

Session d'automne des Chambres fédérales : premier oui au programme d'allègement 2003

La première semaine de la session a été dominée par le programme d'allègement budgétaire 2003 de la Confédération. Ont également retenu l'attention les procédures d'élimination des divergences dans la 11^e révision AVS, la révision de la LAMal et la 1^{ère} révision de la LPP, ainsi que les dossiers de la nouvelle péréquation financière, de la loi sur la banque nationale et de la loi sur la fusion.

Premier oui au programme d'allègement 2003

Première semaine de la session d'automne

Régime de croisière pour le programme d'allègement 2003

Première Chambre à examiner cet objet, le Conseil des Etats est entré en matière sans opposition sur le programme d'allègement 2003, qui prévoit d'améliorer de quelque 3,3 milliards de francs le budget de la Confédération (dont plus de 2,7 milliards sous forme de réduction des dépenses). Le Conseil a suivi le projet du gouvernement et a adopté par 26 voix contre 6 la loi relative et accepté des projets afférents.

Indispensable

Lors du débat général, la Chambre des cantons a montré qu'elle partageait l'avis du gouvernement, pour qui le programme d'allègement 2003 est incontournable vu les sombres perspectives des finances fédérales. En 2006 déjà, le besoin d'assainissement du budget de la Confédération atteindra au moins 1,6 milliard de francs dans l'optique actuelle. A cette occasion, des orateurs ont rappelé que les dettes de la Confédération s'élèvent aujourd'hui à 120 milliards et que, selon une comparaison avec les pays de l'OCDE, la Suisse est, après le Japon, le pays où la quote-part de l'Etat a progressé le plus rapidement. Cette évolution si négative pour la prospérité et la compétitivité internationale de notre pays doit donc être stoppée. Il s'agit dans un premier temps de ramener la croissance disproportionnée des dépenses à un niveau durablement supportable. Mais il faut aussi engager à long terme des réformes en profondeur, notamment dans le domaine de la prévoyance sociale. Des sénateurs ont également critiqué le fait que le programme se répercute sur les cantons à hauteur de quelque 300 millions de francs.

Le conseiller fédéral Villiger a conjuré la Chambre des cantons de ne pas perturber le fragile équilibre du programme d'allègement, d'autant que ce programme ne remet pas en cause les tâches essentielles de l'Etat. La Chambre a repoussé par 36 voix contre 5 une proposition de minorité socialiste demandant que l'on renvoie l'ensemble du pa-

quet au Conseil fédéral et qu'on limite la réduction des dépenses à 2 milliards.

Maintien de l'objectif d'allègement

Lors des délibérations de détail, le Conseil des Etats a suivi pratiquement d'un bout à l'autre les propositions de sa commission et s'en est tenu à l'objectif d'allègement de 3,3 milliards. Le Conseil des Etats a taillé davantage que le gouvernement au chapitre de l'environnement et à celui des charges de personnel, mais a eu la main plus légère pour la formation, la recherche et la technologie. Par 23 voix contre 16, il a approuvé la suspension en 2006 de l'indice mixte AVS. Il a fait échouer de justesse, par 22 voix contre 21, une proposition de minorité qui voulait soustraire à toute restriction les investissements consacrés à la construction et à l'entretien des routes et compenser cette exception par une augmentation de 3 centimes par litre de l'impôt sur les huiles minérales. Le dossier passe au Conseil national.

La 11^e révision de l'AVS au bord du naufrage

Lors de la 3^e et dernière phase d'élimination des divergences relatives à la 11^e révision de l'AVS, le Conseil national a décidé que les femmes prenant leur retraite anticipée ne subiront pendant 10 ans que la moitié de la réduction actuarielle de la rente. Sur la question des rentes de veuves, la Chambre basse s'en est tenue à sa décision initiale voulant que seules les femmes sans enfants ne reçoivent plus de rente au terme d'une période transitoire. Enfin, le Conseil national a demandé la suppression de la part de la Confédération au produit de l'actuel « pour-cent de TVA ». Le Conseil des Etats a rejeté ces trois propositions.

Le Conseil des Etats tient bon

La proposition du Conseil national de diminuer de moitié pendant dix ans le taux de réduction des prestations pour les femmes prenant une retraite anticipée a suscité une vive opposition du Conseil des Etats, car elle introduirait

un système profitant de la même façon à toutes les femmes, indépendamment de leur revenu. Les sénateurs ont estimé qu'il serait déplacé de ponctionner la caisse de la Confédération de 240 millions de francs à cette fin. Sans compter que cette formule aurait pour effet d'avantager les femmes par rapport au régime de la 10^e révision. La Chambre haute a donc rejeté la proposition du Conseil national par 30 voix contre 14.

Au chapitre de la rente de veuve, le Conseil des Etats a aussi confirmé (par 28 voix contre 14) sa précédente décision de la réduire de 80% à 60% et, en contrepartie, de faire passer la rente d'orphelin de 40% à 60%. Cette solution, assortie d'un délai transitoire de 17 ans, est nettement préférable au statu quo. Elle permet d'économiser 250 millions (CN: 120). De même, le Conseil des Etats s'est prononcé une fois de plus pour le maintien de la part de 17% de la Confédération au produit du pour-cent de TVA.

Eviter le naufrage

Vu l'ampleur de ces divergences, il sera extrêmement difficile à une conférence de conciliation de trouver un compromis acceptable pour les deux parties. L'avenir de la 11^e révision de l'AVS ne tient donc qu'à un fil. La conférence doit tout entreprendre pour éviter un naufrage.

Révision de la LAMal : coup de frein

Dans le cadre de l'élimination des divergences, le Conseil des Etats a confirmé sa décision antérieure : la part des coûts à la charge des assurés non affiliés à un réseau de santé passera de 10% à 20%. D'autre part, il a supprimé la réduction de prime de 50% pour le deuxième enfant et la gratuité dès le troisième que le Conseil national avait votée. La question controversée des coûts des soins en EMS et des soins ambulatoires (Spitex) a été renvoyée en commission pour réexamen. Le traitement du dossier ne sera pas achevé au cours de cette législature.

Le Conseil des Etats a décidé par 24 voix contre 10 de porter la part des coûts à la charge des assurés à 20% et de ne la laisser à 10% que pour les assurés affiliés à des caisses HMO ou à des réseaux analogues. La fixation d'une prise en charge différenciée peut contribuer à réduire les coûts. La Chambre des cantons a par ailleurs décidé de justesse, par 22 voix contre 19, de revenir sur la réduction de prime de moitié pour le deuxième enfant et sur sa suppression pour le troisième. Elle a estimé que, dans la perspective des efforts d'économies budgétaires, il n'était pas utile de

distribuer des fonds selon le principe de l'arrosoir. Enfin, la Chambre haute a approuvé la décision du Conseil national d'augmenter les subventions fédérales destinées à réduire les primes de 200 millions, plutôt que de 150 millions comme décidé précédemment. Les sénateurs ont rejeté une proposition du PS de porter cette manne fédérale à 350 millions.

La révision de la LPP dans la dernière ligne droite

Sur la question du droit aux prestations pour les personnes souffrant d'une incapacité de travail ou d'un handicap partiels, le Conseil des Etats s'est rallié à juste titre, en troisième lecture, à la version plus économe du Conseil national disant que seuls les cas d'invalidité congénitale ou précoce correspondant à un degré d'invalidité de 20% à 40% seront pris en considération. Dans le même temps, il a introduit une nouvelle divergence au sujet du paiement des prestations de survivants selon les règlements des caisses de pension, rendant ainsi nécessaire une conférence de conciliation.

Pour ce qui est des prestations de l'AI, le Conseil des Etats voulait à l'origine offrir davantage de possibilités de prestations en cas d'invalidité. Compte tenu toutefois du nombre élevé de personnes dépendant de l'assurance invalidité, le Conseil des Etats a opté par 32 voix contre 5 pour la solution plus restrictive du Conseil national.

Au chapitre des prestations pour survivants, la Chambre haute a décidé que les autres héritiers légaux – dont font notamment partie, outre les grands-parents, les nièces et les neveux – recevraient ces prestations à concurrence non pas de 50% mais de 100% des cotisations payées par l'assuré.

Pour ce qui est de la motion de la commission qui souhaite procéder au réexamen technique du taux de conversion et ajuster celui-ci aux conditions réelles à l'occasion d'une révision ultérieure de la prévoyance professionnelle, une décision ne sera prise qu'en 3^e semaine de session, dès que la réponse du Conseil fédéral sera connue.

La RPT est en bonne voie

En deuxième lecture du projet de réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le Conseil des Etats s'en est tenu à sa décision initiale d'assigner une limite maximale à la péréquation et de limiter dans le temps la compensation des cas de rigueur.

Sur la question de la péréquation des ressources, le Conseil des Etats a adopté sans opposition une solution de compromis selon laquelle la contribution des cantons financièrement forts ne doit pas dépasser 80% de la part de la Confédération. Dans un premier temps, le Conseil des Etats s'était prononcé pour un plafond de 75%, tandis que le Conseil national plaçait la limite supérieure à 100%. Les sénateurs ont estimé que cette solution de compromis assurait aux cantons contributeurs une certaine stabilité et une sécurité en matière de planification.

Au sujet de la compensation des cas de rigueur destinée à faciliter le passage des cantons financièrement faibles au nouveau régime, formule contraire au système, le Conseil des Etats s'est prononcé sans opposition pour une proposition de compromis demandant que l'on diminue progressivement les prestations sur 28 ans au lieu de 24. Le dossier retourne au Conseil national, qui n'avait, quant à lui, prévu aucune limitation dans le temps.

Dernière divergence au sujet de la loi sur la Banque nationale

Après le Conseil des Etats, le Conseil national a adopté à son tour au vote d'ensemble, par 90 voix contre 41, la révision totale de la loi sur la Banque nationale. Selon ce nouveau texte, la politique monétaire de l'institut d'émission servira les intérêts généraux du pays et assurera la stabilité des prix en tenant compte de l'évolution de la conjoncture. En accord avec le Conseil fédéral et contre l'avis du Conseil des Etats, la seconde Chambre délibérante a toutefois décidé à juste titre de ne plus ajouter à l'avenir les avoirs en comptes de chèques postaux aux réserves légales minimales.

La gauche voulait également inscrire le maintien du plein emploi dans le mandat de la banque centrale, ce qui lui a été refusé par une nette majorité de la Chambre. Ainsi la BNS ne sera pas surchargée par des objectifs visant l'emploi et la croissance. Par 91 voix contre 59, la Chambre du peuple a aussi décidé de suivre la version du Conseil fédéral qui voudrait que les avoirs en comptes de chèques postaux ne soient plus à l'avenir ajoutés aux réserves minimales bancaires. Des considérations de politique monétaire militent en faveur de cette dissociation.

En procédure finale d'élimination des divergences, le Conseil des Etats a toutefois maintenu par 24 voix contre 6 sa décision de continuer à attribuer les avoirs en comptes de chèques postaux aux réserves légales minimales. Pour sa part, le Conseil national en est resté à la version du

Conseil fédéral grâce à la voix prépondérante de son président. L'objet retourne donc au Conseil des Etats.

La loi sur la fusion est prête

La nouvelle loi sur la fusion se propose d'abolir les droits de mutation cantonaux. En troisième lecture du dossier, le Conseil des Etats a heureusement décidé par 22 voix contre 16 de suivre le Conseil national sur ce point. L'interdiction n'entrera toutefois en vigueur que cinq ans après les autres dispositions de la loi.

Ainsi, la majorité de la Chambre n'a pas perdu de vue l'objectif de la loi, qui est de faciliter les restructurations d'entreprises. Les droits de mutation communaux ou cantonaux peuvent en effet créer de sérieux obstacles à ces opérations. Supprimer cet impôt, c'est assurer à l'avenir la neutralité effective des restructurations sur le plan fiscal.