

Présentation de la session d'automne des Chambres fédérales

Le programme d'allègement 2003 du budget fédéral est le thème central de cette dernière session des Chambres avant les élections fédérales. Les autres dossiers importants à l'ordre du jour sont le nouveau régime financier, la révision complète de la loi sur la Banque nationale, l'élimination des divergences concernant la réforme de la péréquation financière, la 11^e révision de l'AVS et la révision de la LAMal.

Session d'automne : du 15 septembre au 3 octobre 2003

Programme d'allègement 2003, nouveau régime financier, révision de la loi sur la Banque nationale, RPT, 11^e révision de l'AVS, 2^e révision de la LAMal

Programme d'allègement 2003 : épreuve de vérité

Les deux Chambres vont se pencher sur le programme d'allègement 2003. Rapporté au plan financier du 30 septembre 2002, ce programme se traduit par un allègement de 3,3 milliards de francs du budget 2006 de la Confédération (dont plus de 2,7 milliards sous forme de réduction des dépenses). Au vu des recommandations de la commission ad hoc du Conseil des Etats, l'objectif du Conseil fédéral est heureusement maintenu. Au chapitre des dépenses, de modestes transferts sont recommandés. La commission du Conseil national entend suivre largement les propositions du Conseil fédéral et de la commission des Etats.

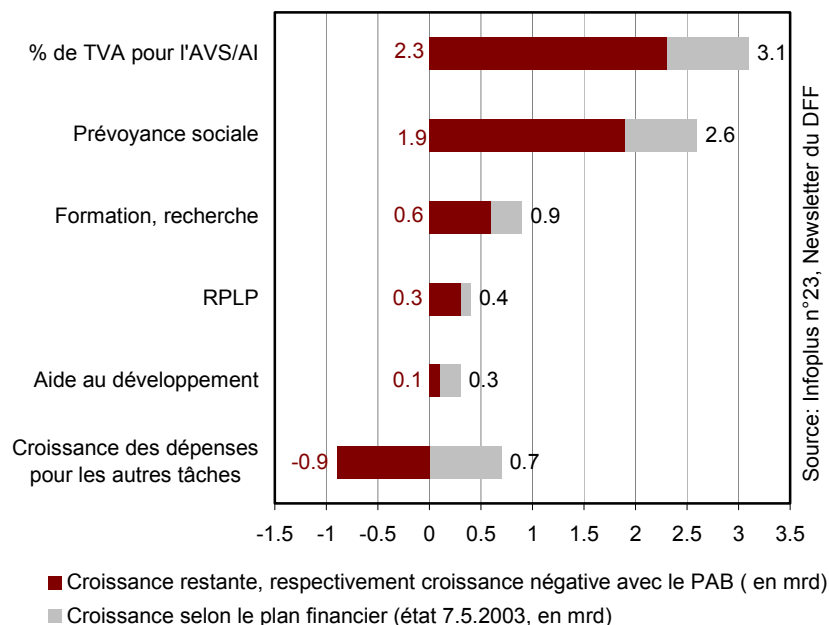
Il faut agir d'urgence

Depuis une dizaine d'années, le budget de la Confédération enregistre une hausse des dépenses qui dépasse de loin la croissance économique. Le compte 2002 a bouclé sur un déficit de 3,3 milliards de francs et l'on s'attend à

un découvert du même ordre de grandeur pour l'année en cours. Ces chiffres montrent qu'un énorme fossé structurel est en train de se creuser entre le niveau actuel des dépenses de la Confédération et ses recettes durablement assurées. Les perspectives financières sont effrayantes. Pour la période du plan financier qui va jusqu'en 2006, un accroissement des dépenses de la Confédération de l'ordre de 10 milliards de francs était prévu ; il a été ramené à quelque 8,5 milliards de francs en raison de l'évolution conjoncturelle. Cela correspond tout de même à une croissance des dépenses fédérales de près de 20 pour cent sur quatre ans. La Suisse, autrefois élève modèle en matière de politique financière, s'est retrouvée en 2001 dans le champ médian du palmarès international, avec une quote-part de l'Etat de 38,6% du PIB. Il s'agit de stopper cette évolution si négative pour la prospérité et la compétitivité internationale de la Suisse. Un changement de cap s'impose donc de toute urgence.

Effets du PAB 03 (2002 - 2006, état 7.5.03, en milliards)

Hypothèse: maintien de la part de la Confédération à la TVA en faveur de l'AVS/AI



Contenir l'explosion des coûts

Les mesures d'économies visées concernent essentiellement les six principaux domaines de tâches : prévoyance sociale, trafic, défense nationale, agriculture, formation et recherche, et relations avec l'étranger. Le programme devrait permettre de limiter la croissance des dépenses à 2,1% par an en moyenne. A ce propos, il ne s'agit pas de réduire les ressources disponibles, mais de contenir l'explosion des coûts et de ramener la croissance des dépenses à un niveau durablement supportable. Si la correction envisagée ne peut être apportée en temps voulu, la pression à l'accroissement de l'Etat fiscal va se maintenir et peut-être même s'accroître.

Retouches bienvenues

Les transferts opérés par la commission du Conseil des Etats entre les différents titres d'économies s'élèvent à 151 millions de francs et vont dans la bonne direction. La commission a cependant supprimé 50 millions d'économies par rapport à la proposition du Conseil fédéral dans le domaine de l'éducation, de la recherche et de la technologie. Elle veut aussi que l'on ménage davantage les contributions destinées aux routes, à la sylviculture et au programme SuisseEnergie. Les coupes supplémentaires proposées portent sur diverses mesures du secteur de l'environnement (OFEFP), où 29 millions supplémentaires seraient supprimés, ainsi que sur les charges de personnel (48 millions). Dans l'ensemble, les retouches apportées par la commission des Etats au PAB 03 se traduisent par une diminution tendancielle des charges des cantons et méritent d'être soutenues. Compte tenu du fait que les

tâches de la Confédération ont enregistré une progression supérieure à la moyenne ces dix dernières années, les transferts de charges sur les cantons doivent être limités au minimum. Toutes les propositions de minorité sont à rejeter ; c'est notamment le cas de celle qui veut renvoyer le paquet de mesures au Gouvernement et limiter la réduction des dépenses à 2 milliards. Surtout, il faut refuser clairement la proposition demandant que l'on préserve de toute restriction les investissements dans la construction et l'entretien des routes et que l'on compense cette exception par une augmentation de l'impôt sur les huiles minérales de 3 centimes par litre.

Le programme d'allègement comme solution partielle

Même après la réalisation intégrale du programme d'allègement 2003, le besoin d'assainissement du budget de la Confédération atteindra encore quelque 2 milliards en 2006 dans les perspectives actuelles, comme le constate le Conseil fédéral lui-même. Raison pour laquelle les efforts visant à ramener la croissance des dépenses à un niveau durablement supportable doivent être poursuivis sans relâche, que ce soit à l'aide d'un programme annexe touchant les dépenses ou par le démantèlement du déficit structurel résiduel dans le cadre du prochain plan financier de législature. Dans ce sens, la motion de la commission du Conseil national, qui exige du Conseil fédéral le projet d'un programme d'assainissement ultérieur assorti d'un véritable plan de renoncement aux dépenses et d'une réduction des prestations de l'Etat, mérite plein soutien.

Effets du programme d'allègement budgétaire 2003 (PAB 03 ; en milliards)

	C 2002	B 2003	PF 2004	PF 2005	PF 2006	Ø Δ 2002-2006
Estimation des recettes mise à jour	47,4	47,2	48,2	51,2	53,3	3,0%
Estimation des dépenses mise à jour	50,7	50,6	52,8	56,2	58,8	3,8%
Diminution des dépenses PAB 03			-0,8	-1,8	-2,8	
Maintien des parts de la Confédération aux points de TVA pour l'AVS/AI ou réduction des subventions fédérales			-0,4	-0,7	-0,8	
Réduction restante nécessaire pour stabiliser les finances dans le budget 2004 en termes réels			-0,2			
Nouvelles dépenses	50,7	50,6	51,4	53,7	55,2	2,1%
Nouveau solde	-3,3	-3,4	-3,2	-2,5	-1,9	

Source : Message PAB 03

Le nouveau régime financier devant le Conseil national

Comme l'a fait son homologue des Etats lors de la précédente session d'été, la commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) propose à juste titre de limiter dans le temps la compétence de la Confédération de prélever l'impôt fédéral direct et la TVA dans le cadre du nouveau régime financier. Afin de garantir la neutralité à l'égard de la quote-part fiscale, une minorité recommande en outre de compenser par une adaptation de l'impôt fédéral direct ou du système fiscal toute modification entraînant un alourdissement de la charge fiscale, mesure qui mérite d'être saluée.

En ancrant dans la Constitution fédérale un mécanisme qui garantit la neutralité des adaptations du système fiscal en termes de quote-part fiscale, il est possible de bloquer efficacement toute progression ultérieure de celle-ci. Cette exigence est particulièrement importante au regard de la progression rapide, massive et ininterrompue des dépenses des assurances sociales. Il convient aussi de soutenir une autre proposition de minorité visant à limiter à 8%, au lieu des 8,5% actuellement en vigueur, le taux maximum de l'impôt sur les bénéfices des personnes morales.

Révision totale de la loi sur la Banque nationale

Dans le dossier de la révision totale de la loi sur la Banque nationale, la commission économique du Conseil national s'est largement ralliée aux décisions du Conseil des Etats. A la différence de celui-ci, elle a toutefois décidé, ce qui est réjouissant, de soutenir la version du Conseil fédéral qui ne veut plus à l'avenir ajouter les avoirs en comptes de chèques postaux aux réserves légales minimales. Des considérations de politique monétaire plaident en effet pour une telle séparation.

La nouvelle loi sur la Banque nationale concrétise le mandat constitutionnel de banque centrale. L'Institut d'émission est tenu par la loi de conduire la politique monétaire dans l'intérêt général du pays et d'assurer en priorité la stabilité des prix. Ainsi, le législateur n'assigne pas à la banque centrale, en plus de ses buts de politique monétaire, d'autres objectifs en matière d'emploi et de croissance économique. La LBN maintient par ailleurs, ce qui est souhaitable, la clé de répartition du bénéfice définie dans la Constitution (un tiers à la Confédération, les deux autres tiers aux cantons).

Divergences concernant la RPT

Dans la phase d'élimination des divergences concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la commission ad hoc du Conseil des Etats tient à juste titre à ce qu'une limite supérieure en faveur des cantons payeurs soit inscrite dans la Constitution fédérale. De même, elle est bien inspirée de vouloir maintenir une limitation dans le temps de la compensation des cas de rigueur.

Le Conseil national avait décidé qu'en cas de nécessité, la part des cantons financièrement solide en faveur des cantons à faible potentiel de ressources serait la même que celle de la Confédération. Mais le Conseil des Etats avait ensuite fixé le plafond aux trois quarts des prestations de la Confédération. Les cantons payeurs ont besoin d'une certaine sécurité, raison pour laquelle il est important de fixer une limite raisonnable. Sinon, le système de péréquation risque de devenir un tonneau des Danaïdes pour les cantons à forte capacité financière. Conformément au compromis proposé désormais par la commission ad hoc du Conseil des Etats, la contribution des cantons à fort potentiel financier ne devra pas dépasser 80% de la part de la Confédération. Cette proposition paraît acceptable. La solution qui préconise de limiter à 28 ans la compensation des cas de rigueur mérite d'être soutenue.

11^e révision de l'AVS : pas de subventionnement de la retraite anticipée

En vue du troisième examen du dossier de la 11^e révision de l'AVS, la Commission sociale du Conseil national insiste pour introduire une couverture sociale de la retraite anticipée dès 62 ans au moyen d'un montant de 400 millions de francs. Il faut résolument s'opposer à ce choix. Par ailleurs, la proposition subsidiaire visant à diminuer de moitié pendant dix ans le taux de réduction pour les femmes n'est pas acceptable, car elle coûterait 315 millions de francs, soit presque autant que celle du Conseil national. En revanche, on ne peut que souscrire pleinement à la proposition de minorité qui consiste à supprimer la compensation sociale, conformément à la double décision du Conseil des Etats.

L'introduction de la retraite anticipée doit rester neutre en termes de coûts. Son subventionnement correspondrait à une extension des prestations à laquelle les pouvoirs publics ne pourraient faire face sur le plan financier. L'espérance de vie allant en s'allongeant, il est de toute façon erroné de créer des incitations à la retraite anticipée. La question de l'atténuation de la réduction des rentes

doit plutôt être résolue au niveau des branches, d'autant plus qu'en dépit d'une forte résistance de l'économie, les Chambres ont abaissé dans la LPP la déduction de coordination pour les petits salaires et les travailleurs à temps partiel. Un oui parlementaire à l'atténuation des effets sociaux de la retraite anticipée pourrait bien remettre en question l'arrêté sur le financement de l'AVS/AI (projet 1).

Quant à l'alignement de la rente de veuve sur la rente de veuf, la commission du Conseil national se rallie à la version plus restrictive du Conseil des Etats, qui veut réduire la rente de veuve de 80% à 60% et, au contraire, faire passer la rente d'orphelin de 40% à 60%.

Divergences dans la révision de la LAMal

Dans la procédure d'élimination des divergences relative à la 2e révision de la LAMal, la commission de la santé du Conseil des Etats (CSSS-E) persiste, à juste titre, à vouloir porter la part à la charge des assurés à 20 pour cent à l'exception des assurés rattachés à des modèles HMO ou à des réseaux de santé analogues. Fixer des taux de participation différents pour inciter les assurés à choisir ces formes d'assurance pourrait être pertinent et contribuerait à réduire les coûts.

Compte tenu de la situation catastrophique des finances fédérales, il est toutefois difficilement compréhensible que la commission du Conseil des Etats veuille, à l'instar du Conseil national, relever les subventions fédérales destinées à réduire les primes de 200 millions de francs au lieu de 150 millions. La volonté de la commission du Conseil des Etats de maintenir la diminution des parts de coûts des soins à domicile remboursés ne va pas non plus sans poser de problèmes. Avec cette proposition qui va certes dans la bonne direction, on prend le risque de différer l'adoption par le Parlement d'un projet pourtant urgent. La question se pose donc de savoir s'il ne vaudrait pas mieux aborder ce problème dans la 3e révision de la LAMal, comme le propose le Conseil national.