

Session d'automne des Chambres fédérales : troisième semaine

Deuxième oui au programme d'allégement 2003

6 octobre 2003

Numéro 36

dossierpolitique

Troisième semaine de la session de printemps

Le programme d'allégement 2003, l'adoption par le Parlement du projet de nouvelle péréquation financière et de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) ainsi que la révision totale de la loi sur la Banque nationale ont été les thèmes majeurs de la dernière semaine de session. Parmi les autres sujets qui ont retenu notre attention figurent notamment une motion du Conseil des Etats pour un nouvel examen du taux de conversion pour les rentes du 2^e pilier et le vote final sur la 11^e révision de l'AVS, la 1^{ère} révision de la LPP, l'introduction d'un congé de maternité et la loi sur la fusion.

Programme d'allégement : le Conseil national manque son objectif

A l'instar du Conseil des Etats, le Conseil national a approuvé le programme d'allégement 2003 par 103 voix contre 60 au vote d'ensemble. Dans la version du National, l'objectif d'assainir le budget de la Confédération de quelque 3,3 milliards de francs d'ici à 2006 (dont 2,7 milliards grâce à une réduction des dépenses) manque pourtant la cible de 600 millions de francs.

Minimum absolu

Lors du débat sur l'entrée en matière, le camp bourgeois a déclaré que le programme d'allégement représentait le minimum absolu au vu des finances fédérales ayant échappé à tout contrôle. Les déficits à répétition ont entraîné la constitution de dettes très importantes. Une comparaison de l'OCDE établit que la Suisse est le pays qui a connu la plus forte progression de sa quote-part de l'Etat après le Japon. La croissance supérieure à la moyenne des dépenses doit être ramenée à un niveau raisonnable et supportable sur le long terme. L'exécution du programme d'allégement comprimera la croissance des dépenses à 2,1% en moyenne par an. En outre, certains parlementaires ont insisté sur la nécessité de diverses réformes structurelles durant la prochaine législature.

La gauche assimile le programme d'allégement à un programme radical d'économies et de démantèlement des prestations qui met en péril l'objectif du développement durable ancré dans la Constitution. Elle pense qu'il ne fait que répercuter les coûts sur les communes et les cantons. Tandis que les Verts se sont opposés à l'entrée en matière sur ce sujet, le PS a proposé d'accroître les recettes, en introduisant un impôt fédéral sur les successions et les donations par exemple, pour assainir le budget. Le conseiller fédéral Villiger et la majorité de la Chambre du peuple ont mis en garde contre l'introduction de nouveaux impôts pour financer la croissance effrénée des dépenses.

Kaspar Villiger a conjuré les parlementaires d'éviter de perturber le fragile équilibre du programme d'allégement, d'autant plus que ce programme ne remet pas en cause les tâches essentielles de l'Etat. Ensuite, le National a rejeté, par 132 voix contre 41, la proposition de non-entrée en matière déposée par les Verts et, par 120 voix contre 59, la proposition du PS.

Echec de l'épreuve de force sur la rigueur disciplinaire en matière de dépenses

Au cours des discussions par articles, particulièrement difficiles, le Conseil national s'est écarté sur plusieurs points des exigences du Conseil fédéral en matière d'économies et des décisions du Conseil des Etats. Ainsi, la décision de réduire de 137 millions les ressources dans le domaine de l'asile a été ajournée et il a renoncé à raccourcir de 12 millions le budget du programme d'impulsion pour les crèches. Le National a épargné le domaine de la formation et de la recherche encore davantage que le Conseil des Etats. Ainsi, conformément à une proposition du PRD, approuvée par 93 voix contre 79, la croissance des dépenses en matière de formation, de recherche et de technologies est réduite de 214 millions au lieu de 378 millions. Contrairement au Conseil fédéral et au Conseil des Etats, le National a refusé par 89 voix contre 85, de ne verser que 80% de la part de la Confédération sur la RPLP au fonds FTP d'ici à 2007, ce qui représente un manque à gagner de 325 millions pour la Confédération au cours des trois prochaines années. A l'inverse de la décision du Conseil des Etats, le programme SuisseEnergie verra ses subventions diminuer de 25 millions au lieu de 45 millions. Parallèlement, le National a refusé, par 87 voix contre 84, d'introduire une taxe incitative sur l'énergie exigée par une minorité de la commission. Le Conseil national a rejeté tacitement la suspension pour une année de l'indice mixte décidée par le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, car le Parlement

a renoncé dans l'intervalle à atténuer les effets sociaux en cas de retraite anticipée dans la 11^e révision de l'AVS. Le programme d'allègement retourne au Conseil des Etats avec ces différences.

La RPT adoptée

Au titre de la péréquation financière, les prestations des cantons financièrement forts ne pourront pas dépasser 80% des prestations de la Confédération. A juste titre, les députés ont ainsi fixé une limite supérieure en faveur des cantons payeurs. Par ailleurs, le régime de compensation des cas de rigueur, destiné à faciliter pour les cantons financièrement faibles le passage au nouveau système, sera limité à 28 ans. Sur ces dernières divergences importantes touchant le dossier de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le Conseil national s'est chaque fois rangé aux propositions de compromis du Conseil des Etats.

Voici donc liquidé l'un des dossiers les plus difficiles de cette législature. Sur le principe, les deux Chambres étaient tombées d'accord dès la première lecture sur la nécessité de désenchevêtrer les flux financiers et les régimes de compétences très compliqués de l'Etat fédéral et de renforcer la marge de manœuvre des cantons. Dans le cadre du système de péréquation à plusieurs niveaux (péréquation des ressources et équilibrage des charges), il leur sera désormais loisible d'établir leurs prestations et leurs projets sur des bases plus sûres. Dans le même temps, il s'agit d'atténuer les disparités cantonales en matière fiscale et de répartir par ce moyen près de 3,5 milliards de francs. Au vote final, le Conseil national et le Conseil des Etats ont adopté l'arrêté fédéral sur la RPT par respectivement 126 voix contre 54 et 38 voix contre 2 et la loi fédérale sur la péréquation financière et la répartition des tâches par 121 voix contre 52 et 38 voix contre 3.

Feu vert pour la loi sur la Banque nationale

D'après la nouvelle loi sur la Banque nationale, les avoirs en compte postal ne figurent plus parmi les réserves minimales, une décision pertinente. Les deux Chambres ont approuvé cette proposition de la conférence de conciliation et donc supprimé l'ultime divergence.

Selon le nouveau texte, la politique monétaire de l'institut d'émission doit servir les intérêts généraux du pays et assurer la stabilité des prix en tenant compte de l'évolution de la conjoncture. De plus, l'indépendance constitutionnelle de la Banque centrale est concrétisée dans une loi et l'arsenal des instruments de la Banque centrale est modernisé. Ainsi, les dispositions actuelles

concernant les réserves minimales, dispositions axées sur une gestion active de la masse monétaire, sont supprimées. Parallèlement, les prescriptions relatives à la liquidité de caisse des banques, qui figurent actuellement dans la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (LB) et qui assurent une demande constante en monnaie centrale, sont transférées dans la LBN. La clé de répartition actuelle (un tiers pour la Confédération, deux tiers pour les cantons) est maintenue. Enfin, la structure de l'organisation est simplifiée, notamment grâce à la réduction du Conseil de banque et la suppression du comité de banque. Ces adaptations et le maintien d'une forme juridique qui a fait ses preuves – société anonyme régie par une loi spéciale – dote la Banque nationale d'une base juridique moderne compatible avec les principales normes internationales. Lors du vote final, le Conseil national et le Conseil des Etats ont voté la loi sur la Banque nationale par respectivement 142 voix contre 37 et 39 voix contre 5.

Le Conseil des Etats pour un nouvel examen du taux de conversion

Le Conseil des Etats a décidé que lors de la prochaine révision de la prévoyance professionnelle, il s'agirait de revoir les bases techniques du taux de conversion minimum du domaine obligatoire, qui doit passer de 7,2% à 6,8% dans la 1^{ère} révision, et de l'adapter aux circonstances réelles. La Chambre haute a adopté une motion dans ce sens de sa Commission de la sécurité sociale et de la santé publique par 24 voix contre 12. Cette démarche tient compte des exigences patronales sur la question.

Cette intervention fait suite à l'adoption des nouveaux modèles des assurances Winterthur dans le domaine surobligatoire, qui aboutissent à une détérioration des conditions de prévoyance. Le Conseil des Etats est d'accord avec le Conseil fédéral pour admettre qu'au vu de l'allongement de l'espérance de vie et des conditions difficiles qui règnent actuellement sur le marché des capitaux, il y aurait lieu d'adapter le taux de conversion aux conditions réelles dans le cadre d'une nouvelle révision de la LPP. S'opposant à une proposition de sa commission, la Chambre des cantons, d'accord également avec le Conseil fédéral, a refusé de prescrire le taux de conversion légal dans le domaine surobligatoire. En effet, une telle intrusion dans le domaine des assurances ne serait pas indiquée. Les dispositions de prévoyance relatives au domaine surobligatoire relèvent de l'appréciation des employeurs et des institutions d'assurance qui peuvent trouver des solutions adaptées à leur situation et à leurs besoins. Le dossier retourne au Conseil national.

Votes finaux

Le Conseil national et le Conseil des Etats ont notamment adopté lors d'un vote final :

- l'arrêté financier en lien avec l'AVS/AI par 130 voix contre 43 (CN) et 35 voix contre 2 (CE) ;
- la 11^e révision de l'AVS par 109 voix contre 73 et 34 voix contre 9 ;
- la 1^{ère} révision de la LPP par 156 voix contre 30 et 42 voix contre 0 ;
- la loi sur la fusion par 175 voix contre 12 et par 44 voix contre 0 ;
- la révision de la loi sur les allocations pour perte de gain (extension des droits aux mères exerçant une activité lucrative) par 146 voix contre 41 et 31 voix contre 6 ;
- l'arrêté fédéral sur l'initiative Avanti par 101 voix contre 85 et 34 voix contre 8 ; et
- la révision de la loi sur la Banque nationale par 142 voix contre 37 et 39 voix contre 5.