

Présentation de la session d'hiver des Chambres fédérales

Situation financière tendue pour le début de la législature

24 novembre 2003

Numéro 43/1

Session d'hiver : du 1er au 19 décembre 2003

Le point fort de cette session d'hiver, qui débutera le 1^{er} décembre, sera l'élection du Conseil fédéral qui ouvrira la 47^e législature de notre histoire moderne. L'élection à la succession du conseiller fédéral Kaspar Villiger attirera tout particulièrement l'attention. Les principaux dossiers à l'ordre du jour seront les questions de politique financière (le budget 2004, le programme d'allègement 2003, le nouveau régime financier), les mesures destinées à résorber les découverts de la prévoyance professionnelle, la nouvelle loi sur la surveillance des assurances avec modification de la loi sur le contrat d'assurance, et l'élimination des divergences dans la 2^e révision de la LAMal.

Budget 2004: dans le rouge vif malgré le programme d'allègement

Le budget présenté par le Gouvernement affiche au compte financier un déficit de près de 3,5 milliards de francs, bien que les dépenses aient été stabilisées à leur niveau de l'année précédente en valeur réelle et que le programme d'allègement 2003 ait été pris en compte. Ce seul fait souligne le caractère particulièrement critique de la situation budgétaire de la Confédération. C'est la conséquence du développement sans frein des prestations étatiques qui se traduisent par un budget en expansion.

La réduction du déficit structurel à hauteur de 3 milliards dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003 rend certes le budget 2004 conforme aux exigences du frein à l'endettement, mais il est d'ores et déjà prévisible qu'une fois le programme d'allègement 2003 mis en œuvre à fin 2006, il restera encore un déficit structurel de 2 à 3 milliards de francs. De plus, phénomène aggravant, la difficile situation économique ne laisse guère présager une reprise conjoncturelle rapide. Il ressort clairement du budget 2004 que les dépenses actuelles et futures ne sont plus financées par les sources de recettes actuelles.

Autres mesures d'assainissement inévitables

C'est pourquoi le programme d'allègement et les mesures d'assainissement qui suivront inévitablement jouent un rôle essentiel dans toute cette stratégie. Les possibilités de redressement sont à chercher du côté des dépenses. C'est d'autant plus nécessaire que les taux de croissance du plan financier 2004-2006, de 1,8% en valeur réelle jusqu'en 2006, sont vraisemblablement surfaits. En outre, l'application du frein à l'endettement oblige à fixer clairement des priorités et à renoncer à certains engagements. Il faudrait revoir les prestations assurées par la loi sous l'angle du rapport coût-utilité selon des critères de nécessité objective plutôt qu'en fonction des opportunités politiques et en tirer les conséquences. Cela s'impose

d'autant plus que la montagne de dettes dépassera l'année prochaine de quelques milliards le record de 122 milliards de francs atteint à ce jour !

Divergences sur le programme d'allègement 2003

Face à l'évolution parfaitement incontrôlée des finances fédérales, le programme d'allègement 2003, qui prévoit une amélioration de 3,3 milliards du budget de la Confédération en 2006, constitue un minimum absolu. En phase d'élimination des divergences, la commission du Conseil des Etats s'est fort heureusement employée à ne pas atténuer l'effet d'économies du programme d'allègement 2003 et s'en est tenue aux propositions d'allègement initiales. Elle entend en revanche, à l'instar du Conseil national, maintenir l'indice mixte de l'AVS conformément au droit en vigueur.

Le programme d'allègement a été débattu pour la première fois par les deux Chambres lors de la dernière session d'automne. Le Conseil national et le Conseil des Etats se sont ralliés sur de nombreux points aux propositions du Gouvernement, mais ont aussi modifié certaines priorités. Alors que la Chambre des cantons, la première à examiner le dossier, s'en est plus ou moins tenue à l'objectif d'allègement initial, le Conseil national a manqué à cet objectif de quelque 460 millions de francs. Compte tenu de la faiblesse de sa croissance économique, la Suisse ne peut se permettre un tel écart, d'autant plus qu'il entrave l'assainissement du budget. Il s'agit de contenir l'explosion des coûts et de ramener la croissance des dépenses à un niveau durablement supportable. Sans cette correction apportée en temps utile, le gonflement continu de l'Etat fiscal va se maintenir ou même se renforcer.

Maintenir résolument le cap

Dans ces circonstances, il est indispensable que le Conseil des Etats s'en tienne pour le moins à ses décisions initiales, dès lors que les tâches primordiales de l'Etat ne sont

pas remises en cause. La Commission du Conseil des Etats souhaite maintenir presque toutes ses propositions d'allègement. C'est déjà un point positif, même si l'on pourrait souhaiter mieux. On déplore en particulier que la commission du Conseil des Etats souhaite également renoncer à la suppression ponctuelle de l'indice mixte dans le cadre de l'AVS. Vu le défi démographique auquel nous sommes confrontés et les réformes structurelles nécessaires à long terme, il y a lieu d'examiner une modification durable du mécanisme d'adaptation des rentes à l'évolution des prix dans le cadre de la 12^e révision de l'AVS.

Réformes structurelles indispensables

Même après la mise en œuvre du programme d'allègement 2003, la croissance des dépenses de la Confédération et des assurances sociales, aujourd'hui supérieure à la moyenne, ne sera de loin pas maîtrisée. Il importe d'engager des réformes structurelles dans le domaine social en particulier, où le besoin d'assainissement se chiffre en milliards. Si rien n'est fait pour corriger l'évolution en cours, le déficit budgétaire pourrait atteindre quelque 7 milliards de francs d'ici à la fin de la prochaine législature. Cela représenterait un déficit structurel de l'ordre de près de 3 milliards de francs par an, entraînant pendant cette brève période une progression de l'endettement de la Confédération de 14 milliards de francs environ. L'assainissement des caisses publiques de pension constitue un autre énorme défi de politique financière.

Nouveau régime financier aux Etats

A l'instar du Conseil des Etats lors de la dernière session d'été, la commission économique du Conseil national entend également et à juste titre limiter dans le temps la compétence de la Confédération de prélever l'impôt fédéral direct et la TVA. Afin de garantir la neutralité de la quote-part fiscale, une minorité propose que toute adaptation des impôts fédéraux ou du système fiscal entraînant un alourdissement de la charge fiscale soit compensée à un autre titre, ce qui mérite d'être salué.

Un dispositif de sécurité pour enrayer la hausse de la quote-part fiscale

Ancrer dans la Constitution un mécanisme institutionnel assurant la neutralité de la quote-part fiscale lors des adaptations du système d'imposition, c'est se donner un moyen efficace d'empêcher une progression ultérieure de cette quote-part. Cette mesure est très importante au regard de la progression rapide et ininterrompue des dépenses dans le domaine des assurances sociales. Mérite

également d'être soutenue une autre proposition de minorité visant à fixer à 8%, au lieu des 8,5% actuels, le taux maximum de l'impôt sur les bénéfices des personnes morales. Le projet apporterait ainsi aux entreprises suisses une véritable amélioration de leur compétitivité fiscale.

Stabilisation de la prévoyance professionnelle

Le projet de révision de la LPP, sur lequel le Conseil des Etats est le premier à se pencher, veut s'attaquer au problème de la sous-couverture dans la prévoyance professionnelle au moyen de diverses mesures en partie inévitables. On ne peut toutefois souscrire, en la forme proposée, à celle qui concerne les contributions d'assainissement des employeurs et des travailleurs.

Dans la situation incertaine des marchés financiers, il ne faut pas compter systématiquement sur une amélioration du rendement des placements pour résoudre le problème des découverts des institutions de prévoyance. Faute de mesures visant à résorber ces découverts, on risque une dégradation supplémentaire du taux de couverture, partant l'insolvabilité de certaines institutions. Le découvert temporaire autorisé en vertu des mesures proposées par le Conseil fédéral permet un assainissement structuré et évite un effet économique majeur à un moment où les circonstances sont défavorables tant pour les institutions de prévoyance que pour les employeurs.

Pour éviter d'imposer une responsabilité aux employeurs en matière de rentes, il faut toutefois impérativement soumettre à l'accord de l'employeur l'introduction de contributions supplémentaires et ce, tant dans le domaine obligatoire que dans le domaine surobligatoire.

Nouveaux développements dans la surveillance des assurances

La révision de la loi sur la surveillance des assurances, assortie du projet de modification de la loi sur le contrat d'assurance, (dossier abordé également en priorité par le Conseil des Etats), vise à améliorer la protection des preneurs d'assurance grâce à une surveillance étendue de la solvabilité fondée sur de nouveaux instruments, de même qu'à renforcer la protection des consommateurs. Le passage d'une philosophie statique à une philosophie dynamique en matière de surveillance mérite d'être soutenu.

La refonte en un seul texte de l'ensemble du droit de la surveillance des compagnies d'assurance – actuellement réparti entre cinq lois fédérales – accroît la clarté de la réglementation et facilite son application. Dans le cadre de la surveillance du régime des assurances privées, ce n'est plus seulement l'importance du volume des affaires qui

doit être déterminante pour calculer la solvabilité d'une compagnie d'assurance, mais aussi l'ensemble des risques auxquels elle est exposée, notamment de type financier et opérationnel. De nombreux éléments dépendront cependant de l'aménagement concret des ordonnances nécessaires à l'introduction du calcul de la solvabilité axé sur les risques.

La révision partielle du droit du contrat d'assurance est toutefois perfectible sur certains points. Ainsi, l'étendue de l'obligation d'information, tout comme le principe de cause à effet, devraient être définis plus précisément en lien avec les atteintes à l'obligation de déclarer et la responsabilité de l'assureur ne devrait pas être étendue à des intermédiaires non liés.

Divergences concernant la révision de la LAMal

Dans le dossier de la 2^e révision de la LAMal, la commission de la santé du Conseil des Etats (CSSS-E) propose désormais, à l'instar du Conseil national, de renoncer à une nouvelle réglementation du financement des soins dans les homes et dans le cadre de Spitex, ce qui est à saluer. Lors de la session d'automne, le Conseil des Etats avait renvoyé cette question controversée à sa commission.

Modification de l'assurance des soins différée

Comme le Conseil national avant elle, la commission des Etats estime très justement qu'une modification du financement des soins serait certes sensée, mais qu'elle risquerait de retarder la révision de la LAMal, bientôt sous toit, ainsi que l'entrée en vigueur de ses importantes innovations (comme l'assouplissement controversé de l'obligation de contracter qui lie les assureurs et les prestataires de services). A cette occasion, elle souhaite néanmoins obliger le Conseil fédéral à présenter en 2004 encore un message sur le nouveau régime du financement des soins. Il convient cependant de concrétiser cette demande dans le cadre de la LAMal afin de ne pas aboutir à la création d'une assurance de soins séparée comme cela s'est fait en Allemagne et en France.

Dans le cadre de l'élimination des divergences sur la loi en cours d'examen, le Conseil des Etats avait déjà confirmé sa décision antérieure, prise en automne, de porter la quote-part des assurés à 20% et de ne la laisser à 10% que pour les assurés affiliés à des HMO ou à des réseaux analogues. Le Conseil des Etats avait retiré du projet, à des fins d'économies, la disposition ajoutée par le Conseil national visant à réduire de moitié la prime pour le deuxième enfant et à la supprimer totalement à partir du troisième.