

## Session d'hiver des Chambres fédérales : 2e semaine

Le débat sur le budget se poursuit, un compromis a vu le jour pour la question de l'or de la Banque nationale

---

12 décembre 2005

Numéro 45

# dossierpolitique

---



## Deuxième passage pour le budget 2006

La première lecture du budget 2006 est terminée. Après l'élimination des divergences par le Conseil des Etats, le déficit n'est plus que de 602 mio.fr. Un compromis prend forme dans le débat sur l'or de la Banque nationale – le Conseil des Etats souhaite également verser à l'AVS la part de la Confédération, soit 7 mrd fr. En outre, la Chambre des cantons, deuxième instance délibérante, a approuvé le nouvel article constitutionnel sur la formation. En ce qui concerne la simplification des procédures de l'assurance invalidité, le Conseil des Etats a suivi le Conseil national.

### Déficit du budget : 602 mio.fr.

Le Conseil national, deuxième Chambre délibérante, a adopté le budget 2006 par 96 voix contre 65. Ce budget prévoit un déficit de 574 mio.fr. L'UDC et les Verts l'ont rejeté au vote d'ensemble. Pour ce qui est des membres du PS, ils se sont abstenus, en partie pour manifester leur désaccord avec des réductions de dépenses décidées dans le cadre de l'élimination des divergences.

Au premier tour de l'élimination des divergences, le Conseil des Etats s'est révélé moins enclin à faire des économies que le National : la Chambre haute a réduit le déficit du budget de 608 mio.fr. à 602 mio.fr. seulement. Elle a approuvé à une courte majorité l'augmentation du crédit pour la protection de la nature et du paysage qu'elle avait réduit auparavant. En première lecture, elle avait revu à la baisse ce crédit pour compenser une augmentation des moyens consacrés à la protection contre les catastrophes et aux forêts protectrices. Le Conseil des Etats a adopté, par 21 voix contre 17, la réduction du crédit d'exécution de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage décidée par le National.

Approuvé par les deux Chambres, le financement des investissements préalables en faveur de Porta Alpina n'a pas encore été abordé dans le processus d'élimination des divergences. La question de la forme du crédit de 7,5 mio.fr. budgété reste ouverte.

### Economies supplémentaires souhaitées

Le budget 2006 respecte grosso modo les limites officielles requises et peut être considéré comme « conforme au frein à l'endettement ». Cependant, au cours du processus d'élimination des divergences, le

Conseil des Etats a largement annulé les efforts déployés par le Conseil national en vue de réaliser des économies.

Le plan financier 2007-2009 a reçu beaucoup moins d'attention que le budget : le Conseil national en a pris connaissance. Dans le même temps, il a transmis une motion à la Commission des finances selon laquelle le Conseil fédéral doit organiser le plan financier différemment à l'avenir et faire connaître ses objectifs et ses stratégies. D'après le plan financier, les dépenses menacent à nouveau de partir à vau-l'eau dès 2008. Des automatismes financiers en faveur des assurances sociales (AVS et AI) et des grands projets ferroviaires expliquent la moitié environ d'une augmentation des dépenses supérieure à la moyenne par rapport au renchérissement. En conséquence, l'assainissement des dépenses de l'AI dans le cadre de sa 5e révision, imminente, revêt une importance capitale. Les efforts à fournir en matière de politique financière ces prochaines années doivent tendre à garantir la discipline budgétaire. Il s'agit d'éviter que les dépenses croissent davantage que l'inflation, à l'instar de ce qu'ont accompli le Conseil fédéral et le Parlement ces dernières années via le PAB 03 et le PAB 04.

### Freiner la hausse des dépenses

Le Conseil des Etats, Chambre prioritaire, a adopté la motion Lauri « Politique financière. Engager des réformes structurelles majeures » par 22 voix contre 10. Il souhaite ainsi freiner l'augmentation des dépenses de la Confédération. Conformément à cette motion, les dépenses supplémentaires doivent si possible tenir compte de la conjoncture et se limiter au renchérissement. Les réformes structurelles concernent principa-

lement les domaines des transports, de la formation et de la recherche, du social et de l'agriculture. Le Conseil national doit encore adopter la motion.

### **Eliminer les problèmes structurels**

L'économie soutient la motion Lauri, car le taux de croissance des dépenses publiques suisses (y compris les assurances sociales) menace de dépasser nettement le taux du renchérissement et celui de la croissance économique à long terme. Cette motion fixe le cadre pour l'élaboration future de la stratégie de la Confédération en matière de politique financière. Les plans financiers actuels de la Confédération, de même que les perspectives des assurances sociales, confirment que les dépenses continuent de s'alourdir. Cette évolution est le résultat de problèmes structurels dans des flux de prestations fixés dans la loi. L'orientation de la motion Lauri met très justement l'accent sur des réformes structurelles préventives plutôt que sur des programmes d'allègement ultérieurs.

### **Le Conseil des Etats réserve un bon accueil aux nouveaux articles de la Constitution sur la formation**

Le Conseil des Etats, deuxième Chambre délibérante, a adopté les nouveaux articles constitutionnels à l'unanimité par 32 voix contre 0. Ces articles améliorent l'obligation de coordination et de coopération entre la Confédération et les cantons et créent un espace de formation cohérent, de qualité et couvrant tout le territoire. En vertu de ces articles, la Confédération peut intervenir uniquement dans les domaines où les cantons ne parviennent pas à se mettre d'accord. La Confédération reçoit également davantage de compétences dans le domaine des hautes écoles.

Le Conseil des Etats a redéfini l'« équivalence » générale établie entre les formations purement scolaires et les formations professionnelles en une « considération sociale équivalente ». Il entend éviter ainsi qu'on en déduise une autorisation d'accéder à une haute école après l'accomplissement d'un apprentissage. Par ailleurs, le Conseil des Etats a modifié – comme on pouvait s'y attendre – le titre du projet en « arrêté fédéral modifiant les articles de la Constitution sur la formation ». Il a pu annuler trois initiatives cantonales visant à une harmonisation du système scolaire

et une initiative parlementaire pour un article sur les hautes écoles.

Fondés sur une initiative parlementaire de 1997, les nouveaux articles constitutionnels sur la formation ont été élaborés par les deux Commissions de l'éducation en collaboration avec la Conférence des directeurs de l'instruction publique. Le Conseil national a approuvé le projet au cours de la session d'automne par 158 voix contre 8. Le projet retourne maintenant au Conseil national, qui devrait le boucler au cours de la présente session. Le peuple et les cantons devront également se prononcer.

### ***Important pour la concurrence mondiale en matière de connaissances***

L'économie soutient les nouveaux articles. Le fait d'améliorer la structure de collaboration entre la Confédération et les cantons encourage un raccourcissement des processus de décision et facilite la coordination. C'est très important dans le domaine de la formation, compte tenu de la concurrence mondiale en matière de connaissances. L'économie juge superflue la mise sur un pied d'égalité des formations purement scolaires et professionnelles – dans la version du Conseil des Etats aussi – car elle visée implicitement par l'objectif suprême de la création d'un programme de formation perméable et de qualité en Suisse. De plus, on peut se demander s'il n'est pas irréaliste de vouloir atteindre une « considération sociale équivalente » via la législation. En outre, l'économie rejette l'attribution à la Confédération d'une compétence directe pour la promotion de la formation continue. Celle-ci doit se limiter à la fixation de critères de qualité, à la reconnaissance des diplômes et à l'établissement de la transparence du marché. Il est réjouissant que les nouveaux articles de la Constitution sur la formation englobent aussi le domaine des hautes écoles – sur l'insistance des milieux économiques.

### **Or de la Banque nationale : d'abord dans le fonds de compensation de l'AVS**

Le Conseil des Etats a suivi le Conseil national en adoptant à son tour le contre-projet indirect à l'initiative « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS » (initiative COSA). La part de la Confédération à la vente des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale, 7 mrd fr., sera maintenant créditée au fonds

de compensation de l'AVS. Cette solution s'applique jusqu'à ce que l'initiative soit rejetée ou retirée. Les moyens pourront être distribués par la suite seulement. La question de savoir comment ils seront utilisés reste ouverte pour l'heure. Le Conseil des Etats avait initialement souhaité soulager le fonds AVS des dettes de l'AI en créant un fonds séparé. Ce projet a été rejeté par l'UDC, qui préfère clore d'abord la 5e révision de l'AI.

#### ***D'abord un bon compromis***

Du point de vue de l'économie, il convient de soutenir la présente proposition de compromis. A la condition toutefois que l'AI soit séparée du fonds de compensation de l'AVS et que ses dépenses soient si possible assainies. Sachant que les auteurs de l'initiative COSA ne l'ont pas retirée, il faut espérer que le souverain la rejettera. Ce texte lierait les problèmes de déficit des assurances sociales à la politique monétaire. Or on ne peut douter que la pression politique exercée sur la Banque nationale s'intensifierait si une disposition constitutionnelle l'obligeait à mettre ses bénéfices à la disposition de l'AVS et de l'AI. Son indépendance serait menacée.

#### **Procédures dans l'AI : révision rondement menée**

Le Conseil des Etats a, comme le Conseil national lors de la session d'automne, décidé d'accélérer et de simplifier les procédures dans le domaine de l'assurance invalidité. Il a adopté le projet de révision correspondant par 26 voix contre 9. Une proposition socialiste de non entrée en matière avait été balayée par 34 voix contre 5.

Le point principal de la révision consiste à réintroduire la procédure de préavis en lieu et place de la procédure d'opposition auprès des offices AI. La procédure de préavis invite les offices à informer et expliquer les motifs pour lesquelles une rente, par exemple, est refusée ou réduite. Le recours reste possible devant les tribunaux cantonaux, mais il sera désormais soumis à une participation financière située entre 200 et 1'000 francs. Il restera gratuit pour les personnes de condition modeste.

D'autre part, les sénateurs ont aussi accepté par 26 voix contre 11 de réduire le pouvoir de « cognition » du Tribunal fédéral. En cas de recours aboutissant à ce niveau, les juges auront à examiner l'application du

droit, et non à réexaminer l'ensemble des faits.

#### ***Dialogue et réintégration plus rapide***

Ainsi adoptée, la révision des procédures dans l'assurance invalidité vise à favoriser le dialogue entre demandeurs et offices AI, à améliorer la capacité de conseils de ceux-ci et à raccourcir l'ensemble des procédures, dans l'intérêt des personnes déboutées et de leur réintégration sur le marché du travail lorsqu'elle est possible.

#### **Objets au stade de l'élimination des divergences**

Les Chambres fédérales ont clos certains dossiers au cours de la deuxième semaine de la session d'hiver, comme la loi sur la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse et la loi sur le marché intérieur. En ce qui concerne les lois sur l'asile et sur les étrangers, on a assisté à un rapprochement lent des deux Chambres. Une conférence de conciliation est à l'ordre du jour pour l'assurance contre les risques à l'exportation. Le Conseil des Etats a pu éviter d'en arriver là pour la loi sur les télécommunications.

#### **Promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse**

Le Conseil des Etats a éliminé les dernières petites divergences à l'unanimité. Ainsi, le Secrétariat d'Etat à l'économie devra procéder tous les trois ans à une évaluation scientifique de la promotion de la place économique. Au départ, l'intervalle prévu était de quatre ans. En l'absence d'une demande de référendum, la loi sur la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pourra entrer en vigueur au 1er mars 2006.

#### **Loi sur le marché intérieur**

Le Conseil national a terminé les délibérations sur la LMI. Il a éliminé la dernière divergence relative à la compétence de la Commission de la concurrence en matière de recours : la position de la Comco ne sera pas renforcée davantage. Elle peut – à l'instar d'autres parties – déposer une plainte auprès du Tribunal fédéral contre des restrictions cantonales de l'accès au marché à la condition que le différend porte sur une somme supérieure à un certain seuil. Au départ, le

Conseil national avait voulu donner ce droit à la Comco également pour des différends portant sur une somme inférieure. L'effet de cette mesure devrait se faire sentir dans la pratique. L'élément décisif est que la loi sur le marché intérieur lance un signal important de libéralisation.

#### **Assurance contre les risques à l'exportation**

Une conférence de conciliation s'impose pour la loi sur l'assurance contre les risques à l'exportation. Le Conseil des Etats a refusé pour la troisième fois d'établir une comptabilité séparée pour les affaires étatiques et privées. La Chambre des cantons s'est opposée à cette proposition par 33 voix contre 0. Le Conseil des Etats a suivi le Conseil national par 19 voix contre 17 en ce qui concerne l'exigence relative à la représentation appropriée des partenaires sociaux parmi les 7 à 9 membres du conseil d'administration.

#### **Loi sur les télécommunications**

Aucune solution ne se dessine malheureusement dans la querelle sur l'accès au haut débit pour le dernier kilomètre. Le Conseil national persiste à demander que l'accès des concurrents de Swisscom soit limité à deux ans. Ainsi, la libéralisation est considérablement restreinte dans le domaine des accès à large bande. Le Conseil des Etats s'était prononcé de justesse pour une ouverture illimitée dans le temps. La Chambre du peuple a adopté une nouvelle fois la restriction à deux ans par 114 voix contre 55. Elle insiste également sur le fait que le Conseil fédéral doit vérifier après trois ans, et non après deux ans comme l'avait proposé le Conseil des Etats, si les concurrents de Swisscom investissent dans des infrastructures propres. Le projet retourne au Conseil des Etats. Dans l'éventualité où ce dernier camperait sur ses positions, la question sera soumise à une conférence de conciliation. L'échec de cet objet lancerait un signal fatal.