

## Présentation de la session d'automne des Chambres fédérales

Nouvelle révision de la LAMal, actifs et bénéficiaires de la Banque nationale

---

13 septembre 2004

Numéro34/2

# dossierpolitique

---



## Session d'automne du 20 septembre au 8 octobre 2004

Pendant la session d'automne, les dossiers qui focaliseront l'attention sont la révision de la loi sur l'assurance maladie et l'utilisation des réserves d'or et des bénéfiques de la Banque nationale. Les autres dossiers importants sont la révision de la loi sur les télécommunications, la loi sur les hautes écoles spécialisées, la nouvelle loi sur les douanes et l'élimination des divergences sur la loi sur la surveillance des assurances.

### Révision de la LAMal : première série de mesures

*Après l'échec de la révision de la LAMal en décembre dernier, un premier paquet de propositions de réforme légèrement modifié – excepté le projet concernant l'introduction de la liberté de contracter – est soumis aux deux Chambres. La commission du Conseil des Etats a suivi dans les grandes lignes les propositions du Conseil fédéral pour les projets relatifs à la compensation des risques, aux tarifs des soins, au financement des hôpitaux, à la carte d'assuré et à la participation aux coûts. En ce qui concerne la réduction des primes, il est question de mettre en place un nouveau modèle de réduction des primes, divergeant du but social général. Ces propositions ne sont guères satisfaisantes.*

### Urgence d'une réforme

L'augmentation des coûts et des primes dans le système de santé se poursuit inéluctablement. La croissance économique et l'évolution des salaires ne peuvent plus suivre le rythme. Le moment est venu d'inverser la tendance. Si les coûts de l'ensemble du système de santé ont progressé de 4,4% par an en moyenne entre 1997 et 2002, ils ont augmenté de 5,4% par an dans l'assurance maladie obligatoire, alors que le PIB nominal n'a progressé que de 2,4% par an dans la même période.

Entre 1997 et 2002, les primes ont progressé en moyenne nationale dans la même proportion que les coûts de l'assurance maladie obligatoire, à savoir de 5,4% par an. Mais si on considère l'ensemble de la période depuis l'introduction de l'obligation de s'assurer (1996-2004), la progression annuelle de la prime moyenne atteint 6,2%. Les coûts plus élevés de l'assurance de base s'expliquent surtout par l'augmentation des coûts hospitaliers, supérieure à la moyenne (salaires plus élevés du personnel soignant) et par une extension générale de l'offre.

La réduction et la maîtrise des coûts doivent donc être des priorités de la nouvelle révision de la LAMal. Elle doit aussi renforcer les éléments de concurrence si on entend améliorer les incitations économiques pour tous les acteurs du domaine de la santé.

### Prolongation de l'interdiction d'ouvrir des cabinets

Sachant que la levée de l'obligation de contracter est controversée, surtout parmi les médecins, et qu'il ne paraît guère possible de lever l'obligation de contracter ou d'élaborer une nouvelle réglementation de l'obligation de contracter entre les assurances maladie et les médecins d'ici à juillet 2005 – l'échéance du frein à l'ouverture de cabinets médicaux –, les deux commissions sont favorables à un allongement du gel de l'admission des médecins.

### Système de réduction des primes : trop compliqué

Le modèle du Conseil fédéral limiterait la charge maximale de la prime d'assurance maladie entre 2% et 10% du revenu pour les familles avec enfants et entre 4% et 12% pour les ménages sans enfant. Il prévoit à cet effet une augmentation de 200 mio.fr. au total des ressources fédérales consacrées à la réduction des primes. Il convient toutefois de refuser tout engagement supplémentaire de la Confédération.

Le système de réduction des primes doit être simplifié et amélioré. Certaines mesures visant à uniformiser le système dans l'ensemble de la Suisse, telle l'harmonisation des bases de calcul du revenu déterminant donnant droit à des réductions de primes, sont judicieuses.

Dans l'intérêt d'un désenchevêtrement clair des tâches entre la Confédération et les cantons, également dans le domaine de la santé, il apparaît que la réduction des primes devrait relever principalement de la compétence financière des cantons.

Le traitement simultané de cet objet par les deux Chambres, en procédure urgente, pose des problèmes. Présentement, la procédure urgente ne s'impose que pour prolonger des arrêtés fédéraux limités dans le temps. Pour les changements de concept, comme le système de réduction des primes, la procédure législative normale conduit à des solutions plus abouties.

### **L'or et les bénéfices de la Banque nationale devant le Conseil des Etats**

*La question de l'utilisation des réserves d'or excédentaires et de la distribution des bénéfices de la Banque nationale est maintenant soumise au Conseil des Etats. Le Conseil national avait décidé de verser le produit des réserves d'or excédentaires à l'AVS à hauteur de deux tiers et aux cantons à hauteur d'un tiers et de répartir les bénéfices nets à part égale entre l'AVS et les cantons. Le Conseil national fait fausse route. Les propositions de la commission du Conseil des Etats, selon lesquelles la clé de répartition doit être conservée, vont dans la bonne direction.*

Les décisions du National n'apportent pas de soutien substantiel ou fiable à l'AVS ni ne remédient à la situation inquiétante de l'endettement. Si le défi de garantir l'avenir financier de l'AVS peut être ainsi reporté, ce n'est que de manière insignifiante. Les décisions menacent aussi le mandat constitutionnel de la Banque nationale. Cette dernière subirait une pression politique en vue de réaliser des bénéfices alors que ce n'est pas une des tâches d'une Banque centrale. C'est maintenant au Conseil des Etats de corriger les décisions du Conseil national et d'élaborer une solution qui tienne compte des requêtes de la Confédération et des cantons ainsi que des intérêts de la Banque nationale.

#### **Pour un statu quo**

D'après la commission du Conseil des Etats, le mieux est de verser les quelque 20 mrd fr. issus de la vente des réserves d'or excédentaires et pas seulement les intérêts comme le propose le projet du Conseil fédéral, à la Confédération à hauteur d'un tiers et aux cantons à hauteur de deux tiers. S'il est effectivement possible de garantir que la répartition de l'or ne met pas en péril la politique monétaire de la BNS, axée sur la stabilité, et que ces ressources soient consacrées au remboursement des dettes de la Confédération et des cantons, les propositions de la commission du Conseil des Etats pourraient mettre un terme à cette lutte peu glorieuse pour l'affectation des réserves d'or excédentaires. La commission privilégie aussi le statu quo pour la répartition des bénéfices annuels.

#### **Dégrouper le dernier kilomètre**

*Le projet de révision de la loi sur les télécommunications que le Conseil national traitera en priorité ancre dans la loi le dégroupage du dernier kilomètre – des lignes de téléphone depuis le réseau de distribution jusqu'au raccordement au domicile – d'ores et déjà prévu dans l'ordonnance. A l'instar du Conseil fédéral, la commission des télécommunications souhaite dégroupier le dernier kilomètre, mais rejette une réglementation générale de*

*l'accès, privilégiant une réglementation différenciée qui renferme aussi des incitations à investir.*

Ainsi, l'ensemble des réseaux seraient ouverts à la concurrence – non seulement le câble de cuivre pour la téléphonie fixe, mais aussi les réseaux de fibres optiques, de téléphonie mobile et les réseaux câblés de télévision appartenant à une entreprise dominant le marché. Il est important que le Parlement définisse clairement la position dominante. Les propositions concernant les conventions collectives de travail que la commission a récemment insérées dans le projet sont déplacées. En effet, sur le long terme, les travailleurs bénéficient davantage d'une évolution dynamique dans les branches d'avenir.

#### **Révision de la loi sur les hautes écoles spécialisées : un signal positif**

*Le projet de révision de la loi sur les hautes écoles spécialisées, traité par le Conseil national, vise la mise en place rapide et ciblée du système des hautes écoles spécialisées et l'intégration de ces établissements dans le monde des hautes écoles suisses, ce qu'il convient de saluer. Cette mesure contribue à renforcer l'intégration des hautes écoles spécialisées (HES) dans le paysage national et européen des écoles universitaires et fournit donc une importante contribution à la compétitivité de la Suisse sur les plans du travail et de la vie intellectuelle et scientifique.*

La révision élargit le champ d'application de la loi : elle intègre les domaines de la formation, de la santé, du social et des arts (SSA) au système des hautes écoles spécialisées ; elle ancre dans la loi une structure d'études en deux cycles délivrant des diplômes bachelor et master, conformément à la Déclaration de Bologne ; enfin, elle optimise la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

#### **Accréditation : contre une solution suisse**

Sur la question de l'accréditation des HES, il importe de veiller à ce que la Suisse n'élabore pas sa propre solution. Il n'y a pas d'agences d'accréditation étatiques dans les autres pays européens, ni aux Etats-Unis et il n'y a pas davantage d'organes spéciaux pour les hautes écoles spécialisées. La création d'un organe correspondant dans le Département fédéral de l'économie, parallèlement à l'Organe d'accréditation et d'assurance qualité (OAQ) des hautes écoles spécialisées existant, indépendant, serait non seulement coûteuse, mais aussi contraire à la pratique générale en Europe.

### **La nouvelle loi sur les douanes devant le Conseil national**

*La nouvelle loi sur les douanes passe également devant le Conseil national. Dans le domaine du trafic de perfectionnement actif et passif, le Conseil des Etats, la chambre prioritaire, avait apporté au projet des améliorations louables du point de vue des entreprises actives à l'international. Ainsi, seul l'intérêt public prépondérant pourra être opposé à l'autorisation du trafic de perfectionnement.*

Dans la perspective des débats au Conseil national, il importe de maintenir la loi spéciale proposée par le Conseil fédéral et approuvée par le Conseil des Etats pour les produits agricoles et produits de base agricoles. Elle établit que l'administration des douanes accorde la réduction ou l'exonération des droits de douane lorsque les produits indigènes similaires ne sont pas disponibles en quantité suffisante ou que le handicap de prix des matières premières ne peut être compensé par d'autres mesures pour ces produits. Le Conseil national serait bien avisé d'insérer dans le projet une loi spéciale pour le trafic de perfectionnement passif pour les produits agricoles et les produits de base agricoles, en prévision de l'évolution future dans ce domaine.

#### **Pour un traitement rapide**

Enfin, il faut approuver une adoption rapide de cet arrêté important pour les entreprises, tout comme il convient de refuser un ajournement inutile du projet et son couplage à d'autres projets.

### **Divergences dans la loi sur la surveillance des assurances**

*Le Conseil national serait bien avisé, dans le cadre de l'élimination des divergences sur la loi sur la surveillance des assurances, de maintenir ses décisions relatives aux interfaces avec les assurances obligatoires. Les nouvelles propositions de sa commission de l'économie et des redevances dépassent le cadre d'une loi réglementant une branche, en l'absence de toute procédure de consultation, et doit donc être rejetée.*

La surveillance définie dans la version du Conseil des Etats va plus loin que ce qui est exigé d'une institution de prévoyance pure. En effet, l'établissement doit également garantir que les fonds de prévoyance ne servent pas à subventionner d'autres activités et que les droits des actionnaires ne sont pas bafoués. Bien que la version de la loi présentée par le Conseil des Etats ne mentionne pas non plus les fondations collectives autonomes, il faut privilégier la formulation plus large du Conseil national qui a emporté l'adhésion d'une minorité seulement. Cette der-

nière permettrait de mieux préserver la concurrence et la diversité des formes des institutions de prévoyance – autonomes, semi-autonomes, propres à une entreprise ou interentreprises.

De plus, le Conseil national doit conserver sa formulation de l'article 68, alinéa 2 LPP (suppression et modification du droit). Compte tenu du débat en cours et de l'évolution de la prévoyance professionnelle, en particulier dans le droit bilatéral et dans la manière dont il est appliqué, il convient clairement de saluer le maintien de la fonction de pont de l'article 68, alinéa 2. Partant, il faut œuvrer en vue du maintien de la version initiale du Conseil national, c'est-à-dire celle du Conseil fédéral.