

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
en réponse
au postulat du groupe PopEcoSol 02.128, du 17 juin 2002,
"Parlement de milice: quels coûts pour la collectivité,
quels coûts pour les élus?"**

(Du 28 juin 2003)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

- *Une rétribution des membres du Grand Conseil selon le système de l'assurance perte de gain (APG) n'est pas adaptée à la nature même de l'activité parlementaire.*
- *Quelle que soit la variante choisie, le résultat s'avère insatisfaisant, surtout pour les petits revenus.*
- *Une augmentation des jetons de présence actuels serait de nature à donner satisfaction aux auteurs du postulat.*
- *Il appartient au Grand Conseil d'en décider.*

I. INTRODUCTION

En date du 6 novembre 2002, vous avez accepté, par 54 voix contre 37, le postulat suivant:

02.128

17 juin 2002

Postulat du groupe PopEcoSol

"Parlement de milice: quels coûts pour la collectivité, quels coûts pour les élus?"

En page 9 de son rapport, le bureau du Grand Conseil aborde le problème des indemnités versées aux députés:

"Ce point soulève le problème de la difficulté d'être député pour des personnes exerçant certaines fonctions peu rétribuées, respectivement il met aussi en exergue l'aspect de la compensation équitable du manque à gagner pour certains. La question de la rétribution des députés par l'intermédiaire d'une caisse de compensation, basée sur le même principe que les APG pour le service militaire, a été débattue. Bien que certains membres du bureau estiment que le système des APG est le seul moyen de maintenir le fonctionnement d'un parlement qui soit représentatif de la population, le problème du financement paraît trop ardu pour pouvoir être abordé dans le cadre de cette révision."

L'ensemble des citoyennes et citoyens éligibles de notre canton n'ont pas la chance d'être au bénéfice d'une convention collective qui octroie des jours de congés payés pour l'exercice d'un mandat électif. Dès lors, certains salariés, certains indépendants, ne peuvent pas se porter candidats lors d'une élection ou ne peuvent pas, ou plus, exercer leur mandat du fait de la perte financière que peut impliquer leur absence sur leur lieu de travail. Or, si

l'on souhaite que notre démocratie reste vivante et représentative, il est anormal qu'une catégorie de citoyennes et citoyens soit, de fait, exclue du système parlementaire pour des raisons financières.

Dès lors, le Conseil d'Etat est prié d'étudier la possibilité d'introduire une indemnité compensatrice octroyée à celles et ceux qui détiennent un mandat public (député, juré, etc.) et qui, pour l'exercer, subissent une perte financière attestée. Cette indemnité devrait être fixée en fonction de la perte effective et pourrait être plafonnée, par exemple, sur la base d'un revenu annuel de 65.000 francs.

Signataire: J.-P. Veya.

Le Conseil d'Etat a chargé de cette étude un organisme spécialisé dans ce domaine, à savoir la Caisse cantonale de compensation.

Nous reproduisons, ci-après, dans son intégralité, le rapport que cette dernière nous a transmis.

II. RAPPORT DE LA CAISSE CANTONALE DE COMPENSATION

1. Introduction

Le 14 janvier 2003, Monsieur le chancelier, J.-M. Reber, nous a chargé d'établir une étude traitant du postulat 02.128. Le présent document contient donc les principales analyses effectuées par notre institution en fonction des données à sa disposition. Il énonce également quelques commentaires et critiques mais ne présente aucune prise de position.

En résumé, le postulat vise à rétribuer convenablement les députés du manque à gagner consécutif à leurs activités politiques. La perte de revenu constitue un obstacle à l'exercice des droits d'éligibilité pour les personnes disposant de faibles ressources financières. Le coût relatif au fonctionnement de notre système politique doit être supporté par la collectivité et non par les élus.

Le présent rapport rappelle brièvement les dispositions actuelles. Il expose les principes d'indemnisation prévus par l'APG militaire et les conséquences d'un nouveau modèle de rétribution des parlementaires, appliqué par l'intermédiaire d'une caisse de compensation, en l'occurrence, selon le mode de fonctionnement de la CCNC. Les charges financières supplémentaires des sessions du Grand Conseil, induites par ce dispositif, sont évaluées.

2. Le système actuel d'indemnisation

2.1. Jetons de présence et frais de déplacements

Le système actuel est fondé sur le principe de prestations forfaitaires visant à compenser, au moins partiellement, les frais directs et indirects des parlementaires. La loi d'organisation du Grand Conseil, du 22 mars 1993, prévoit que tout député reçoit une indemnité de présence de 100 francs pour chaque séance du Grand Conseil. Une prestation identique est versée pour les séances de groupe auxquelles ils participent, à raison de deux séances au maximum par session.

Les députés domiciliés hors du chef-lieu reçoivent en outre, pour chaque jour de séance, une indemnité de déplacements. Une indemnité de 100 francs est également versée aux membres des commissions réunis en dehors des séances du Grand Conseil, pour autant que celles-ci durent au moins 2 heures. Le cas échéant, elle est réduite à 75 francs.

Dès l'automne 2002, les sessions du Grand Conseil sont organisées à raison d'une fois par mois. Durant une année, leur nombre peut osciller entre 18 et 25.

3. L'assurance perte de gain fédérale

Le postulat préconise un système d'indemnisation des députés, basé sur les pratiques de l'assurance perte de gain militaire fédérale (APG).

3.1. Le financement

Le dispositif fédéral, financé paritairement par les travailleurs et les employeurs à raison d'une cotisation de 0,3% du salaire brut déterminant pour l'AVS, couvre principalement les personnes qui servent dans l'armée suisse ou accomplissent un service civil.

3.2. Les prestations

Le montant des prestations est calculé en fonction du revenu, mais il inclut également des coûts indirects, dont notamment les enfants et les frais d'exploitation des personnes qui dirigent une entreprise. Les limites et les forfaits sont adaptés périodiquement à l'évolution des salaires.

L'indemnité pour perte de gain comprend donc plusieurs allocations:

L'allocation de base est versée par jour de service et indépendamment de l'état civil et de l'exercice d'une activité lucrative. Dans le cadre de l'accomplissement d'un service militaire dit "normal", les personnes perçoivent 65% du revenu acquis avant le service, mais au maximum 140 francs et, dans tous les cas, au moins 43 francs par jour de service. Les minima varient en fonction du nombre d'enfants.

L'allocation pour enfant est journalière. Elle complète l'allocation de base et s'élève à 43 francs pour le premier enfant et à 22 francs pour les suivants. Elle est octroyée jusqu'à 18 ans révolus pour tous les enfants et jusqu'à 25 ans révolus pour ceux qui sont en formation.

Pour les personnes actives, **l'allocation totale** (allocation de base + allocation pour enfant) ne peut pas dépasser le revenu obtenu avant le service et ne saurait excéder 215 francs par jour. Cette limite est réduite à 108 francs pour les personnes sans activité lucrative. Un tableau annexé (annexe 1) fournit les tables de calculs pour la fixation des allocations journalières APG.

L'allocation d'exploitation est versée à l'ayant droit qui supporte les frais d'une exploitation. Elle ne correspond pas à la perte de gain effective, mais est fixée de manière forfaitaire à 27% du maximum de l'allocation totale journalière, soit 59 francs par jour. Elle n'est jamais réduite et est versée en sus de l'allocation de base.

L'allocation pour frais de garde est versée à la personne qui vit avec des enfants de moins de 16 ans et qui a une période de service d'au moins deux jours consécutifs. Les coûts effectifs sont remboursés jusqu'à concurrence de 59 francs par jour. Cette allocation n'est jamais réduite.

3.3. Projet de modifications

Dans le cadre du rapport relatif à la révision de la loi sur les allocations pour perte de gain de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, du 3 octobre 2002, visant à introduire l'assurance maternité fédérale, un relèvement des prestations allouées aux personnes faisant du service est envisagé. Les allocations journalières passeraient de 65% à 80% du revenu déterminant. Le montant maximal de l'allocation de base de 140 francs serait majoré à 172 francs. En outre, une réduction de l'allocation pour enfant à 18 francs est prévue par les nouvelles dispositions. L'échelonnement en fonction du nombre d'enfants est abandonné.

Ce projet de nouvelle assurance maternité dispose d'excellentes chances d'aboutir, car il a obtenu les avis favorables du Conseil fédéral et du Conseil national. Son entrée en vigueur est espérée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) pour l'année 2004.

3.4. Le fonctionnement administratif

Les caisses de compensation octroient les indemnités journalières sur la base d'un formulaire rempli conjointement par la personne astreinte au service, par l'organe militaire et par l'employeur. Ces derniers attestent du salaire et du nombre de jours à indemniser. Le formulaire contient également les informations nécessaires à la détermination du droit aux allocations pour enfants et d'exploitation.

4. La mise en œuvre d'une assurance perte de gain cantonale des députés

4.1. Le cercle des bénéficiaires

Le postulat vise l'instauration d'un système d'assurance appliqué de manière uniforme à l'ensemble de nos élus. Il ne préconise pas l'introduction d'une clause de besoin, limitant le droit aux personnes disposant de faibles ressources financières.

Selon ses termes, la perte financière doit être effective. Par conséquent, les parlementaires sans activité lucrative n'entrent pas dans le cercle des bénéficiaires. Il nous paraît toutefois légitime de leur garantir une indemnisation forfaitaire à titre de défraiement, conformément aux principes appliqués par l'assurance perte de gain militaire fédérale.

Les personnes actives, qui ne perçoivent aucun salaire durant l'exercice de leur mandat politique, feront obligatoirement valoir leurs droits. Cette catégorie d'assurés comprend l'ensemble des indépendants et certains travailleurs salariés.

Les députés, bénéficiant de congés payés, émargeront vraisemblablement également à cette assurance. En effet, la mise en œuvre d'un système d'indemnisation de perte de gain incitera certainement les employeurs à supprimer le versement du salaire ou du moins, à solliciter le remboursement de la prestation.

Le cercle des assurés comprend donc l'ensemble des membres du Grand Conseil, indépendamment de leurs statuts professionnels ou de leurs ressources financières.

4.2. Les conditions d'indemnisation

Les conditions d'indemnisation examinées dans ce rapport intègrent, d'une part, les modifications prévues dans le cadre de la nouvelle LAPG fédérale et, d'autre part, les propositions du postulat.

A. Le salaire assuré et le taux d'indemnisation de l'allocation de base

Les directives fédérales concernant le régime des allocations pour perte de gain fixent les règles applicables au calcul du salaire assuré et prévoient l'indemnisation par jour civil.

En ce qui concerne la rémunération des élus indépendants, seul le revenu déterminant pour les cotisations AVS/AI/APG, établi selon les données de la taxation fiscale, permet de fixer le montant de l'indemnité. Contrairement au souhait du postulat, aucun outil ne permet d'évaluer le manque à gagner réel d'un indépendant durant un jour de session du Grand Conseil. Des obstacles quasi insurmontables se présenteront pour attester la perte de gain effective.

Par souci d'harmonisation avec les dispositions existantes dans le cadre des assurances sociales et en vue des modifications prévues par la nouvelle LAPG, le taux d'indemnisation de l'allocation de base doit être fixé à 80% du salaire déterminant au sens de l'AVS.

L'allocation fédérale minimale varie selon le nombre d'enfants à charge. Ce forfait est également versé aux personnes sans activité lucrative et, par conséquent, vise à compenser des charges indirectes. Cette disposition reste pertinente dans un système d'indemnisation des parlementaires qui, indépendamment de leurs niveaux de revenus, subissent des frais.

L'allocation est soumise aux cotisations de l'AVS/AI/APG, au même titre que des prestations d'assurances visant à compenser une perte de revenu.

B. Le plafond des allocations

Selon le projet de révision de la LAPG du 3 octobre 2002, le plafond de l'allocation de base est fixé à 172 francs. Le montant maximal de l'allocation totale est maintenu à 215 francs (en cas de versement d'allocations pour enfants).

Le postulat propose de plafonner les prestations sur la base d'un revenu annuel de 65.000 francs. Cette limite correspond à une indemnité journalière de 180 fr. 55 par jour civil (65.000/12/30) ou de 249 fr. 60 par jour ouvrable (65.000/12/21.7).

C. La composition de l'allocation

En sus de l'allocation de base, le droit fédéral prévoit des allocations pour enfants, pour frais de garde et d'exploitation. Elles ne sont pas fixées en fonction du salaire assuré et ne compensent pas une perte de gain effective. Elles visent à indemniser des charges supplémentaires engendrées par l'accomplissement d'une période de service.

Les frais de déplacements ne sont pas considérés dans un système d'assurance perte de gain et devraient être rémunérés selon les conditions actuelles.

D. Les régimes d'indemnisation

Au vu des remarques précédentes, trois régimes différents sont envisageables, à savoir:

Régime LAPG

L'application stricte des dispositions de la LAPG fédérale (selon sa nouvelle teneur prévue dans le cadre de l'assurance maternité), avec rémunération des coûts indirects et des personnes sans activité lucrative. Ce système serait favorable aux députés ayant des enfants à charge et dans une certaine mesure aux indépendants, bénéficiant de l'allocation d'exploitation.

Régime LAPG	Personne salariée	Personne indépendante	Sans activité lucrative
Allocation de base par jour civil (1)	80%	80%	43 francs ¹⁾
Plafond de l'allocation de base	172 francs	172 francs	
Allocation pour enfant (2)	18 francs	18 francs	18 francs
Plafond allocation totale (1)+(2)	215 francs	215 francs	108 francs
Allocations d'exploitation		59 francs	
Allocations frais de garde	59 francs	59 francs	59 francs

¹⁾ varie selon le nombre d'enfants à charge

Régime 2

La mise en œuvre d'un régime mixte, rémunérant les frais indirects et tenant compte d'une limite d'allocation totale de 180 francs, fixée par le postulat.

Régime 2	Personne salariée	Personne indépendante	Sans activité lucrative
Allocation de base par jour civil (1)	80%	80%	43 francs ¹⁾
Allocation pour enfant (2)	18 francs	18 francs	18 francs
Plafond allocation totale (1)+(2)	180 francs	180 francs	180 francs
Allocations d'exploitation		59 francs	
Allocations frais de garde	59 francs	59 francs	59 francs

¹⁾ varie selon le nombre d'enfants à charge

Régime 3

L'introduction d'une assurance couvrant uniquement la perte de gain, plafonnée à 180 francs par jour civil. L'indemnisation serait proportionnelle aux salaires mais pénaliserait fortement les personnes n'ayant aucune activité lucrative. Ces derniers ne percevraient aucun défraiement pour les heures de présence.

Régime 3	Personne salariée	Personne indépendante	Sans activité lucrative
Indemnité par jour civil	80%	80%	Pas de montant forfaitaire
Plafond indemnité journalière	180 francs	180 francs	

Une comparaison avec le système actuel de jetons de présence s'impose. Ce dernier permet l'indemnisation des députés à raison de 100 francs par jour. Il favorise par conséquent les bas revenus, soit les salaires assurés mensuels inférieurs à 3750 francs (100 francs*30 /80%). Pour cette classe de revenus, le montant du jeton de présence est supérieur à l'allocation journalière. Dès lors, dans ces cas particuliers, l'introduction d'une assurance perte de gain ne répond pas entièrement aux préoccupations énoncées dans le postulat.

4.3. Le fonctionnement administratif

Le fonctionnement et les procédures administratives devraient s'organiser selon des principes comparables à l'assurance perte de gain militaire. La Caisse cantonale neuchâteloise de compensation (CCNC) serait l'organe compétent pour gérer et appliquer ce nouveau régime d'indemnisation cantonal sous réserve d'obtenir l'aval de son organe de surveillance, soit l'OFAS. Une autorisation est effectivement nécessaire pour la réalisation d'un mandat supplémentaire, non lié aux tâches prévues par la loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants.

Un moyen de contrôle des heures de présence devrait être mis en place par le service du Grand Conseil, qui devrait attester pour chaque député les périodes à indemniser.

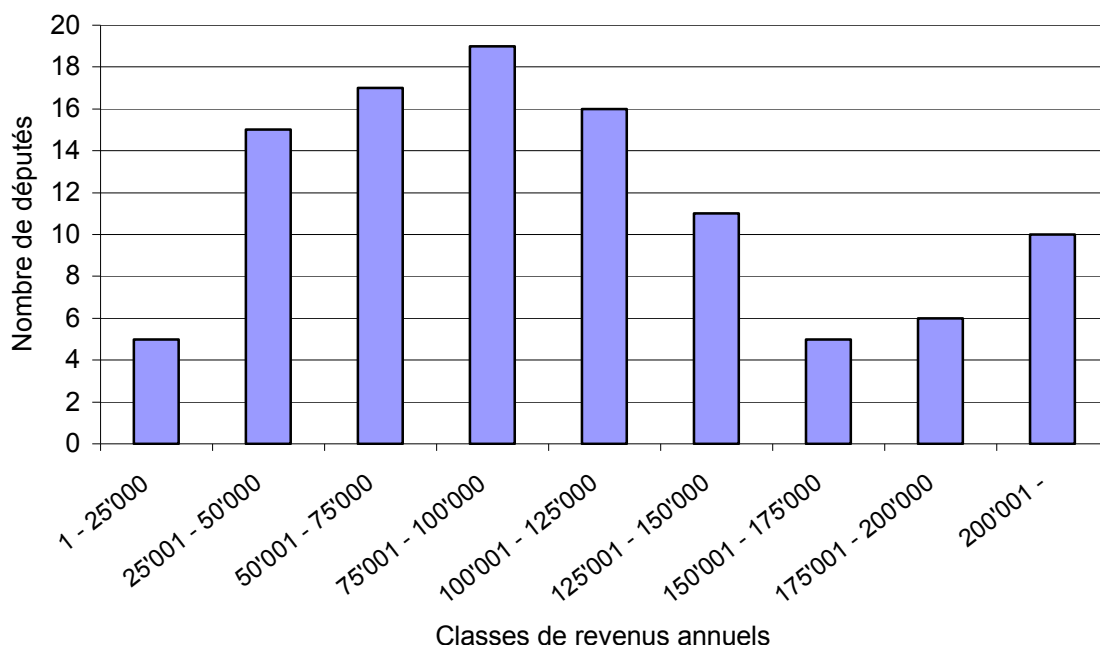
5. Les charges financières

5.1. Structure des salaires assurés

L'estimation des charges financières générées par l'introduction d'une assurance perte de gain est fondée sur les données fiscales 2001 des membres du parlement. Ces chiffres permettent d'obtenir une image approximative des revenus assurés et du nombre d'enfants à charge jusqu'à l'âge de leur majorité.

En 2001, la masse des revenus annuels se monte à 8.366.500 francs pour 79 salariés et à 3.194.100 francs pour 25 indépendants; 11 députés n'exercent aucune activité lucrative et/ou sont au bénéfice de rentes; 2 personnes font l'objet d'une taxation d'office. Le système fiscal permet de dénombrer 145 enfants à charge.

Le graphe suivant donne une vision générale de la structure des salaires annuels pour les membres actifs:



Le revenu annuel moyen se monte à 111.160 francs.

5.2. Les prestations

Les estimations des prestations ne comprennent ni les allocations versées pour les enfants en formation de 18 à 25 ans ni les frais de garde éventuels. Les résultats sont valables pour l'exercice 2001. Ils peuvent évoluer en fonction des changements de structure des revenus et des familles. Ils sont fondés sur l'hypothèse que l'effectif des parlementaires est complet lors des sessions.

Au vu des considérations relevées au chapitre de "l'indemnisation", l'évaluation des coûts est réalisée selon les trois régimes proposés.

- Indemnisation selon les prescriptions de la LAPG: la simulation effectuée sur les données fiscales des parlementaires permet d'évaluer le coût d'un jour de session, dans l'hypothèse où tous les membres sont présents, à **19.479 francs**. L'indemnité moyenne se monte à 169 francs. 15,6% des membres du Grand Conseil sont défavorisés par rapport au système actuel.
- Indemnisation selon les normes LAPG, mais sans limitation de l'allocation de base et avec une allocation totale plafonnée à 180 francs (selon la proposition du postulat): l'estimation des charges est de **18.512 francs** par jour de session. L'indemnité moyenne est de 161 francs. 15,6% des membres du Grand Conseil sont défavorisés par rapport au système actuel.
- Indemnisation de la perte de salaire, sans considérer les frais indirects, avec une allocation totale plafonnée à 180 francs (selon la proposition du postulat): selon ces critères, un jour de session coûterait **15.613 francs**. L'indemnité moyenne se monte à 135 fr. 80 par député. 24,3% des membres du législatif sont pénalisés par un tel système.

5.3. Comparaison avec le système actuel

La charge relative au fonctionnement du Grand Conseil, fournie par les comptes 2002, se monte à 552.947 francs.

A. Les sessions

Le tableau suivant donne les frais effectifs durant la période du 16 décembre 2001 au 10 décembre 2002 des sessions du Grand Conseil.

	Jetons de présence (fr.)	Déplacements (fr.)	Nbre séances
Séances du Grand Conseil	249.100.–	41.731,50	23

Certaines hypothèses doivent être fondées pour procéder à des comparaisons, à savoir:

- 25 sessions peuvent être organisées annuellement;
- sans absentéisme, les jetons de présence versés à 115 députés durant un jour de session du Grand Conseil chargent le budget de l'Etat de 11.500 francs.

Au vu des ces éléments, le tableau suivant illustre les charges induites par les différents régimes proposés:

	Jetons de présence	LAPG	Régime 2	Régime 3
Prestations par jour de session (Fr.)	11.500.–	19.479.–	18.512.–	15.613.–
Prestations pour 25 jours de session (Fr.)	287.500.–	486.975.–	462.800.–	390.325.–
Augmentation		69%	61%	36%

B. Les commissions et séances de groupe

Les coûts relatifs aux commissions et séances de groupes sont difficilement évaluables. En effet, le nombre de participants et leurs salaires assurés sont des données inconnues. Au surplus, la fréquence des séances varie au cours des années de législature. Elles peuvent être organisées en dehors des heures ordinaires de travail, et donc, n'occasionnent aucune perte de salaire pour les députés. Toutefois, malgré ces aléas, nous avons procédé aux calculs suivants, dont les résultats demeurent malheureusement peu fiables.

Le service du Grand Conseil a répertorié sur 12 mois d'activités 101 commissions parlementaires, 56 séances de groupe et 39 représentations du président. Les frais y relatifs sont illustrés dans le tableau suivant:

	<i>Jetons de présence (fr.)</i>	<i>Déplacements (fr.)</i>	<i>Nbre séances</i>
Commissions parlementaires	107.284,50	17.567,60	101
Séances de groupes	131.500.—	0.—	56
Représentations du président	3.900.—	864,30	39
Ind. annuelle nouveau président	1.000.—	0.—	0
Total	243.684,50	18.431,90	196

Ces informations permettent d'évaluer approximativement le nombre de jetons de présence versés dans le cadre des commissions et des séances, qui se monte à environ 2400 (242.684,50/100 francs).

Si la participation aux séances et aux commissions devait être indemnisée par des allocations perte de gain journalières, les charges y relatives augmentent dans une proportion identique aux sessions du Grand Conseil:

	<i>Jetons de présence</i>	<i>LAPG</i>	<i>Régime 2</i>	<i>Régime 3</i>
Allocation moyenne (Fr.)	100.—	169.—	161.—	136.—
Prestations (Fr.)	240.000.—	405.600.—	385.200.—	325.920.—
Augmentation		69%	61%	36%

Les charges peuvent être réduites en fractionnant l'allocation, bien que cette opération ne soit pas prévue par les dispositions fédérales. Une demi-allocation de perte de gain devrait permettre une indemnisation convenable des commissions et séances de groupe. Sur la base de ces hypothèses et au vu du salaire assuré moyen des parlementaires, les résultats sont les suivants:

	<i>Jetons de présence</i>	<i>LAPG</i>	<i>Régime 2</i>	<i>Régime 3</i>
Allocation moyenne (Fr.)	100.—	85.—	80.—	68.—
Prestations (Fr.)	240.000.—	202.800.—	192.600.—	162.960.—
Variation		-16%	-20%	-32%

C. Les frais de déplacements

Les indemnités de déplacements représentent une charge annuelle de près de 60.200 francs pour la période du 16 décembre 2001 au 10 décembre 2002. Cette donnée ne serait pas modifiée par l'introduction d'un régime d'assurance perte de gain.

5.4. Récapitulation des charges

<i>En francs</i>	<i>Jetons de présence</i>	<i>LAPG</i>	<i>Régime 2</i>	<i>Régime 3</i>
25 séances du Grand Conseil (1)	287.500.—	486.975.—	462.800.—	390.325.—
Frais de déplacements (2)	60.200.—	60.200.—	60.200.—	60.200.—
Total (1)+(2)	347.700.—	547.175.—	523.000.—	450.525.—
Commissions et séances de groupe ½ allocation (3)	240.000.—	202.800.—	192.600.—	162.960.—
Total (1)+(2)+(3)	587.700.—	749.975.—	715.600.—	613.485.—
Allocation intégrale (4)	240.000.—	405.600.—	385.200.—	325.920.—
Total (1)+(2)+(4)	587.700.—	952.775.—	908.200.—	776.445.—

5.5. Evolution future des charges en prestations

Une modification de la structure des salaires assurés et des familles au cours des années est certaine mais impossible à évaluer.

Dans le système LAPG et le second régime, l'évolution des salaires influence le montant des prestations, mais les facteurs principaux d'augmentation des charges sont le nombre d'enfants et le nombre d'indépendants.

Enfin, en ce qui concerne le régime 3, seule la variation des revenus est à même d'alourdir les dépenses en prestations. Toutefois, en 2001, 63% des députés auraient d'ores et déjà touché l'indemnité plafond de 180 francs.

Dans l'hypothèse, peu probable, où le nombre d'enfants et/ou d'indépendants devait exploser, l'application des deux premiers régimes peut plus que doubler le montant des frais actuels.

5.6 Le fonctionnement administratif

L'introduction d'un nouveau régime d'assurance requerrait, d'une part, des investissements, notamment en matière d'applications informatiques et, d'autre part, des frais de fonctionnement administratif, en principe évalués à 2.5% des indemnités payées. Ce taux pourrait être supérieur en fonction du système de financement choisi.

6. Le financement

Le postulat ne précise pas les sources de financement.

6.1 Cotisations sur les salaires

Le régime fédéral d'assurance perte de gain est alimenté par les cotisations des travailleurs et des employeurs. Si la députation neuchâteloise entend faire supporter la charge de son mandat politique à l'économie neuchâteloise, une cotisation supplémentaire prélevée par les caisses de compensation auprès de leurs affiliés doit être envisagée. La légitimité d'un tel système est critiquable. Il n'appartient pas à la collectivité des travailleurs et/ou des employeurs de supporter le financement de notre système politique.

Au surplus, si son application pratique n'est pas trop compliquée à mettre en oeuvre par les organes de l'AVS, un problème se pose au niveau du cercle des cotisants. Les caisses de compensation prélèvent les cotisations des salariés selon le critère du domicile de l'employeur. Par conséquent, des travailleurs habitant d'autres cantons, et dont l'employeur est neuchâtelois, seraient contraints de cotiser à cette assurance à caractère strictement cantonal. Réciproquement, les personnes domiciliées dans notre canton mais exerçant leur profession hors de nos frontières en seraient dispensées.

6.2 Les membres du Grand Conseil

Le coût du système parlementaire serait supporté en tout ou partie par la députation, grâce à une cotisation proportionnelle à ses salaires. Cette solution ne répond pas aux exigences du postulat qui préconise une compensation financière de la collectivité. Si une participation devait toutefois être envisagée, la masse salariale soumise à cotisation, sans limitation, est estimée à 11,56 millions de francs. Le taux de contribution nécessaire pour couvrir l'ensemble des charges en prestations versées selon le modèle LAPG se monterait à environ 8.4%, sans compter les frais d'administration.

6.3 Le budget de l'Etat

Le budget ordinaire de l'Etat est la source de financement la plus légitime car elle est conforme au but. Financée par les recettes de l'impôt, la charge est répartie sur l'ensemble des contribuables neuchâtelois en fonction de leur capacité financière. Cette source de financement est identique au système actuel des jetons de présence.

7. Conclusion

Selon les comptes 2002, les charges relatives au fonctionnement du parlement se montent à 552.900 francs. Les dépenses engendrées par un système d'assurance perte de gain seraient supérieures et varieraient selon le régime d'indemnisation choisi. Le dispositif fondé uniquement sur la perte de gain (régime 3) serait le plus avantageux quant aux charges, mais il ne permettrait pas un défraiement approprié des personnes sans activité lucrative ou disposant de revenus très modestes. Le modèle LAPG, harmonisé au dispositif fédéral, serait le plus équitable. Sans compter les frais de fonctionnement, il provoquerait un coût évalué à près de 952.800 francs, soit une charge supplémentaire de 399.900 francs. Le fractionnement de l'allocation pour les séances et les commissions permettrait de réduire cette différence. Ce coût élargirait probablement aux finances de l'Etat car, au vu de la situation conjoncturelle, le fonctionnement de notre parlement ne devrait pas constituer une charge supplémentaire pour les employeurs ou les travailleurs de notre canton. Aucune majoration des cotisations sociales ne saurait être raisonnablement affectée à ce but.

Dans l'immédiat, le nouveau dispositif profiterait aux parlementaires indépendants et aux quelques députés salariés ne bénéficiant pas de congé payé durant l'exercice de leur mandat. Toutefois, à brève échéance, il est certain que les employeurs des membres du législatif feraient valoir leur droit au remboursement des salaires. Actuellement, la charge du fonctionnement de notre parlement est répartie entre la collectivité, les élus, et, dans une moindre mesure, les employeurs privés. L'éventuelle assurance perte de gain devrait être financée exclusivement par l'Etat.

Comme nous l'avons relevé au chapitre de l'indemnisation, le jeton de présence de 100 francs par jour correspond à un salaire assuré mensuel de 3750 francs. Par conséquent, il représente d'ores et déjà une indemnisation minimum garantie des revenus annuels jusqu'à 45.000 francs. Ce forfait est faible mais l'instauration d'une assurance perte de gain désavantagerait les personnes sans activité lucrative ou dont le salaire n'atteint pas cette limite, soit 16,5% des députés.

Enfin, le fonctionnement administratif d'un système d'assurance nécessiterait la collaboration et la mise à contribution des assurés, de leurs employeurs ainsi que la mise en place d'un dispositif de contrôle des heures de présence. Il est dès lors évident que les démarches administratives seraient plus compliquées et plus lourdes pour tous les acteurs concernés.

Neuchâtel, le 27 février 2003

**Caisse cantonale neuchâteloise
de compensation**

Annexe au rapport de la CCNC

Extraits des "Tables pour la fixation des allocations journalières APG"

Valables dès le 1^{er} janvier 2003

Diffusion: Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne

318.116 df 2

Sont considérés comme service normal:

- toutes les périodes de services accomplies dans l'armée qui ne sont pas un service d'avancement,
- les périodes de protection civile,
- les cours pour moniteurs de Jeunesse et Sport,
- les cours pour moniteurs de jeunes tireurs,
- les périodes de service civil (à l'exception des écoles de recrues).

Sont considérées comme services d'avancement toutes les périodes de services accomplies dans l'armée qui visent à l'obtention d'un grade supérieur ou d'une nouvelle fonction.

L'allocation revenant à des recrues sans enfants s'élève à 43 francs par jour.

Les allocations mentionnées dans la table ne comprennent pas:

- les allocations d'exploitation de 59 francs,
- les frais de garde dûment établis, mais au maximum jusqu'à concurrence de 59 francs.

Si le salaire déterminant se trouve entre deux taux du barème, c'est le taux le plus élevé qui sera pris en considération.

Normaldienst

Jährliches Erwerbs- einkommen	Monats- lohn	Lohn der letzten vier Wochen	Wochen- lohn	Durch- schnitt- liches Erwerbs- einkom- men im Tag	ohne Kinder	mit ... Kindern		
						1	2	ab 3
* 23 760	* 1 980	* 1 848	* 462	* 66	43.00	86.00	108.00	108.00
24 120	2 010	1 876	469	67	43.60	86.60	108.00	108.00
24 480	2 040	1 904	476	68	44.20	87.20	108.00	108.00
24 840	2 070	1 932	483	69	44.90	87.90	108.00	108.00
25 200	2 100	1 960	490	70	45.50	88.50	108.00	108.00
25 560	2 130	1 988	497	71	46.20	89.20	108.00	108.00
25 920	2 160	2 016	504	72	46.80	89.80	108.00	108.00
26 280	2 190	2 044	511	73	47.50	90.50	108.00	108.00
26 640	2 220	2 072	518	74	48.10	91.10	108.00	108.00
27 000	2 250	2 100	525	75	48.80	91.80	108.00	108.00
27 360	2 280	2 128	532	76	49.40	92.40	108.00	108.00
27 720	2 310	2 156	539	77	50.10	93.10	108.00	108.00
28 080	2 340	2 184	546	78	50.70	93.70	108.00	108.00
28 440	2 370	2 212	553	79	51.40	94.40	108.00	108.00
28 800	2 400	2 240	560	80	52.00	95.00	108.00	108.00
29 160	2 430	2 268	567	81	52.70	95.70	108.00	108.00
29 520	2 460	2 296	574	82	53.30	96.30	108.00	108.00
29 880	2 490	2 324	581	83	54.00	97.00	108.00	108.00
30 240	2 520	2 352	588	84	54.60	97.60	108.00	108.00
30 600	2 550	2 380	595	85	55.30	98.30	108.00	108.00
30 960	2 580	2 408	602	86	55.90	98.90	108.00	108.00
31 320	2 610	2 436	609	87	56.60	99.60	108.00	108.00
31 680	2 640	2 464	616	88	57.20	100.20	108.00	108.00
32 040	2 670	2 492	623	89	57.90	100.90	108.00	108.00
32 400	2 700	2 520	630	90	58.50	101.50	108.00	108.00
32 760	2 730	2 548	637	91	59.20	102.20	108.00	108.00
33 120	2 760	2 576	644	92	59.80	102.80	108.00	108.00
33 480	2 790	2 604	651	93	60.50	103.50	108.00	108.00
33 840	2 820	2 632	658	94	61.10	104.10	108.00	108.00
34 200	2 850	2 660	665	95	61.80	104.80	108.00	108.00
34 560	2 880	2 688	672	96	62.40	105.40	108.00	108.00
34 920	2 910	2 716	679	97	63.10	106.10	108.00	108.00
35 280	2 940	2 744	686	98	63.70	106.70	108.00	108.00
35 640	2 970	2 772	693	99	64.40	107.40	108.00	108.00
36 000	3 000	2 800	700	100	65.00	108.00	108.00	108.00
36 360	3 030	2 828	707	101	65.70	108.00	108.00	108.00
36 720	3 060	2 856	714	102	66.30	108.00	108.00	108.00
37 080	3 090	2 884	721	103	67.00	108.00	108.00	108.00
37 440	3 120	2 912	728	104	67.60	108.00	108.00	108.00
37 800	3 150	2 940	735	105	68.30	108.00	108.00	108.00

* und weniger / et moins

Service normal

Revenu annuel	Salaire mensuel	Salaire des quatre dernières semaines	Salaire d'une semaine	Salaire ou revenu journalier moyen	sans enfant	avec ... enfants		
						1	2	dès 3
38 160	3 180	2 968	742	106	68.90	108.00	108.00	108.00
38 520	3 210	2 996	749	107	69.60	108.00	108.00	108.00
38 880	3 240	3 024	756	108	70.20	108.00	108.00	108.00
39 240	3 270	3 052	763	109	70.90	109.00	109.00	109.00
39 600	3 300	3 080	770	110	71.50	110.00	110.00	110.00
39 960	3 330	3 108	777	111	72.20	111.00	111.00	111.00
40 320	3 360	3 136	784	112	72.80	112.00	112.00	112.00
40 680	3 390	3 164	791	113	73.50	113.00	113.00	113.00
41 040	3 420	3 192	798	114	74.10	114.00	114.00	114.00
41 400	3 450	3 220	805	115	74.80	115.00	115.00	115.00
41 760	3 480	3 248	812	116	75.40	116.00	116.00	116.00
42 120	3 510	3 276	819	117	76.10	117.00	117.00	117.00
42 480	3 540	3 304	826	118	76.70	118.00	118.00	118.00
42 840	3 570	3 332	833	119	77.40	119.00	119.00	119.00
43 200	3 600	3 360	840	120	78.00	120.00	120.00	120.00
43 560	3 630	3 388	847	121	78.70	121.00	121.00	121.00
43 920	3 660	3 416	854	122	79.30	122.00	122.00	122.00
44 280	3 690	3 444	861	123	80.00	123.00	123.00	123.00
44 640	3 720	3 472	868	124	80.60	123.60	124.00	124.00
45 000	3 750	3 500	875	125	81.30	124.30	125.00	125.00
45 360	3 780	3 528	882	126	81.90	124.90	126.00	126.00
45 720	3 810	3 556	889	127	82.60	125.60	127.00	127.00
46 080	3 840	3 584	896	128	83.20	126.20	128.00	128.00
46 440	3 870	3 612	903	129	83.90	126.90	129.00	129.00
46 800	3 900	3 640	910	130	84.50	127.50	130.00	130.00
47 160	3 930	3 668	917	131	85.20	128.20	131.00	131.00
47 520	3 960	3 696	924	132	85.80	128.80	132.00	132.00
47 880	3 990	3 724	931	133	86.50	129.50	133.00	133.00
48 240	4 020	3 752	938	134	87.10	130.10	134.00	134.00
48 600	4 050	3 780	945	135	87.80	130.80	135.00	135.00
48 960	4 080	3 808	952	136	88.40	131.40	136.00	136.00
49 320	4 110	3 836	959	137	89.10	132.10	137.00	137.00
49 680	4 140	3 864	966	138	89.70	132.70	138.00	138.00
50 040	4 170	3 892	973	139	90.40	133.40	139.00	139.00
50 400	4 200	3 920	980	140	91.00	134.00	140.00	140.00
50 760	4 230	3 948	987	141	91.70	134.70	141.00	141.00
51 120	4 260	3 976	994	142	92.30	135.30	142.00	142.00
51 480	4 290	4 004	1 001	143	93.00	136.00	143.00	143.00
51 840	4 320	4 032	1 008	144	93.60	136.60	144.00	144.00
52 200	4 350	4 060	1 015	145	94.30	137.30	145.00	145.00

Normaldienst

Jährliches Erwerbs- einkommen	Monats- lohn	Lohn der letzten vier Wochen	Wochen- lohn	Durch- schnitt- liches Erwerbs- einkom- men im Tag	ohne Kinder	mit ... Kindern		
						1	2	ab 3
52 560	4 380	4 088	1 022	146	94.90	137.90	146.00	146.00
52 920	4 410	4 116	1 029	147	95.60	138.60	147.00	147.00
53 280	4 440	4 144	1 036	148	96.20	139.20	148.00	148.00
53 640	4 470	4 172	1 043	149	96.90	139.90	149.00	149.00
54 000	4 500	4 200	1 050	150	97.50	140.50	150.00	150.00
54 360	4 530	4 228	1 057	151	98.20	141.20	151.00	151.00
54 720	4 560	4 256	1 064	152	98.80	141.80	152.00	152.00
55 080	4 590	4 284	1 071	153	99.50	142.50	153.00	153.00
55 440	4 620	4 312	1 078	154	100.10	143.10	154.00	154.00
55 800	4 650	4 340	1 085	155	100.80	143.80	155.00	155.00
56 160	4 680	4 368	1 092	156	101.40	144.40	156.00	156.00
56 520	4 710	4 396	1 099	157	102.10	145.10	157.00	157.00
56 880	4 740	4 424	1 106	158	102.70	145.70	158.00	158.00
57 240	4 770	4 452	1 113	159	103.40	146.40	159.00	159.00
57 600	4 800	4 480	1 120	160	104.00	147.00	160.00	160.00
57 960	4 830	4 508	1 127	161	104.70	147.70	161.00	161.00
58 320	4 860	4 536	1 134	162	105.30	148.30	162.00	162.00
58 680	4 890	4 564	1 141	163	106.00	149.00	163.00	163.00
59 040	4 920	4 592	1 148	164	106.60	149.60	164.00	164.00
59 400	4 950	4 620	1 155	165	107.30	150.30	165.00	165.00
59 760	4 980	4 648	1 162	166	107.90	150.90	166.00	166.00
60 120	5 010	4 676	1 169	167	108.60	151.60	167.00	167.00
60 480	5 040	4 704	1 176	168	109.20	152.20	168.00	168.00
60 840	5 070	4 732	1 183	169	109.90	152.90	169.00	169.00
61 200	5 100	4 760	1 190	170	110.50	153.50	170.00	170.00
61 560	5 130	4 788	1 197	171	111.20	154.20	171.00	171.00
61 920	5 160	4 816	1 204	172	111.80	154.80	172.00	172.00
62 280	5 190	4 844	1 211	173	112.50	155.50	173.00	173.00
62 640	5 220	4 872	1 218	174	113.10	156.10	174.00	174.00
63 000	5 250	4 900	1 225	175	113.80	156.80	175.00	175.00
63 360	5 280	4 928	1 232	176	114.40	157.40	176.00	176.00
63 720	5 310	4 956	1 239	177	115.10	158.10	177.00	177.00
64 080	5 340	4 984	1 246	178	115.70	158.70	178.00	178.00
64 440	5 370	5 012	1 253	179	116.40	159.40	179.00	179.00
64 800	5 400	5 040	1 260	180	117.00	160.00	180.00	180.00
65 160	5 430	5 068	1 267	181	117.70	160.70	181.00	181.00
65 520	5 460	5 096	1 274	182	118.30	161.30	182.00	182.00
65 880	5 490	5 124	1 281	183	119.00	162.00	183.00	183.00
66 240	5 520	5 152	1 288	184	119.60	162.60	184.00	184.00
66 600	5 550	5 180	1 295	185	120.30	163.30	185.00	185.00

Service normal

Revenu annuel	Salaire mensuel	Salaire des quatre dernières semaines	Salaire d'une semaine	Salaire ou revenu journalier moyen	sans enfant	avec ... enfants		
						1	2	dès 3
66 960	5 580	5 208	1 302	186	120.90	163.90	185.90	186.00
67 320	5 610	5 236	1 309	187	121.60	164.60	186.60	187.00
67 680	5 640	5 264	1 316	188	122.20	165.20	187.20	188.00
68 040	5 670	5 292	1 323	189	122.90	165.90	187.90	189.00
68 400	5 700	5 320	1 330	190	123.50	166.50	188.50	190.00
68 760	5 730	5 348	1 337	191	124.20	167.20	189.20	191.00
69 120	5 760	5 376	1 344	192	124.80	167.80	189.80	192.00
69 480	5 790	5 404	1 351	193	125.50	168.50	190.50	193.00
69 840	5 820	5 432	1 358	194	126.10	169.10	191.10	194.00
70 200	5 850	5 460	1 365	195	126.80	169.80	191.80	195.00
70 560	5 880	5 488	1 372	196	127.40	170.40	192.40	196.00
70 920	5 910	5 516	1 379	197	128.10	171.10	193.10	197.00
71 280	5 940	5 544	1 386	198	128.70	171.70	193.70	198.00
71 640	5 970	5 572	1 393	199	129.40	172.40	194.40	199.00
72 000	6 000	5 600	1 400	200	130.00	173.00	195.00	200.00
72 360	6 030	5 628	1 407	201	130.70	173.70	195.70	201.00
72 720	6 060	5 656	1 414	202	131.30	174.30	196.30	202.00
73 080	6 090	5 684	1 421	203	132.00	175.00	197.00	203.00
73 440	6 120	5 712	1 428	204	132.60	175.60	197.60	204.00
73 800	6 150	5 740	1 435	205	133.30	176.30	198.30	205.00
74 160	6 180	5 768	1 442	206	133.90	176.90	198.90	206.00
74 520	6 210	5 796	1 449	207	134.60	177.60	199.60	207.00
74 880	6 240	5 824	1 456	208	135.20	178.20	200.20	208.00
75 240	6 270	5 852	1 463	209	135.90	178.90	200.90	209.00
75 600	6 300	5 880	1 470	210	136.50	179.50	201.50	210.00
75 960	6 330	5 908	1 477	211	137.20	180.20	202.20	211.00
76 320	6 360	5 936	1 484	212	137.80	180.80	202.80	212.00
76 680	6 390	5 964	1 491	213	138.50	181.50	203.50	213.00
77 040	6 420	5 992	1 498	214	139.10	182.10	204.10	214.00
77 400	6 450	6 020	1 505	215	140.00	183.00	205.00	215.00
und mehr et plus	und mehr et plus	und mehr et plus	und mehr et plus	und mehr et plus				

III. CONCLUSION

L'étude de la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation (CCNC) est suffisamment révélatrice pour qu'elle se passe de longs commentaires. Elle fait la démonstration qu'une rétribution des membres du Grand Conseil selon le système de l'assurance perte de gain (APG) n'est pas adaptée à la nature même de l'activité parlementaire.

Quelle que soit la variante choisie, le résultat s'avère insatisfaisant, particulièrement pour les personnes ne bénéficiant que d'un petit revenu ou étant sans revenu, telles que les étudiants ou retraités par exemple. De plus, au-delà de toute considération budgétaire et des inégalités plus grandes qui en découleraient, ce système engendrerait, de par sa complexité, d'importants frais liés à sa gestion.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat estime que notre canton devrait en rester au même système de rémunération que ses voisins, à savoir le jeton de présence. Certes, comme le démontre le tableau figurant en annexe et qui décrit la situation prévalant dans les cantons romands, le montant des indemnités allouées aux parlementaires neuchâtelois est modeste. Or, une des solutions permettant de donner satisfaction aux auteurs du postulat sans les inconvénients inhérents au système APG serait d'augmenter les jetons de présence actuels.

Le Conseil d'Etat ne vous fait cependant aucune proposition précise à ce sujet dans la mesure où il estime que cette question relève de votre compétence et qu'il appartient à votre assemblée, le cas échéant, de prendre toute initiative et décision quant à une éventuelle augmentation.

Vous remerciant de prendre acte du présent rapport et ainsi de classer le postulat du groupe PopEcoSol 02.128, du 17 juin 2002, "Parlement de milice: quels coûts pour la collectivité, quels coûts pour les élus?", nous vous prions de croire, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 28 juin 2003

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
TH. BEGUIN

Le chancelier,
J.-M. REBER

ANNEXE

INDEMNITES AUX MEMBRES DES GRANDS CONSEILS DE SUISSE ROMANDE

	Session 1/2 jour	Session 1 jour (2 séances)	Session 1 jour (3 séances)	Session en soirée	Séance de commission moins de 2h00	Séance de commission 1/2 jour	Séance de commission 1 jour	Président de commission	Rapporteur de commission	Séance de groupe	Président GC session	Président GC représenta- tions
NE	100.-	200.-	300.-	idem aux montants de jour	75.-	100.-	200.-	idem aux autres membres	double indemnité	100.- max. 2 fois par session	idem aux autres députés	1000.- par an + 100.- par représ. (max. 100.- par jour)
FR	150.-	300.-	pas prévu	idem aux montants de jour	pas prévu	150.-	300.-	supplément 80.-	supplément 80.-	150.- par séance reconnue par le bureau	200.-	3500.- par an + 200.- par représ.
GE	pas de sessions en journée	pas de sessions en journée	pas de sessions en journée	160.-	110.- / heure	110.- / heure	110.- / heure	150% du montant donné aux autres	150% du montant donné aux autres	160.- max. 1 fois par session	150% du montant donné aux autres	8000.- par an
JU	150.-	220.-	290.-	idem aux montants de jour	pas prévu	150.-	220.- pour 2 séances 290.- pour 3 séances	supplément 50.- par 1/2 jour 85.- par jour	idem aux autres députés	150.- pas de limite par session	idem aux autres députés	7300.- par an
VD	175.-	350.-	pas prévu	idem aux montants de jour	150.-	250.-	350.-	supplément 150.- par séance	supplément 150.- par rapport	seulement ind. annuelle aux groupes, pas d'ind. individuelle	idem aux autres députés	20.000.- par an
VS	180.-	250.-	pas prévu	supplément de 110.- par séance dès 18h00	pas prévu	180.-	250.-	séance: idem aux autres membres préparation: 180.- par 1/2 jour / 250.- par jour	supplément de 50.-/heure pour travaux hors séance	180.- max. 1 fois par session	180.- par 1/2 jour, 250.- par jour	30.000.-/an + ind. de secrétariat 20.000.-/an + 250.-/repr. (max. 500.- par jour)

NB: Dans plusieurs cantons les montants des indemnités sont fixées avant chaque nouvelle législature (GE, VD), ou sont indexés à l'IPC (JU).

TABLE DES MATIERES

	Pages
RESUME	1
I. INTRODUCTION	1
II. RAPPORT DE LA CAISSE CANTONALE DE COMPENSATION	2
1. Introduction	2
2. Le système actuel d'indemnisation	2
2.1. Jetons de présence et frais de déplacements	2
3. L'assurance perte de gain fédérale	2
3.1. Le financement	3
3.2. Les prestations	3
3.3. Projet de modifications	3
3.4. Le fonctionnement administratif	3
4. La mise en œuvre d'une assurance perte de gain cantonale des députés	4
4.1. Le cercle des bénéficiaires	4
4.2. Les conditions d'indemnisation	4
4.3. Le fonctionnement administratif	6
5. Les charges financières	6
5.1. Structure des salaires assurés	6
5.2. Les prestations	7
5.3. Comparaison avec le système actuel	7
5.4. Récapitulation des charges	8
5.5. Evolution future des charges en prestations	9
5.6. Le fonctionnement administratif	9
6. Le financement	9
6.1. Cotisations sur les salaires	9
6.2. Les membres du Grand Conseil	9
6.3. Le budget de l'Etat	9
7. Conclusion	10
Annexe au rapport de la CCNC: Service normal	10
III. CONCLUSION	16
ANNEXE: Indemnités aux membres des Grands Conseils de Suisse romande	17