

Session d'hiver des Chambres fédérales : 3e semaine

Budget, loi sur la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et articles constitutionnels sur la formation

19 décembre 2005

Numéro 46

Pause de fin d'année

Notre prochain bulletin paraîtra le 16 janvier 2006

Nous vous souhaitons de très belles fêtes de fin d'année

dossierpolitique

Le déficit du budget 2006 est inférieur à 600 mio.fr.

Au terme de la dernière session parlementaire de l'année, les Chambres fédérales ont pu conclure leurs délibérations sur des sujets importants, dont l'article constitutionnel sur la formation, la nouvelle assurance contre les risques à l'exportation, la loi sur les étrangers, le droit de la Sàrl et de la révision ainsi que les textes concernant la Convention sur le brevet européen. De plus, les Chambres fédérales ont adopté un budget 2006 « conforme au frein à l'endettement » qui prévoit un déficit de 585 mio.fr. La loi sur la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et la loi sur la protection des données ont constitué d'autres thèmes majeurs de la dernière semaine de session.

Les Etats approuvent la poursuite de la coopération avec les pays d'Europe de l'Est

Le Conseil des Etats, Chambre prioritaire, a adopté la loi sur la coopération avec les pays d'Europe de l'Est par 35 voix sans opposition. Cet texte prend le relais d'un arrêté fédéral limité à dix ans et règle les formes de la coopération et du financement de l'aide à l'Est.

Le débat d'entrée en matière, qui s'est déroulé pour l'essentiel au cours de la deuxième semaine de session, a principalement porté sur la contribution en faveur de la cohésion : la Suisse a d'ores et déjà accordé une aide d'un milliard de francs sur cinq ans aux nouveaux Etats membres de l'UE. Mais le financement est controversé et encore largement incertain : la conseillère fédérale Calmy-Rey a assuré que l'aide au développement en faveur des pays du sud ne serait pas restreinte. Il est question de financer la contribution à la cohésion par des compensations dans le DFAE et le DFE de même qu'avec des recettes générées par l'accord sur la fiscalité de l'épargne conclu avec l'UE.

Lors de l'examen de détail, la Chambre des cantons a seulement apporté quelques précisions. Le dossier passe maintenant au Conseil national. Si ce dernier adopte la loi et qu'aucune demande de référendum n'est déposée, le texte pourrait entrer en vigueur dès l'année prochaine.

Il manque un concept de financement des versements en faveur de la cohésion

La poursuite de la coopération avec les pays d'Europe orientale est dans l'intérêt de la Suisse et de son économie. Le soutien apporté à la transition en Europe orientale est une mesure unique limitée dans le temps. En se limitant à dix ans, la loi en tient compte. En ce qui concerne le crédit-cadre en vue du versement de 1 mrd fr. en faveur de la cohésion, il pourra

être accepté seulement après l'adoption par le Conseil national de la loi sur la coopération avec les pays d'Europe de l'Est.

Le fait qu'il n'y ait pas de concept élaboré quant à la manière de financer et de compenser la contribution de cohésion est insatisfaisant. Le financement ne doit avoir aucune incidence sur le budget – notamment parce que le Conseil fédéral avait promis que les Accords bilatéraux II n'induiraient pas de coûts supplémentaires. Les sources de recettes futures, qui se fondent sur des hypothèses incertaines, n'entrent pas en ligne de compte. La question de savoir si la compensation doit épargner les pays en développement et d'autres pays en transition relève de la politique. Les milieux économiques exigent en outre que la Suisse dirige les projets financés par la contribution en faveur de la cohésion. L'offre et les prestations possibles de l'économie suisse doivent être prises en considération lors du choix des projets.

Budget 2006 : un déficit de 585 mio.fr.

Le budget de la Confédération pour l'année prochaine affiche finalement un déficit de 585 mio.fr. Les Chambres fédérales ont approuvé la proposition de compromis de la conférence de conciliation. Cette proposition a éliminé l'ultime divergence relative au crédit pour les études de projet, les essais et l'achat de matériel d'armement. Le Conseil des Etats a approuvé la proposition de conciliation - diminution de 7 millions de francs à 143 mio fr. — par 30 voix contre 6 et le Conseil national par 109 voix contre 58.

Le budget 2006 prévoit 52 157 mio.fr. de recettes et 52 742 mio.fr. de dépenses. Ainsi, le déficit est supérieur de 112 mio.fr. à la proposition initiale du Conseil fédéral. Le compte de résultats présente un

excès de dépenses de quelque 2,8 mrd fr. Les dettes s'alourdissent de 2 mrd fr. environ et approchent de la marque des 130 mrd fr. Le budget est conforme au frein à l'endettement, le déficit se situant à quelque 310 mio.fr. au-dessous du montant admissible l'année prochaine en vertu des engagements décidés par les Chambres fédérales. Le Conseil fédéral et le Parlement comptent éliminer complètement le déficit structurel en 2007 et présenter des budgets excédentaires à partir de 2007.

Appréciation

Le budget 2006 adopté par les Chambres fédérales respecte les limites officielles requises. Ce faisant, il est satisfaisant aux yeux des milieux économiques. Toutefois, la conformité au frein à l'endettement ne doit pas cacher le fait que les perspectives de politique financière pour les années à venir sont inquiétantes. Après les deux programmes d'allègement, PAB 03 et PAB 04, la discipline budgétaire menace à nouveau de se relâcher. Ce risque est notamment imputable aux des automatismes financiers en faveur de grands projets dans le domaine des transports, en particulier des projets ferroviaires. Le Conseil des Etats a malheureusement rejeté de justesse – par 16 voix contre 15 – une motion qui aurait permis d'endiguer la hausse des coûts dans le domaine des transports.

L'article constitutionnel sur la formation sera soumis au peuple en mai 2006

L'article sur la formation est sous toit. Les Chambres ont adopté, au vote final, la nouvelle disposition constitutionnelle par 176 voix contre 3 et 7 abstentions (Conseil national) et 44 voix contre 1 (Conseil des Etats). A la demande de sa commission, le Conseil national a éliminé les dernières divergences. La Chambre des cantons avait reformulé l'« équivalence établie entre les formations purement scolaires et les formations professionnelles » introduite par le Conseil national. Ce dernier craignait que cette équivalence soit interprétée comme un droit d'accéder à une haute école après l'accomplissement d'un apprentissage. Conformément à la formulation du Conseil des Etats, la Confédération et les cantons sont tenus de s'engager pour une « considération sociale équivalente » des établissements de culture générale et des établissements professionnels. Au Conseil national, le porte-parole de la Commission, Johannes Randegger, a souligné qu'il n'est pas possible de déduire des exigen-

ces financières ou légales d'un article constitutionnel, car ces aspects sont réglés au niveau de la loi. Enfin, le Conseil national s'est également déclaré d'accord avec le fait que la Confédération doit intégrer la recherche dans ses statistiques.

Les délibérations étant terminées, la votation populaire pourra avoir lieu en 2006. L'article constitutionnel permettra dorénavant à la Confédération d'intervenir quand les cantons ne parviennent pas à s'entendre en matière d'harmonisation des systèmes éducatifs.

Article sur l'équivalence : douteux

Les milieux économiques sont satisfaits du résultat. Il est indispensable d'améliorer la collaboration entre la Confédération et les cantons et d'exercer une pression accrue en vue d'améliorer la coordination, dans l'intérêt d'un système de formation plus efficace – surtout dans la perspective des défis de la concurrence mondiale en matière de connaissances.

Il est en particulier réjouissant de constater que le nouvel article constitutionnel englobe le domaine des hautes écoles. L'équivalence établie entre les formations scolaires et les formations professionnelles ainsi que la compétence directe de la Confédération en matière de promotion de la formation continue sont problématiques. Le Masterplan Hautes écoles spécialisées de la Confédération et des cantons prévoit expressément que l'offre de perfectionnement doit couvrir les coûts (autofinancement). En matière de formation continue, l'article constitutionnel doit se limiter à la fixation de critères de qualité, à la reconnaissance des diplômes et à l'établissement de la transparence du marché. Par ailleurs, la mention de l'équivalence établie entre les formations scolaire et professionnelle est superflue, car l'objectif - supérieur - de création d'un programme de formation suisse en tient compte de manière implicite. Enfin, tenter de parvenir à l'équivalence sociale via un article constitutionnel semble une voie bien incertaine.

Loi sur la protection des données : encore deux divergences

Le Conseil des Etats s'est penché sur la révision de la loi sur la protection des données. Elle règle le traitement automatique des données et la publication de données au-delà des frontières nationales. La loi doit être révisée de manière à ce que la Suisse puisse ratifier un protocole additionnel du Conseil de l'Europe. Le Conseil des Etats a approuvé la révision.

Le Conseil national avait adopté des propositions importantes pour l'économie et le Conseil des Etats l'a suivi sur la majorité des points. A l'inverse du National, la Chambre haute a introduit par 19 voix contre 13 une obligation d'information pour les traitements automatisés de données ayant des conséquences juridiques sur les personnes. Une autre divergence concernait la question du transfert de données au sein de groupes. Le Conseil national doit traiter à nouveau cette question et clarifier la situation. La loi retourne au Conseil national avec deux divergences et devrait être mise sous toit au cours de la session ce printemps.

Renoncer à des obligations bureaucratiques

Du point de vue de l'économie, introduire une obligation d'informer dans le cas du traitement automatisé de données constitue une mesure déplacée. Cette disposition n'est pas nécessaire sur la base du protocole additionnel et se révèle très problématique dans la pratique. Le Conseil national doit maintenir sa position. Dans le cas du transfert de données au sein d'un groupe, l'économie a besoin d'une réglementation claire et simple pour les transferts tant nationaux qu'internationaux. Il faut renoncer à des excès bureaucratiques en matière de déclaration. Le Conseil des Etats l'a reconnu, mais considère que les règles en place satisfont cette exigence. Il revient au Conseil national de trouver une formulation claire et transparente pour cette exigence incontestée sur le fond.

Acceptation claire de la Convention sur le brevet européen

A l'instar du Conseil des Etats, le Conseil national a approuvé l'Acte portant révision de la Convention sur le brevet européen (CBE) et l'Accord sur les langues CBE. Ce dernier permet de diminuer les coûts grâce à l'abandon d'exigences en matière de traduction des brevets.

Le Conseil national a refusé, par 114 voix contre 62, la proposition de la gauche et des Verts visant renvoyer l'objet au Conseil fédéral en vue de clarifier les conséquences de la révision sur les coûts de la santé, sur la production de médicaments génériques et sur les prix des médicaments. Le Conseil national a adopté l'Acte de révision par 112 voix contre 26 et 22 abstentions et l'Accord sur les langues par 154 voix contre 0 et 15 abstentions. La modification de la Convention sur le brevet européen et l'adaptation de

la loi sur les brevets ont été acceptées au vote final par le Conseil national et le Conseil des Etats par respectivement 131 voix contre 17 et 35 abstentions et 44 voix contre 0 et une abstention ; les Chambres ont accepté la Convention sur les langues par 167 voix contre 16 et une abstention et 45 voix contre 0.

Harmonisation importante pour l'économie suisse

Le système de brevet européen est très important pour l'économie suisse, fortement imbriquée au niveau international, et pour la recherche. L'harmonisation et la reconnaissance réciproque des droits de la propriété intellectuelle sont décisives pour le bon fonctionnement du système économique mondial. Un système de brevet financièrement avantageux, et inséré dans un cadre légal européen, contribue considérablement à l'attrait de la place économique. Une participation simple et peu coûteuse au système de brevet transfrontière est primordiale, en particulier pour les petites et moyennes entreprises.

La ratification de l'Acte de révision de la CBE est même urgente, car, en cas de retard, la Suisse risque de voir la Convention sur le brevet européen s'éteindre. Les conséquences pour une économie suisse misant sur l'innovation seraient fatales. La crainte qu'un accord puisse faire augmenter les prix des médicaments protégés par un brevet est infondée. La ratification de la CBE ne se traduit par aucun changement fondamental pour la première indication thérapeutique et les suivantes.

Objets mis sous toit au cours de la session

Loi sur les étrangers

La nouvelle loi sur les étrangers, qui a été prise dans les remous suscités par le durcissement de la loi sur l'asile, a été mise sous toit et approuvée en votations finales par 106 voix contre 66 et 10 abstentions au Conseil national et 33 voix contre 8 et 4 abstentions aux Etats.

Cette nouvelle loi met en œuvre de façon cohérente la nouvelle politique en matière de main d'œuvre, à savoir la libre circulation pour certains pays et des conditions restrictives pour le reste du monde. La libre circulation sera ainsi valable pour les ressortissants de l'UE/AELE, tandis que l'accès au marché du travail pour les ressortissants d'Etats tiers sera limité aux travailleurs particulièrement qualifiés. Conformément à cette nouvelle donne, le Parlement a refusé de

recréer une forme de statut de saisonnier pour des travailleurs ne venant pas de l'UE ; tout comme il a admis qu'il fallait, dans certaines circonstances justifiées par la recherche, pouvoir retenir les diplômés des hautes écoles qui n'ont pas le droit de s'établir en Suisse.

Le projet améliore la situation des étrangers qui séjournent légalement et durablement dans notre pays en supprimant des sources de difficultés rencontrées lors du changement de profession, d'emploi ou de canton. En matière de regroupement familial, les conditions seront plus strictes, dans la mesure où ne bénéficieront d'une autorisation automatique d'établissement que les enfants de moins de 12 ans. Cette mesure vise à inciter les parents à ne pas trop attendre avant de procéder au regroupement familial et à favoriser l'intégration des enfants.

Des référendums ont été annoncés tant contre la loi sur l'asile que contre la loi sur les étrangers. Si le Parti socialiste se concentre sur la première, les Verts, mais aussi le Forum pour l'intégration des migrants (FIMM) et Solidarités sans Frontières avaient d'ores et déjà annoncé leur opposition au deuxième texte.

Droit de la Sàrl et droit de la révision

Le Conseil national a terminé ses travaux en matière de droit de la révision. La dernière divergence par rapport au Conseil des Etats concernait la durée du mandat des réviseurs : tandis que la Chambre basse souhaitait maintenir un délai de cinq ans, le Conseil des Etats a préféré une durée de sept ans. Le Conseil national a cédé. Les nouvelles dispositions du CO sur la révision et sur la Sàrl ont été adoptées par le Conseil national et le Conseil des Etats, au vote final, par respectivement 185 voix contre 2 et une abstention et 45 voix contre 0 ; la loi sur la surveillance de la révision a été acceptée par 186 voix contre 2 et 45 voix contre 0. Selon la nouvelle réglementation, l'obligation de révision est indépendante de la forme juridique ; elle établit deux catégories, à savoir la révision ordinaire et la révision restreinte. Les petites entreprises, qui ne dépassent pas certaines valeurs-seuil en matière de chiffre d'affaires, somme du bilan et nombre de poste à temps plein, doivent se soumettre à une obligation de révision restreinte et satisfaire des exigences moins strictes en ce qui concerne l'étendue et la précision de la révision. L'obligation de révision est accompagnée d'un système d'options qui permet une adaptation à la

situation et aux besoins. La révision du droit de la société à responsabilité limitée a pour but d'améliorer les conditions-cadre de l'économie par la suppression des imperfections et l'assouplissement des dispositions légales en la matière. Du point de vue de l'économie, le résultat de la révision est globalement positif. Elle renferme les modernisations nécessaires et accroît la flexibilité. La transparence et la confiance sont renforcées, la proportionnalité garantie.

Assurance contre les risques à l'exportation

Les dernières divergences ont été aplanies dans la loi sur la nouvelle assurance contre les risques à l'exportation à la demande de la conférence de conciliation. Les deux Chambres ont accepté un compromis pour régler la question de la comptabilité des affaires d'assurance : la nouvelle assurance doit travailler de manière autonome, établir une comptabilité séparée pour sa situation financière, immobilière et son rendement pour garantir la transparence. La compensation des risques entre les différentes activités doit être provisoirement possible aussi longtemps qu'ils sont équilibrés. Dès lors qu'il n'y a aucun risque à compenser, les activités sont autonomes. Les deux Chambres s'étaient déjà mises d'accord sur la composition du conseil d'administration de la nouvelle assurance des risques à l'exportation. Le Conseil des Etats a finalement admis que les représentants des partenaires sociaux aient une place au sien du comité de surveillance. En votation finale, le Conseil national et le Conseil des Etats ont adopté la loi sur l'assurance contre les risques à l'exportation par respectivement 156 voix contre 26 et 7 abstentions et 45 voix contre 0.

Autres votes finaux

Au dernier jour de la session, les Chambres fédérales ont également adopté les objets suivants :

- l'arrêté fédéral relatif au rejet de l'initiative populaire « Pour une conception moderne de la protection des animaux (oui à la protection des animaux !) » par respectivement 182 voix contre 4 et 2 abstentions (Conseil national) et 44 voix contre 0 et 1 abstention (Conseil des Etats) ;
- la révision de la loi sur la protection des animaux par 166 voix contre 22 et 1 abstention et 45 voix contre 0 ;

- l'arrêté fédéral pour le rejet de l'initiative populaire « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS » par respectivement 124 voix contre 62 et 36 voix contre 7 et 2 abstentions ;
- la loi sur l'utilisation de la part de la Confédération aux réserves d'or excédentaires de la Banque nationale pour le fonds AVS par respectivement 182 voix contre 6 et 1 abstention et 45 voix contre 0 ;
- la révision partielle de la loi l'asile par respectivement 108 voix contre 69 et 12 abstentions et 33 voix contre 12 ;
- une modification de la loi sur l'assurance maladie en lien avec la loi sur l'asile par respectivement 119 voix contre 64 et 5 abstentions et 42 voix contre 0 et 2 abstentions ;
- une modification de la loi sur l'AVS en lien avec la loi sur l'asile par respectivement 117 voix contre 63 et 6 abstentions et 43 voix contre 0 et 2 abstentions ;
- la modification sur l'assurance invalidité (simplifier la procédure) par respectivement 114 voix contre 63 et 4 abstentions et 35 voix contre 9 et une abstention ;
- la loi sur le marché intérieur par respectivement 170 voix contre 13 et 3 abstentions et 45 voix contre 0 ;
- la loi sur la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse par respectivement 108 voix contre 75 et 6 abstentions et 45 voix contre 0.

Economiesuisse Berne :
bern@economiesuisse.ch