internationales und Institut de recherche appliquée en économie et gestion (IREG) de l'Université de Genève, « Studie über das Einkommen und den Arbeitsaufwand der Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier », 25.04.2017.

² Parlamentsdienste, Faktenbericht « Bezüge der Ratsmitglieder », Stand Frühling 2020.

la contribution au titre de la prévoyance aurait avoisiné les 2000 francs en moyenne en 2019 conformément à la solution zurichoise.

Comme il l'a déjà indiqué, le Conseil-exécutif considère que l'intérêt pour le canton de Berne de recourir à un « artifice » comparable à celui de la Confédération au sujet de la législation en matière de prévoyance serait plus que discutable. Etant donné que le montant moyen de la rémunération des membres du Grand Conseil (indemnisation des frais non comprise) était de 19 700 francs en 2019, le Conseil-exécutif considère qu'une réglementation semblable à celle des parlementaires du canton de Zurich serait trop compliquée. En outre, les indemnités versées aux membres du Grand Conseil pouvant varier relativement fortement d'une année à l'autre, il faudrait les estimer à partir de chiffres empiriques en début d'année. Tout au long de l'année, les contributions seraient ensuite décomptées avec la caisse de pension sur la base de cette estimation, et à la fin de l'année, il faudrait les corriger une fois qu'on connaîtrait le montant des indemnités effectivement payées. Il pourrait également apparaître en fin d'année qu'un membre du Grand Conseil ait été assuré à tort du fait que le montant des indemnités effectivement versées n'aurait pas atteint le seuil d'accès. Dans le cas du canton de Berne, une solution analogue à celle des parlementaires zurichois serait encore compliquée du fait qu'il dispose de deux caisses de pension cantonales : la Caisse de pension bernoise (CPB) et la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB).

Le Conseil-exécutif peut néanmoins se rallier à l'objet central de l'intervention, en proposant toutefois une autre solution, plus simple selon lui, qui serait applicable sans charges administratives trop élevées. Au lieu d'un système de prévoyance spécial, il préférerait une indemnité forfaitaire unique qui serait versée à tous les membres du Grand Conseil et que ceux-ci pourraient utiliser pour la prévoyance facultative, par exemple via l'institution de prévoyance de l'employeur des député-e-s, l'institution supplétive ou la prévoyance individuelle liée (3e pilier A). En reprenant les calculs effectués plus haut pour les cotisations hypothétiques de l'employeur à la caisse de pension, le Conseil-exécutif estime que le montant d'une indemnité forfaitaire au sens de contribution au titre de la prévoyance ne devrait pas dépasser 2000 francs par an, ce qui entraînerait un surcoût maximal de 320 000 francs par rapport à la situation actuelle. Au plan juridique, il faudrait inscrire cette indemnité forfaitaire dans le règlement du Grand Conseil (RGC ; RSB 151.211).

Le Conseil-exécutif propose par conséquent d'adopter la présente intervention sous forme de postulat.

Destinataire

– Grand Conseil