

Session d'hiver des Chambres fédérales : 1ère semaine

Premières délibérations sur le budget, retour à la case départ sur le dossier des allocations pour enfant

5 décembre 2005

Numéro 44

dossierpolitique

Compte rendu de la première semaine de session d'hiver 2005

Le Conseil des Etats et le Conseil national ont entamé les délibérations sur le budget et sur le plan financier. Deux propositions de renvoi ont été soumises au Conseil national. En ce qui concerne les allocations pour enfant, la Chambre basse est revenue à la case départ, fixant une contribution uniforme minimale à 200 francs. Le Conseil national a accepté le compromis relatif à l'utilisation de l'or de la Banque nationale et a finalement décidé de promouvoir les conditions d'implantation des entreprises en Suisse. Sur la question de la loi sur les télécommunications, le Conseil des Etats a largement suivi le National, tout comme dans le dossier de la loi sur les étrangers, qui est maintenant pour ainsi dire clos.

Budget 2006 : quelque 90 propositions à examiner

Les deux Chambres se sont penchées une première fois sur le budget 2006 et le plan financier 2007-2009. Le Conseil des Etats, Chambre prioritaire, a adopté le budget par 33 voix sans opposition, soit dans un climat relativement harmonieux. Le Conseil national, pour sa part, a dû traiter des propositions de renvoi issues de la gauche et de la droite. Il faudra donc attendre la deuxième semaine de la session pour connaître d'éventuelles décisions concrètes.

Le Conseil des Etats avait transmis le budget au Conseil national avec un déficit de 608 mio.fr., ce qui est conforme au frein à l'endettement, après avoir procédé à de légères corrections, portant sur 89 mio.fr. La diminution du nombre de demandes d'asile explique une partie des économies, soit 70 mio.fr. Le Conseil des Etats a refusé, par 25 voix contre 17, d'augmenter à 58 mio.fr., autrement dit de 20 mio.fr., le crédit pour la réduction des prix des sillons dans le trafic par wagons complets. Le budget approuvé par la Chambre prioritaire prévoit 52 157 mio.fr. de recettes et 52 765 mio.fr. de dépenses. Elle a également pris connaissance du plan financier 2007-2009. Le deuxième supplément au budget 2005, prévoyant des crédits supérieurs à 207 mio.fr., a été adopté par 34 voix sans opposition. La Chambre haute a rejeté de justesse (17 voix contre 15) une réduction du crédit avec lequel il est prévu d'équiper les locomotives de Deutsche Bahn avec le système de sécurité ferroviaire ETCS. Enfin, elle a donné son feu vert aux investissements préalables d'une hauteur de 7,5 mio.fr. pour le projet « Porta Alpina ».

Conseil national : le grand débat n'a pas encore eu lieu

Au Conseil national, le débat sur le budget a été considérablement plus mouvementé : la Commission des finances a proposé de réduire le déficit à quelque 545 mio.fr. L'UDC a demandé le renvoi du projet au Conseil fédéral afin que ce dernier réduise les dépenses de 700 mio.fr. et qu'il présente un budget équilibré. La gauche a déposé une proposition de renvoi allant dans le sens contraire. En effet, le PS entend accepter uniquement le budget du Conseil fédéral. Seuls les parlementaires du centre ont approuvé la Commission. Le PRD a également annoncé d'autres propositions de réduction « sélectives ». Pour l'examen de détail, qui aura lieu au cours de la deuxième semaine de la session, quelque 90 propositions minoritaires et individuelles ont été annoncées.

Le plan financier est le vrai problème

Pour les milieux économiques, le budget 2006 respecte grosso modo les limites officielles nécessaires. Il n'en va de même du plan financier 2007-2009 : la discipline budgétaire menace une nouvelle fois de s'étioler à partir de 2008. Le débat relatif aux perspectives préoccupantes des finances fédérales mérite donc davantage d'attention que celui sur le budget 2006. La dérive des finances à partir de 2008 est essentiellement imputable à des automatismes financiers en faveur des assurances sociales (surtout l'énorme besoin de financement de l'AI) et de projets ferroviaires. La conformité avec le frein à l'endettement masque la dynamique négative qui entraîne un accroissement de

la quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat. L'objectif des efforts de politique financière doit être de continuer à garantir une discipline budgétaire en phase avec le renchérissement ces prochaines années.

Afin de briser la dynamique des dépenses prévisible pour la période du plan, des réformes structurelles visant à réduire les dépenses dans les principaux groupes de tâches de la Confédération (transports, formation, agriculture et prévoyance sociale) s'imposent. La motion Lauri, qui sera vraisemblablement traitée par le Conseil des Etats au cours de la deuxième semaine de la session, propose déjà un instrument important.

Allocations familiales : maintien de divergences essentielles

Le Conseil national a maintenu pour l'essentiel son projet d'harmonisation matérielle et formelle des allocations familiales. Il a ainsi réitéré sa volonté de fixer l'allocation mensuelle à 200 francs par enfant au moins et celle d'inclure les indépendants et les personnes sans activité lucrative dans le système. Le contre-projet à l'initiative de Travail.Suisse retourne au Conseil des Etats.

La résistance des libéraux, des démocrates du centre et des radicaux de la Chambre basse, appuyée par le conseiller fédéral Couchepin, n'a pas permis d'éliminer la divergence aux conséquences les plus importantes de ce projet. C'est ainsi une majorité de 97 voix contre 86 qui a soutenu la proposition de fixer les allocations à 200 francs (250 francs pour les jeunes en formation) au minimum dans toute la Suisse et de prévoir un dispositif d'indexation. Le Conseil des Etats avait choisi de laisser ces compétences aux cantons.

Le principe « un enfant, une allocation » s'est imposé dans d'autres articles. Le Conseil national a décidé d'inclure les indépendants dans le système, mais d'un cheveu (93-92). De même a-t-il confirmé de justesse sa volonté d'allouer des allocations aux personnes sans activité lucrative (94-92). Ces divergences devront être à nouveau examinées par la Chambre des cantons.

Quant au financement, le National a finalement renoncé, de peu également (95-91), à faire participer les employés aux coûts du système lorsque les besoins financiers dépassent 1,5 % du revenu déterminant.

Harmonisation matérielle inacceptable

La fixation de montants minimums d'allocation est le point inacceptable de ce projet, puisqu'il entraînerait des coûts supplémentaires pour l'économie et jetterait

les bases d'une assurance sociale fédérale nouvelle. L'inclusion dans le système des indépendants, qui ne le souhaitent pas, apparaît logique mais guère raisonnable. Les aspects administratifs liés à l'attribution d'allocations familiales aux personnes sans activité lucrative alourdissent inutilement le système. Il faut souhaiter que le Conseil des Etats restera ferme sur sa volonté de laisser aux cantons, qui écoperaient aussi de charges administratives et financières supplémentaires, les compétences qui doivent être les leurs.

Or de la Banque nationale: proposition de compromis adoptée au Conseil national

Le Conseil national a décidé par 150 voix sans opposition et huit abstentions d'adopter le contre-projet indirect des quatre partis gouvernementaux à l'initiative « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS » (initiative COSA). Ainsi, la part de la Confédération de 7 milliards de francs provenant de la vente de l'or excédentaire de la Banque nationale devrait aller au fonds de compensation de l'AVS. La question de savoir si cet argent servira à assainir la très déficitaire AI n'est toujours pas réglée. La somme ne sera distribuée qu'à condition que l'initiative COSA soit retirée ou qu'elle ait été rejetée par le peuple. Le Conseil national a décidé par 106 voix contre 58 de rejeter l'initiative COSA. Le projet retourne maintenant au Conseil des Etats.

La lutte contre l'initiative COSA bien engagée

Du point de vue de l'économie, ce résultat est à saluer. Le contre-projet indirect est appuyé par l'économie à la condition que l'AI soit séparée de l'AVS et du budget de la Confédération et assainie du côté des dépenses. La malheureuse initiative COSA pourra ainsi être combattue. Car elle veut associer le mandat de la Banque nationale en matière de politique monétaire à une affectation à caractère social. La Banque nationale serait soumise à des pressions politiques l'incitant à réaliser des bénéfices, ce qui n'entre pas dans les attributions d'une banque centrale.

Promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse : deuxième tentative

En deuxième lecture, le Conseil national a approuvé le projet de financement relatif à la promotion de la place économique suisse. Il s'agissait d'une demande de crédit du Conseil fédéral de 9,8 mio.fr. pour les

années 2006 et 2007. La Chambre du peuple a adopté la loi fédérale sur la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse par 110 voix contre 49 et 35 abstentions. L'unique proposition de minorité demandant un plan global a été rejetée par 90 voix contre 65. Le projet est maintenant soumis au Conseil des Etats.

A la session d'automne, le projet avait échoué au Conseil national, se heurtant à la double résistance de l'UDC et de la gauche. Le Conseil des Etats, deuxième Chambre délibérante, avait ajouté une clause selon laquelle la Confédération peut encourager l'implantation durable d'entreprises étrangères en Suisse.

Occasion ratée

L'économie n'est pas opposée par principe à la promotion de l'implantation d'entreprises. Mais ce dossier n'est pas prioritaire. Il n'en reste pas moins que les Chambres fédérales ont raté une occasion d'examiner de près le financement de ce projet et de le corriger. Car les ressources demandées par le Conseil fédéral, 9,8 mio.fr., représentent une augmentation inutile d'un mio.fr. par an par rapport aux années antérieures (2 mio.fr. en 2006 et 2007). Cette exigence ne tient pas compte de la situation financière de la Confédération.

Loi sur les télécommunications : élimination des divergences à l'ombre du débat sur Swisscom

La question controversée de la privatisation de Swisscom et de ses engagements étrangers s'est invitée dans les débats. Cependant, le Conseil des Etats a rejeté par 26 voix contre 10 une proposition visant à ajourner l'élimination des divergences. La majorité des conseillers aux Etats a estimé qu'une nouvelle loi sur les télécommunications doit créer la sécurité juridique pour toute la branche.

Le Conseil des Etats a décidé, par 18 voix contre 15, une ouverture minimale du dernier kilomètre pour les concurrents de Swisscom, suivant en cela le Conseil national. Ainsi, les entreprises de télécommunication auront accès au haut débit uniquement sur le câble en cuivre de Swisscom. La Commission avait demandé que Swisscom soit contrainte de mettre à la disposition des autres prestataires de services un raccordement par fibres optiques. Le Conseil des Etats a décidé

par 17 voix contre 16 que le dernier kilomètre serait ouvert pour une durée illimitée et non pour deux ans seulement. Le Conseil fédéral devra vérifier si la concurrence investit dans des infrastructures propres ; le cas échéant, il pourra lui retirer le droit d'accès. La loi sur les télécommunications retourne maintenant au Conseil national avec les divergences restantes. Le 15 décembre, le Conseil des Etats débattait en urgence des décisions relatives à Swisscom. Au cours de la présente session, le Conseil national discutera aussi des décisions du Conseil fédéral y relatives.

Ouvrir sans menacer les investissements

L'ouverture du dernier kilomètre, qui constitue un souci constant de l'économie, est à saluer. En décidant une ouverture restreinte du dernier kilomètre pour le réseau fixe et les capacités actuelles, le Conseil des Etats, à l'instar du Conseil national, empêche une réglementation relative aux technologies futures entravant les investissements (téléphonie mobile ou WLAN, par exemple).

Dans le contexte du débat imminent sur Swisscom, il paraît indispensable d'adopter rapidement la LTC révisée afin de créer la sécurité juridique pour l'ensemble de la branche. Compte tenu du fait que les divergences sur le fond sont peu nombreuses, il faut espérer que les Chambres fédérales pourront clore le dossier au cours de la session d'hiver.

La loi sur les étrangers est sous toit

La nouvelle loi sur les étrangers est sous toit. Le Conseil des Etats, suivant en cela sa commission, a éliminé la dernière divergence qui le séparait du Conseil national. Quelques points mineurs subsistent, qui doivent permettre la coordination avec la loi sur l'asile.

L'ultime divergence avait trait aux places de formation qu'un employeur aurait dû créer pour obtenir en contrepartie l'autorisation d'embaucher du personnel étranger. Le Conseil des Etats a finalement abandonné cette exigence, qui liait artificiellement des domaines distincts.

La nouvelle loi sur les étrangers institue le principe binaire d'admission de la main d'œuvre : les ressortissants de l'UE et de l'AELE bénéficieront de la libre circulation, tandis que l'immigration – restreinte – sera

limitée aux seuls travailleurs qualifiés pour les autres pays.

Objets au stade de l'élimination des divergences

D'autres objets qui intéressent les milieux économiques étaient au stade de l'élimination des divergences au cours de la première semaine de la session.

Loi sur la radio et la télévision (LRTV)

Le Conseil des Etats se rapproche de la position du Conseil national en ce qui concerne l'interdiction de la publicité pour des boissons alcoolisées en étendant l'interdiction de la publicité qui vaut pour la SSR à toutes les chaînes nationales et régionales (Star TV, Viva/Swizz, Presse TV, Teleclub) ainsi qu'aux pages publicitaires et programmes étrangers. Il reste une petite douzaine de divergences qui devraient être éliminées au cours de la présente session parlementaire. La discussion sur la répartition de la redevance se poursuit : le Conseil des Etats maintient sa solution flexible par 21 voix contre 20 (entre 3 % et 5 % pour les stations de radio et les chaînes de télévision privées). Dans l'interval, le Conseil national s'était prononcé pour un taux fixe de 4 %. Le Conseil des Etats n'a rien voulu savoir d'un taux fixe pour les stations de radio des régions périphériques et de montagne. En ce qui concerne le financement de l'offre étrangère de la SSR, la Chambre des cantons est allée plus loin que le National, décidant que la Confédération assumerait la moitié au minimum des coûts de Swissinfo.

Loi sur le marché intérieur (LMI)

Le Conseil national a approuvé, par 140 voix contre 19, une réglementation spéciale pour l'hôtellerie et la restauration adoptée par le Conseil des Etats. La Chambre des cantons avait intégré cette nouvelle disposition dans la loi sur les denrées alimentaires. Elle accorde au Conseil fédéral le droit de fixer, en cas de besoin, des exigences en matière de formation en hygiène.

Le National a maintenu par 95 voix contre 63 la possibilité pour la Comco de déposer un recours auprès du Tribunal fédéral contre les restrictions cantonales au libre accès au marché pour les marchés publics. Le Conseil des Etats avait rejeté cette disposition. Par conséquent, une divergence persiste. La CER a

approuvé à l'unanimité une motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats visant à faciliter l'accès au marché de l'UE des petites et moyennes entreprises.

Droit de la révision

Il y a également eu un rapprochement des deux Chambres sur le droit de la révision et de la sarl. Le Conseil des Etats a éliminé toutes les divergences à une exception près. Les personnes qui effectuent une révision ordinaire doivent pouvoir exercer leur mandat pendant sept ans. Le Conseil national avait plaidé pour un délai de cinq ans. Le Conseil des Etats a suivi la proposition minoritaire par 21 voix contre 8. Cela correspond largement à la pratique européenne. Toutes les autres divergences ont pu être éliminées. Le Conseil des Etats a encore adopté, par 19 voix contre 11, une proposition déposée ultérieurement par le ministre de la Justice Christoph Blocher. En conséquence, l'autorité fédérale de surveillance ne sera pas soumise à la loi sur le personnel de la Confédération, tel que c'était prévu initialement, mais au Code des obligations (CO).

Assurance contre les risques à l'exportation

Le Conseil national maintient la séparation entre les affaires étatiques et privées, mais consent à se rapprocher quelque peu du Conseil des Etats : les risques des débiteurs publics et privés seront certes comptabilisés séparément, mais on renonce à une administration séparée. Le Conseil national a abandonné, par 89 voix contre 58, l'exigence selon laquelle les deux sexes devront être représentés de manière équilibrée au sein du conseil d'administration de la GRE. La Chambre basse a insisté sur une représentation équilibrée des partenaires sociaux.

Pour toute question :

bern@economiesuisse.ch