

Session d'été des chambres fédérales : 1ère semaine

Le financement des projets ferroviaires et le programme d'allègement font parler d'eux

6 juin 2005

Numéro 22

dossierpolitique

Le Conseil national se penche sur des dossiers importants

Le Conseil national se penche sur des dossiers importants

Au cours de la première semaine de la session d'été, le Conseil national devait examiner le financement futur des projets ferroviaires et le programme d'allègement budgétaire. Les deux Chambres ont approuvé le rapport sur la politique aéronautique de la Suisse. En outre, le Conseil des Etats a traité la nouvelle assurance contre les risques à l'exportation de même que l'assistance administrative internationale dans le commerce des valeurs mobilières. Il a également réglé l'imposition des participations de collaborateurs et adopté une loi visant à promouvoir l'implantation d'entreprises. Cependant, il n'a pas encore pu éliminer les divergences dans la loi sur le travail au noir.

FTP : insouciance face à des problèmes de financement pour des montants se chiffrant en milliards

A l'instar de la Chambre haute, le Conseil national a approuvé la nouvelle réglementation du financement des grands projets ferroviaires. La proposition d'attendre la vue d'ensemble du Conseil fédéral, qui prend en considération les problèmes de politique financière, a été clairement rejetée – principalement en raison de convoitises en matière de politique régionale –. Cela pourrait avoir des conséquences financières importantes.

Conformément au concept initial, les grands projets ferroviaires (FTP) - tout comme la NLFA, Rail 2000, les raccordements LGV et les mesures antibruit - auraient dû être financés en partie par les chemins de fer (5 mrd fr. sur les 30 mrd fr. nécessaires). Contrairement aux hypothèses initiales, il est aujourd'hui établi que les chemins de fer ne parviendront ni à rémunérer ni à rembourser les prêts. Cela crée une lacune de financement de quelque 5 mrd fr. pour les FTP. Aussi le Conseil fédéral a-t-il proposé de transformer les prêts d'ores et déjà accordés en avances – c'est-à-dire en un endettement du fonds FTP. La limite des avances est relevée en conséquence et le défaut de financement couvert intégralement par des impôts affectés. Le Conseil des Etats a accepté le projet du bout des lèvres au cours de la session de printemps. Le Conseil national a suivi (123 voix contre 52).

Concert de requêtes aux dépens de la durabilité financière

Une minorité de la commission avait exigé de repousser d'une année le traitement de l'objet pour attendre la vue d'ensemble du Conseil fédéral sur les projets ferroviaires en cours, annoncée pour 2007. L'objectif

était d'examiner les projets qui ne sont pas encore en cours et de couvrir le défaut de financement, principalement en réduisant certains projets. Cette proposition financièrement raisonnable, compte tenu de l'absence de rentabilité des projets, a cependant reçu peu d'échos dans le camp bourgeois – pour des motifs de politique régionale avant tout – et a été rejetée par 120 voix contre 61.

La légèreté de ces débats portant sur le financement de milliards de francs a de quoi étonner quand on sait que pour le programme d'allègement les parlementaires livrent bataille pour des montants dérisoires. Les critiques concernent avant tout les corrections apportées du **seul côté des recettes** et le maintien presque inchangé du volume de construction. Le projet accepté entraînera une augmentation notable de l'endettement de la Confédération et une nette prolongation de la perception d'impôts affectés (TVA, RPLP, impôts sur les huiles minérales). Ces moyens feront défaut ailleurs. Le doublement de la limite des avances ôte tout mordant à cette mesure. Les convoitises politiques relatives à un assouplissement supplémentaire de cette limite, souhaitable en soi, et de l'obligation de rembourser sont prévisibles.

Enfin, la Chambre du peuple a rejeté, à raison, une proposition de renvoyer cet objet et de renoncer, pour l'instant, à terminer l'axe NLFA à travers le Gothard. Le Conseil national souhaite alléger davantage le budget de la Confédération.

« Budget fédéral : Le National souhaite plus de réductions »

Le Conseil national s'est lancé dans le programme d'allègement budgétaire 2004 (PAB 04). La Chambre du peuple est parvenue au terme d'un débat exhaustif à alléger le budget fédéral davantage que ne l'avait prévu le Conseil des Etats.

Conformément au projet du Conseil fédéral, le PAB 04 prévoit près de 2 mrd fr. d'économies. Il n'y a pas de réduction effective des dépenses, mais seulement une atténuation de l'augmentation des dépenses. La commission du Conseil national avait très justement proposé de **nouvelles réductions** par rapport à la Chambre prioritaire. Elle souhaitait diminuer le budget fédéral 2006 et 2008 de 2,075 mrd fr.

La Chambre du peuple a adopté par 95 voix contre 62 un programme d'allègement revu légèrement à la baisse. La version du PAB 04 approuvée par le Conseil national allègera le budget fédéral de 5 mrd fr. au total au cours des trois années à venir par rapport au plan financier. Cela correspond à une moyenne annuelle de 1,7 mrd fr. Par rapport à la version du Conseil des Etats, le National a introduit les réductions supplémentaires suivantes :

- 174 mio. fr. pour les contributions au financement des mesures techniques en faveur des cantons ;
- 175 mio. fr. pour les biens et services ;
- 30 mio. fr. pour la protection de la population ;
- 45 mio. fr. pour l'Office fédéral des constructions et de la logistique.

Le Conseil national a souhaité réduire les dépenses dans une moindre mesure que le Conseil des Etats dans le cas des hautes écoles (200 mio. fr. au lieu de 260 mio. fr.) et de l'entretien des routes nationales (60 mio. fr. au lieu de 140 mio. fr.). Vers la fin du débat, le National a très nettement rejeté une proposition émanant d'une minorité de la commission constituée de représentants de la gauche et des Verts exigeant un contrôle et un bilan des effets du PAB 04. L'acceptation de cette proposition aurait retardé la mise en œuvre du programme. La chambre des cantons réexaminera les six divergences qui subsistent au cours de cette même session.

D'autres mesures sont nécessaires

Pour les milieux économiques, le PAB 04 est une démarche indispensable dans le sens d'une stratégie

globale d'assainissement du budget de la Confédération. L'équilibre exigé tant par le frein à l'endettement que par la loi sur les finances de la Confédération (LFC) doit être atteint. Dans cette perspective, les efforts déployés par le Conseil fédéral, en particulier le Département fédéral des finances, sont remarquables. **Les changements apportés par le Conseil national par rapport à la version du Conseil des Etats sont positifs.** Ils montrent que le potentiel d'allègement du budget de la Confédération est loin d'être épuisé.

Il n'en reste pas moins que même avec un PAB remanié, le risque existe toujours bel et bien que l'équilibre budgétaire ne puisse être atteint d'ici à 2008. A plus long terme, ils ne permettent pas de ramener les finances publiques – plus particulièrement dans le domaine social – à un niveau durable. **Compte tenu du fait que la spirale de l'endettement et des dépenses est freinée mais non brisée, le modèle de PAB 04 proposé par le Conseil national ne va pas assez loin non plus :** Les milieux économiques estiment que le montant à assainir d'ici à 2008 devrait être de quelque 2 mrd fr. plus élevés. Par conséquent, le PAB 04 constitue un minimum absolu. A plus long terme, il faut procéder à des réformes structurelles dans les groupes de tâches dont les prestations sont particulièrement intensives ou dynamiques – avant tout le domaine social.

Politique aéronautique : débat dans les deux Chambres

Les deux Chambres ont pris connaissance du rapport sur la politique aéronautique pendant la première semaine de la session parlementaire. La dernière vue d'ensemble remonte à plus de 50 ans.

L'objectif principal de la politique aéronautique est de relier la Suisse au réseau international. Le Conseil fédéral souhaite prendre différentes mesures pour tenir compte du changement des conditions-cadre. A l'avenir, la Confédération sera plus active en matière de politique aéronautique et pourra dialoguer directement avec les aéroports nationaux. Les recettes de l'imposition des carburants dans le trafic aérien intérieur alimenteront un fonds aéronautique, lequel financera des mesures visant à protéger l'environnement (protection antibruit) et à optimiser la sécurité du trafic aérien.

Il est néanmoins regrettable que le Conseil des Etats n'ait pas accepté la motion visant à reprendre les fonds de lutte contre le bruit des aéroports suisses. Au

cours du débat, des points de vue opposés en matière de politique aéronautique se sont affrontés. Compte tenu de l'importance du trafic aérien pour la place économique suisse, il reste à espérer que les conditions-cadre en sortiront améliorées et non rendues plus compliquées par de nouvelles réglementations.

Réglementation uniforme de l'imposition des participations de collaborateurs

Le Conseil des Etats a accepté la nouvelle loi sur l'imposition des participations de collaborateurs. Ce faisant, il a suivi le Conseil fédéral et sa commission. Une proposition de renvoi qui exigeait du Conseil fédéral qu'il évalue les conséquences de la loi sur le fisc n'a pas passé la rampe.

Jusqu'à présent, l'imposition d'actions et d'options données aux employés par une entreprise en tant qu'éléments du revenu n'était pas ou seulement partiellement réglée dans la loi. La loi sur l'imposition des participations de collaborateurs comble cette lacune via la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). Ces textes redéfinissent le moment de l'imposition des éléments du revenu : conformément à la loi, les actions de collaborateurs seront imposées lors de leur acquisition tandis que les options de collaborateurs le seront lors de leur exercice seulement.

Les quelques propositions minoritaires présentées n'ont guère eu de succès : la diminution de l'imposition des actions détenues par des collaborateurs a été fixée, par 30 voix contre 7, à 6 % par année de blocage pendant dix ans au maximum. La contre-proposition préconisait de limiter la diminution à une partie du revenu plafonnée à 50 000 francs. Le Conseil des Etats a également suivi la majorité de la commission sur la question de la déduction pour moins-value de capital. Il souhaite imposer les actions à leur valeur nominale lors de leur vente et la plus-value à 50 % seulement (26 voix contre 8). En ce qui concerne le taux de l'impôt à la source pour les étrangers, la Chambre des cantons a accepté le taux de 10 % par 19 voix contre 12. Le Conseil fédéral et la minorité de la commission avaient exigé un taux maximal de 11,5 %. Une proposition en faveur de l'introduction d'une disposition transitoire relative à l'impôt à la source a été retirée.

D'une manière générale, les parlementaires ont déploré que la loi ne donne pas de renseignements sur

le nombre de personnes concernées et les conséquences pour le fisc. En outre, il importe que la loi ne se révèle pas un cadeau pour les cadres recevant des salaires élevés. La Chambre a rejeté la proposition de renvoi par 26 voix contre 7.

Améliorations nécessaires au Conseil national

Après traitement au Conseil des Etats, les milieux économiques souhaitent toujours la **clarification et l'amélioration de certains points de la loi**. Concrètement, il s'agit tout d'abord d'une disposition transitoire relative à l'obligation de s'acquitter de l'impôt à la source : seules seraient imposées les options attribuées après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation en Suisse. Une **disposition transitoire** fait encore défaut. Ensuite, il faut établir clairement que la vente d'un droit d'option subit le même traitement fiscal que l'exercice de l'option (autrement dit l'acquisition de l'action). Troisièmement, le **taux d'imposition à la source pour l'exercice de l'option à l'étranger est trop élevé** : le Parlement propose un impôt à la source de 10 %. L'économie plaide pour la perception du même taux d'impôt à la source que celui perçu sur les honoraires des conseillers d'administration, à savoir 5 %. Enfin, l'économie espère obtenir des améliorations concernant des déductions pour les années de blocage.

Commerce des valeurs mobilières : pas d'assistance administrative illimitée

Le Conseil des Etats a été la deuxième Chambre à traiter une modification de la disposition sur l'entraide administrative dans la loi fédérale sur les bourses et les valeurs mobilières. Contrairement au Conseil national, la Chambre des cantons souhaite préserver le principe de la confidentialité.

Le projet de révision de la loi sur les bourses est destiné à remédier aux lacunes existantes en matière d'assistance administrative. Les dispositions en vigueur nécessitent une révision, car l'assistance administrative avec certains Etats est bloquée et des directives internationales de référence ne peuvent être respectées dans ce domaine.

Le Conseil des Etats suit le Conseil national en insistant sur le maintien du principe de confidentialité. Par le biais d'une proposition de minorité, il a décidé de ne pas assouplir de manière générale le principe de la confidentialité et de lier par le secret administratif et professionnel l'autorité étrangère de surveillance

requérante. En outre, le Conseil des Etats a créé une divergence en fixant à 20 jours le délai permettant de combattre la décision de l'autorité de surveillance quant au transfert des informations à la surveillance étrangère des marchés financiers.

Les milieux économiques satisfaits de la décision

Pour les milieux économiques, la révision de la loi sur les bourses est nécessaire. Il est incontestable que, dans une économie mondialisée, l'entraide administrative est nécessaire. Les délits d'initiés ne doivent pas être minimisés ni privilégiés. Mais il importe de respecter les principes fondamentaux du système et de la culture juridiques suisses. C'est pourquoi les milieux économiques saluent l'acceptation de la proposition de minorité visant à respecter le principe de la confidentialité. Les Etats-Unis ne sont pas prêts à respecter le principe de la confidentialité et de la présomption d'innocence ; ils vont jusqu'à publier sur Internet les données qu'ils ont obtenues au titre de l'assistance administrative. La prolongation du délai de recours **répond aussi aux souhaits de l'économie**. Elle permet de préserver les droits même si le délai arrive à échéance pendant des jours fériés.

Travail au noir : des divergences subsistent

Le Conseil des Etats souhaite que les sanctions prévues par la loi s'appliquent également à l'agriculture, à la sylviculture et au tourisme. La Chambre des cantons maintient ses exigences élevées et ses divergences par rapport au Conseil national.

Le travail au noir ne doit plus être payant. Toute personne qui fait appel à plusieurs reprises à des travailleurs au noir sera exclue pendant cinq ans au maximum des aides financières publiques. Jusque-là, les deux Chambres sont d'accord. Cependant, le Conseil national souhaitait éviter une sanction à ceux qui touchent des subventions. Le Conseil des Etats a très justement maintenu sa position, à savoir que les employeurs des secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et du tourisme pourraient être sanctionnés s'ils contreviennent gravement et de manière répétée à la loi. On ne voit pas pourquoi un agriculteur qui a commis de graves abus contre la loi sur le travail au noir devrait continuer à toucher des paiements directs, alors qu'un autre employeur pourrait être exclu des marchés publics. Compte tenu de ce qui précède, il convient de soutenir la version du Conseil des Etats.

LASRE : pas de séparation des débiteurs publics et privés

Le Conseil des Etats s'est penché sur la révision totale de l'assurance contre les risques à l'exportation. Il a légèrement modifié la loi par rapport à la version du National, Chambre prioritaire, et a refusé d'ancrer dans la loi la présence de partenaires sociaux dans le conseil d'administration de l'établissement d'assurance.

La loi sur l'assurance suisse contre les risques à l'exportation est une révision de la garantie contre les risques à l'exportation de 1958. La nouveauté majeure de la révision est l'intégration du **risque de l'acheteur privé**, ainsi que **l'organisation en un établissement de droit public**. Ainsi, le Conseil des Etats a suivi sa commission sur la majorité des points et confirmé que la couverture d'assurance pour les exportateurs suisses envers les débiteurs privés peut atteindre 95 % au maximum du montant assuré, à l'instar de ce qui se fait pour les débiteurs publics. L'ajout du Conseil national selon lequel il importe de gérer séparément les risques pour les débiteurs publics et privés a été de nouveau biffé à la demande de la commission. Elle estime qu'une telle séparation serait plutôt de nature politique et qu'elle serait contraire au principe d'entreprise auquel cette institution est assujettie. L'introduction de primes adaptées au risque répondrait mieux à ce souci. D'ailleurs, la perception de primes ajustées au risque constitue une des nouveaux principes de gestion. Le rendement des affaires d'assurance qui couvrent le risque du croire privé sera établi séparément dans les comptes de l'ASRE.

Non à une participation contraignante des partenaires sociaux

Une proposition qui, conformément à la version du Conseil national, visait à ancrer la présence de partenaires sociaux dans le conseil d'administration de l'ASRE a échoué de peu. Les milieux économiques considèrent, pour leur part, que cela aurait été sensé, car cette loi poursuit un objectif cher aux partenaires sociaux, à savoir la création et la préservation d'emplois. Il serait regrettable que l'absence de cette disposition mette en péril l'adoption de la loi. En conséquence, il faut espérer que la correction nécessaire sera effectuée dans le cadre de l'élimination des divergences.

Le Conseil des Etats souhaite introduire le principe du Cassis de Dijon

Le Conseil des Etats a transmis une motion visant à éliminer les entraves techniques au commerce. Cette dernière exige que le Conseil fédéral introduise le principe du Cassis de Dijon.

La Chambre haute a transmis la motion sans opposition. En vertu de cette motion, l'ensemble des produits circulant librement au sein de l'UE devrait pouvoir être importé en Suisse. Cependant, le Conseil fédéral souhaite introduire le principe du Cassis de Dijon tel qu'il est appliqué dans l'UE seulement dans des domaines où les règles ne sont pas harmonisées. Pour les produits pour lesquels les prescriptions sont identiques en Suisse et dans l'UE, mais dont la reconnaissance réciproque n'a pas été établie dans un accord, l'application du principe équivaut à un auto-goal de la Suisse. En effet, les entreprises européennes auraient accès au marché suisse, mais les entreprises suisses n'auraient pas accès au marché européen. Le Conseil fédéral souhaite en outre garantir que les producteurs nationaux ne fassent pas l'objet de discrimination et qu'ils puissent utiliser les mêmes déclarations.

L'économie soutient l'élimination des entraves au commerce et la motion Hess. Les distinctions nécessaires peuvent être prévues dans le cadre de la mise en œuvre qu'il s'agit de concrétiser. Le principe du Cassis de Dijon élimine certes des entraves au commerce, mais devrait être réciproque. L'établissement d'un mécanisme de mise en œuvre efficace est décisif.

Six ans au lieu de dix pour la promotion de la place économique

Le Conseil des Etats a approuvé la loi sur la promotion de la place économique. Il a néanmoins limité la validité de la loi à six ans – le Conseil fédéral ayant prévu dix ans.

Le programme « Location : Switzerland » est la contribution de la Confédération à la promotion de l'implantation d'entreprises en Suisse. Le programme en cours ainsi que sa base de financement sont limités à 2006. C'est pourquoi le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la **loi fédérale concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse**, qui constitue une nouvelle base légale en la matière. Il propose d'autoriser un plafond de dépenses de 9,8 mio. fr. pour une période de deux ans (2006-2007), dont 2 mio. fr. n'auront pas d'incidence sur le

budget, car ils seront pris sur le budget de l'Office fédéral de l'agriculture et 3 mio. fr. seront couverts par les émoluments de tiers. Le Conseil des Etats, Chambre prioritaire, a suivi sa commission et a ramené la **durée de validité** de la nouvelle loi à **six ans au lieu de dix**. La loi a été adoptée à l'unanimité. Le projet passe au Conseil national.

Correction du cadre financier nécessaire

La réduction de la **durée de validité** est positive. Elle correspond davantage aux intérêts économiques : il sera possible de procéder à un examen ou à une nouvelle évaluation de la promotion de l'information après six ans déjà. Le financement de la promotion de l'information est jugé problématique : les ressources demandées par le Conseil fédéral, 9,8 mio. fr., représentent une augmentation inutile d'un mio. fr. par an. Les moyens consacrés à ce projet ne tiennent pas suffisamment compte de la situation financière de la Confédération ; le Conseil national devrait corriger ce point.