

Présentation de la session d'automne des Chambres fédérales

Vue d'ensemble

Septembre 2005

Numéro 32-2

dossierpolitique

Session d'automne : du 19 septembre au 7 octobre 2005

Le Conseil national traitera notamment la libéralisation, controversée, du marché de l'électricité et les premières mesures d'assainissement de l'Al. Il examinera également l'initiative populaire pour une harmonisation des allocations pour enfant et son contre-projet, de même que le programme d'armement d'un montant de 1,02 mrd fr. Le Conseil des Etats se penchera sur un nouveau volet de la révision de la LAMal - le financement des hôpitaux - qui promet un débat animé. Les membres de la Chambre des cantons examineront également la reprise du système européen des brevets, la loi sur le marché intérieur et le financement de la place économique.

Loi sur l'approvisionnement en électricité

Au cours de la première semaine de session, le Conseil national discutera de la libéralisation du marché de l'électricité. Elle repose sur trois projets de loi différents :

- la modification de la loi sur les installations électriques (LIE) en ce qui concerne la réglementation du transit,
- la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl)
- la modification de la loi sur l'énergie.

La loi sur l'approvisionnement en électricité règle la libéralisation du marché de l'électricité en Suisse. Conformément au projet du Conseil fédéral, tous les clients commerciaux et industriels ont accès au marché. Il est question d'ouvrir le marché aux particuliers cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi, sachant que cette décision est soumise au référendum facultatif. La commission du Conseil national exige de passer outre la première étape proposée par le Conseil fédéral et de permettre aux particuliers d'accéder librement au marché dès l'entrée en vigueur de la loi.

La loi sur les installations électriques (LIE) règle le commerce d'électricité transfrontière dans la perspective de la participation des entreprises électriques suisses au marché européen.

La modification de la loi sur l'énergie vise à augmenter la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité nationale d'ici à 2030. Cette part devrait s'élever à 10 % de la consommation actuelle. Cette politique a été contestée au sein de la commission, qui souhaite – comme le Conseil fédéral – rendre cette politique contraignante et non encourager des mesures volontaires pendant les cinq premières années. La commission a donc adopté plusieurs mesures de promotion, notamment une rétribution à l'injection de courant à prix coûtant pour

les nouvelles installations de production en ce qui concerne, la biomasse, la géothermie et les énergies éolienne et solaire.

Les milieux économiques proposent un contre-projet

Les milieux économiques demandent aux Chambres fédérales de retravailler en profondeur le projet actuel de loi l'approvisionnement en électricité et de mieux l'adapter aux besoins de l'économie suisse. La version de la loi approuvée par la commission comporte des défauts et alourdit considérablement les coûts : elle n'améliore pas la sécurité de l'approvisionnement et ne permet pas d'exploiter les avantages attendus de l'ouverture du marché.

Les associations économiques soumettent au Parlement un contre-projet de loi sur le marché de l'électricité (LME). Ce projet est nettement plus clair et transparent que les trois projets du paquet actuel. Il présente les avantages suivants :

- Une libéralisation totale du marché de l'électricité conforme à ce qui est en cours dans l'UE, qui permet l'intégration de la plaque tournante suisse dans le marché intérieur de l'UE et garantit l'ouverture à tous les utilisateurs de manière analogue à l'UE.
- Des prix plus avantageux pour l'industrie et les PME et des incitations financières pour les exploitants de réseaux sûrs et efficaces.
- Suppression de prescriptions générant des coûts et de subventions croisées inutiles ; pas de nouvelles taxes. De plus, les frais supplémentaires à la charge de l'économie diminuent, car l'on renonce aux milliards de subventions aux énergies renouvelables.

- Des décisions sur les prix sont prises uniquement s'il n'est pas possible de trouver un terrain d'entente. Cela évite efficacement le gonflement de l'administration.

Le projet de LME contient des dispositions concernant le transit et l'intégration dans le marché européen de l'électricité. L'accroissement de l'encouragement des énergies renouvelables, au-delà de la réglementation généreuse actuelle (15 centimes/kWh de courant injecté), est refusé. Cela permet de réduire l'ensemble à un seul projet.

Assainissement de l'AI : premières mesures urgentes

Au cours de la session d'automne, le Conseil national examinera un volet du projet d'assainissement de l'assurance invalidité, à savoir les mesures visant à simplifier la procédure. Ce premier volet consiste à endiguer l'avalanche de procédures d'opposition AI sans restreindre le droit des assurés à une protection juridique transparente et compréhensible. Le Conseil fédéral souhaite

- remplacer la procédure d'opposition actuelle par la procédure de préavis,
- supprimer la gratuité de la procédure de recours devant le tribunal cantonal des assurances et
- suspendre les délais dans la procédure administrative.

La simplification de la procédure est censée éviter, à l'avenir, des procédures qui s'éternisent et des possibilités de recours multiples.

La commission a accepté les propositions de réformes par 15 voix contre 10. Toutes les décisions ont été prises contre une minorité forte ce qui laisse supposer des débats intenses au plénum. Deux autres projets relatifs à l'assainissement de l'AI – à savoir la 5e révision de l'AI et le financement supplémentaire de l'AI – sont encore débattus au sein de la commission. Le Parlement devrait se pencher sur la 5e révision de l'AI au cours de la session d'hiver, tandis que la question relative aux recettes supplémentaires (relèvement de la TVA et du taux de cotisation) sera traitée ultérieurement.

Durcir la pratique relative à l'octroi des rentes

économiesuisse approuve l'orientation de la 5e révision de l'AI. Il s'agit de prendre des mesures qui permettent de stabiliser le nombre de rentes et non de seulement freiner leur multiplication. Il est vrai que l'octroi des rentes se durcit, mais ce n'est pas encore suffisant. Il importe de corriger rapidement l'augmentation record, en comparaison internationale, du nombre de rentes AI. L'objectif est de stabiliser le nombre de rentes au niveau élevé actuel.

Révision de la LAMal – financement des hôpitaux

Chambre prioritaire, le Conseil des Etats se penchera sur l'importante réforme du financement des hôpitaux. Deux modèles élaborés respectivement par le Conseil fédéral et la CSSS s'affrontent. Le Conseil fédéral propose une réforme progressive qui introduit d'abord le financement dual fixe des hôpitaux. Comme les cantons et l'assurance maladie obligatoire se partageraient à parts égales les coûts du domaine stationnaire, la charge des assurés pourrait s'en trouver alourdie, à moins que l'on ne demande un engagement financier plus important des cantons.

La CSSS-E pour sa part souhaite introduire le financement moniste des hôpitaux sans étape intermédiaire. Tout comme le projet du Conseil fédéral, le modèle de la CSSS-E

- établit la transparence des coûts dans le domaine hospitalier et
- réduit les distorsions de la concurrence dues au passage au financement des prestations (facturation forfaitaire par cas).

Adopté à l'unanimité par la CSSS-E, ce modèle contient cependant des éléments de concurrence supplémentaires : il supprime les différences de financement entre les domaines ambulatoire (assurance obligatoire des soins) et stationnaire (assurance obligatoires des soins et cantons). La disparition de ces distorsions de concurrence permet aux modèles managed care d'accroître leur potentiel d'économies. Les cantons et les assurances de soins obligatoires participent aux coûts dans les deux domaines, mais à hauteur de respectivement 30 % et 70 %. Par conséquent, l'effet financier du modèle de la CSSS-E se révèle plus neutre que le projet du Conseil fédéral.

Aucun des deux modèles n'est convaincant

economiesuisse soutient l'introduction du financement moniste des hôpitaux tout en saluant la présentation du modèle de la CSSS-E en tant que contribution au débat. Elle considère que ce dernier contient des défauts de conception majeurs, notamment l'extension de facto de la planification cantonale au domaine ambulatoire. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de la santé (CDS) s'y oppose et critique l'intervention massive dans la liberté économique des hôpitaux privés. Du fait de leur souveraineté en matière de planification, les cantons sont à la fois juges et parties, par exemple en ce qui concerne l'octroi de mandats de prestations. Pour la planification, ils devraient certes prendre en considération les hôpitaux privés de manière « appropriée », comme par le passé, mais cette prescription restera lettre morte. En effet, les cantons privilégieront, pour des raisons politiques, culturelles et institutionnelles, « leurs » hôpitaux publics lors de l'établissement des listes d'hôpitaux et de l'octroi de mandats de prestations. Il se pourrait que les hôpitaux privés soient évincés de la concurrence. Les milieux économiques rejettent cette évolution vers une politique de la santé planifiée. Le modèle moniste créera des gains d'efficacité à condition que l'on abandonne simultanément l'obligation de contracter. Si le modèle de la CSSS-E doit être conservé, il importe d'introduire, dans le même temps, la liberté de contracter dans les domaines stationnaire et ambulatoire et de supprimer le conflit d'intérêts entre les cantons.

L'explosion des coûts dans le domaine stationnaire – principal poste de coûts de l'assurance des soins obligatoire, nécessite des réformes courageuses. Il importe de renforcer la concurrence et la liberté d'entreprise des hôpitaux, sans quoi les patients pourraient être dirigés vers des établissements étrangers et la Suisse risquerait de manquer d'une évolution qui permettrait à ses hôpitaux tant publics que privés de devenir des prestataires de services pour des clients étrangers. Il en ressort que des propositions cohérentes ont des chances auprès du peuple, même si des groupes d'intérêts importants s'y opposent.

En conclusion, aucun des deux modèles n'est convaincant. Le débat parlementaire ayant commencé il y a peu et au vu de la pression en vue d'une réforme, economiesuisse soutient le modèle de la CSSS-E, à condition que la liberté de contracter soit introduite dans les domaines ambulatoire et stationnaire. Il

reviendra au Conseil national d'examiner en profondeur les questions telles que la clé de répartition des contributions entre l'assurance des soins obligatoires et les cantons. Si les Chambres manquent de courage pour une réforme cohérente, le modèle du Conseil fédéral devra être retenu comme base de discussion.

Allocations pour enfant : la balle est dans le camp du Conseil des Etats

Au cours de la première semaine, le Conseil des Etats traitera le contre-projet indirect à l'initiative populaire « pour de plus justes allocations pour enfant ». A la session de printemps, le Conseil national avait décidé à une courte majorité de donner suite au contre-projet, qui s'appuie sur l'initiative parlementaire Fankhauser et qui a été élaboré par la commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS).

L'initiative populaire de l'organisation faîtière syndicale Travail.Suisse obligerait la Confédération à édicter des dispositions relatives aux allocations pour enfant. Selon ce projet, chaque enfant aurait droit à une allocation de 450 fr. au minimum par mois jusqu'à 16 ans ou 25 ans révolus. L'allocation serait financée par des aides financières de la Confédération et des cantons ainsi que par les cotisations des employeurs ; au moins la moitié des dépenses serait à la charge des pouvoirs publics. Le Conseil national a finalement adopté un projet – appuyé par le PS, le PDC et les Verts – qui prévoit une allocation mensuelle de 200 fr. au moins pour chaque enfant et de 250 fr. pour les jeunes en formation. Pour l'économie et les pouvoirs publics, ce projet se traduirait par des coûts supplémentaires de quelque 900 mio. fr. La commission du Conseil des Etats a approuvé le projet à une très courte majorité. C'est maintenant au tour du Conseil des Etats, deuxième Chambre à traiter le sujet, de se prononcer.

Les deux projets sont inefficaces, injustes et trop coûteux

L'initiative populaire en faveur d'une allocation pour enfant harmonisée à l'échelle nationale et multipliée par deux (450 fr.) n'est pas défendable. En effet, il ne serait pas possible d'assumer les coûts supplémentaires énormes qu'elle générerait. Les allocations pour enfant coûteraient plus de 6 mrd fr. supplémentaires par rapport à aujourd'hui. Le contre-projet indirect aurait aussi un coût considérable - soit près de 1 mrd fr.

Les deux projets reviennent à distribuer des allocations — respectivement des recettes fiscales — selon le principe de l'arrosoir. Accorder à tous les enfants une allocation entière — indépendamment de la situation financière des parents — serait coûteux, inefficace et injuste. Une augmentation générale des allocations pour enfant, financée par l'économie et l'artisanat, aurait un impact négatif sur la croissance économique et sur la place économique suisse.

Le Conseil des Etats a encore la possibilité de refuser d'entrer en matière. Dans l'éventualité où les conseillers aux Etats accepteraient le contre-projet, ils seraient bien inspirés de se tenir à la solution minoritaire Jenny en ce qui concerne le montant de l'allocation pour enfant : conformément à ce projet, les cantons resteraient compétents pour

- fixer le montant de l'allocation et
- adapter les contributions.

Adaptations au système européen des brevets

La première étape de la modification de la loi sur les brevets concerne la ratification de l'Acte de révision de la CBE (Acte portant révision de la Convention sur la délivrance de brevets européens) et de l'accord sur les langues CBE. La commission des affaires juridiques soutient ces adaptations au système des brevets européen. Chambre prioritaire, le Conseil des Etats se penchera sur cet objet au cours de la dernière semaine de la session.

Un grand nombre des modifications imposées par l'Acte de révision de la CBE concerne des aspects techniques de la procédure. Sur le plan matériel, il y a eu codification de la jurisprudence en vue de protéger les applications thérapeutiques ultérieures. Dans l'accord sur les langues CBE, les Etats parties s'engagent à renoncer à traduire les brevets qui sont rédigés dans une langue officielle du Parlement européen (allemand, français, anglais), à la condition, toutefois, qu'une des langues officielles de l'Office des brevets soit également une langue officielle nationale. Ainsi, les brevets européens en anglais, qu'ils soient traduits dans une langue nationale ou non, seront appliqués en Suisse.

Ratification urgente de l'Acte de révision de la CBE

L'économie soutient la ratification des deux accords. 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 les brevets européens s'éteindre. Sur le plan matériel, la codification de la pratique relative aux applications thérapeutiques ultérieures élimine d'éventuelles incertitudes juridiques. L'entrée en vigueur de l'accord sur les langues CBE en Suisse permettrait de réduire massivement les coûts occasionnés par la traduction des fascicules de brevets, ce que l'économie salue expressément.

Nouveau programme d'armement devant le Conseil national

Le programme d'armement 2005 du Conseil fédéral porte sur l'acquisition de matériel d'armement pour un montant de 1,02 mrd fr. Il doit permettre d'acquérir de nouveaux systèmes dans les domaines suivants :

- conduite et exploration dans toutes les situations,
- logistique,
- protection et camouflage,
- mobilité et effets des armes.

Ces investissements permettront essentiellement d'apporter un soutien subsidiaire aux autorités civiles, de promouvoir la paix et de garantir la sûreté sectorielle.

La commission de la politique de sécurité du Conseil national a adopté l'ensemble du programme d'armement par 17 voix contre 5 et 3 abstentions. L'achat de 20 hélicoptères Eurocopter en Allemagne, pour 310 mio.fr., a été approuvé par 16 voix contre 3 et 5 abstentions. En outre, l'achat d'un système intégré d'exploration et d'émission radio pour 395 mio.fr. a été accepté par 17 voix contre 8. Un certain nombre de propositions minoritaires, qui visent la suppression de postes individuels du programme d'armement, sont en suspens. Le Conseil national examinera cet objet au cours de la troisième semaine de la session.

Les milieux économiques considèrent que la défense est la seule tâche de l'Etat pour laquelle de véritables économies ont été réalisées. Les achats sont conformes aux menaces et aux besoins actuels, cela n'est pas contesté. Les propositions de refus reposent principalement sur les doutes relatifs à l'optimisation des achats qu'il est difficile d'apprécier en l'absence d'informations détaillées.

Marché intérieur : plus de liberté pour exercer une profession

Les modifications de la loi sur le marché intérieur (LMI) visent à éliminer les restrictions à l'accès au marché suisse mises en place par les cantons et les communes. L'objectif est de faciliter la mobilité professionnelle et les échanges économiques et de renforcer la compétitivité de l'économie suisse.

Lors de ses délibérations, la commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats a introduit certaines précisions par rapport à la version de la Chambre prioritaire : dorénavant, la libre circulation totale des travailleurs sera garantie en Suisse. En outre, lorsque des autorités cantonales appliquent la LMI, leur décision s'applique à l'échelle nationale. Cela réduira le foisonnement de prescriptions et d'étiquettes pour les biens et les services cantonaux.

Au Conseil des Etats, le débat se concentrera essentiellement sur la compétence de recours de la commission de la concurrence en ce qui concerne les marchés publics : la CER a décidé à une courte majorité de ramener le seuil pour la compétence de la Comco en matière de recours en dessous de 10 mio.fr. par rapport à la version du Conseil national. Une forte minorité combattra, à raison, cette décision.

Dynamiser la concurrence en Suisse

L'économie juge positivement le projet de révision de la LMI, tel qu'il a été adopté. Cela signifie que le principe du Cassis de Dijon en Suisse sera introduit en Suisse. La loi constitue une mesure indispensable pour revitaliser la concurrence sur le marché intérieur et renforcer la croissance. Elle supprime les entraves réglementaires connues et cachées. Elle sera notamment favorable à la mobilité professionnelle, mais elle exercera aussi une pression sur les prix. La possibilité d'intervention de la Comco est essentielle pour une mise en œuvre efficace. Il convient de renoncer à des prescriptions spéciales, car elles favorisent de nouvelles interventions.

Presque 10 mio.fr. pour la place économique suisse

Le programme « Location : Switzerland » de la Confédération finance la diffusion d'informations et l'organisation de manifestations publicitaires pour la qualité du site économique suisse. Pour les années 2006 et 2007, la Confédération demande un crédit de 9,8 mio.fr. Le programme disposait jusqu'ici de

3,9 mio. fr. par an. Le Conseil des Etats a déjà limité la durée de la loi à six ans, alors que le Conseil fédéral en avait prévu dix.

Il faut s'attendre à ce qu'une proposition de non-entrée en matière soit déposée devant le Conseil national, au motif que la promotion de la place économique est déjà suffisamment assurée par les cantons et les régions et qu'un programme de la Confédération est superflu.

Financement de la place économique : moyens excessifs

Même si elle émet diverses réserves, l'économie n'est pas opposée par principe à la promotion de la place économique. Pour ce qui concerne la durée du projet, elle préconise néanmoins une réduction à six ans. Il sera ainsi possible au terme de cette période de procéder à une réévaluation de la promotion d'implantation en Suisse. Le financement est problématique : les ressources demandées par le Conseil fédéral représentent une augmentation inutile de 1 mio.fr. par an. Les moyens consacrés à ce projet ne tiennent pas suffisamment compte de la situation des finances fédérales, le Conseil national devrait rectifier le tir.

Objets au stade de l'élimination des divergences

Toute une série d'objets qui intéressent les milieux économiques seront au stade de l'élimination des divergences lors de la session d'automne :

- Révision de la loi sur les bourses : la commission des affaires juridiques du Conseil national maintient ses divergences par rapport au Conseil des Etats et s'exprime en faveur d'un assouplissement modéré du secret de fonction et du délai de dix jours pour le dépôt d'une plainte auprès d'un tribunal administratif.
- Loi sur la radio et la télévision (LRTV) : des divergences subsistent en ce qui concerne la réglementation relative à la publicité et la répartition du produit de la redevance. Sur la question de la publicité, le Conseil national a adopté une position plus stricte que le Conseil des Etats (interdiction de la publicité pour des boissons alcoolisées dans les programmes régionaux et nationaux). Dans le cas de la répartition du produit de la redevance, les propositions vont d'un taux fixe de 4 % respectivement pour la radio et la télévision (majorité) à des parts flexibles entre 2 % et 5 % (minorité).

- Loi sur les télécommunications (LTC) : la LTC s'apprête à subir le deuxième tour d'élimination des divergences au Conseil national. Il s'agit principalement du dernier kilomètre. La commission a recommandé au Conseil de n'ouvrir totalement que les câbles en cuivre de Swisscom et elle s'est aussi prononcée en faveur du maintien de la période de deux ans durant laquelle les nouveaux fournisseurs pourront profiter de l'accès au haut débit à des prix orientés en fonction des coûts.
 - Prescriptions en matière de transparence des indemnités versées aux membres de conseils d'administration (CO) : il reste à trancher deux questions :
 - premièrement, la question de savoir si la transparence de l'indemnité versées aux membres du conseil d'administration doit être établie dans les statuts, et,
 - deuxièmement, si l'indemnité versées aux anciens membres du conseil d'administration, de la direction ou de personnes proches de ces derniers doit être rendue publique seulement quand elles ne sont pas au niveau du marché.
- La commission a très justement refusé de prescrire la transparence dans les statuts. Il importe de conserver cette divergence.
- Droit des Sàrl et droit de la révision : les deux Chambres ont des points de vue divergents sur la durée des mandats des organes de révision et sur l'expertise requise pour les réviseurs. La commission des affaires juridiques souhaite le maintien de la décision du Conseil national et demande une durée maximale de cinq ans (au lieu de sept ans) pour toutes les entreprises soumises à la révision ordinaire. L'assouplissement des exigences en matière d'expérience pour les experts-réviseurs demandé par le Conseil des Etats (3 ans au minimum) est également rejeté. Les deux Chambres semblent sur le point de se mettre d'accord sur l'obligation de révision pour les associations (pas de droit accordé à 10% des membres d'exiger une révision ordinaire)
 - Garantie contre les risques à l'exportation (LARE) : Le Conseil national souhaite faire la distinction entre
 - les risques des débiteurs publics et privés et de leur gestion, et
 - la prise en considération appropriée des partenaires sociaux dans le conseil d'administration et des hommes et des femmes dans les organes.
- La loi devrait être approuvée au cours de la session afin qu'il reste suffisamment de temps pour la mise en oeuvre de la LARE au 1er janvier 2007.
- Loi sur les étrangers (Létr) : Les divergences que doit traiter le Conseil national concernent en particulier le « principe d'admission différenciée » des dirigeants. La question de savoir s'il faut délivrer des autorisations de courte durée ou de séjour à d'autres « travailleurs pour des travaux spécifiques » fait l'objet de contestations. De plus, les deux Chambres doivent encore décider si les « sans papiers » doivent avoir droit à un examen approfondi de leur demande après quatre ans de séjour illégal. Les conditions à la délivrance d'une autorisation pour les victimes et les témoins de la traite d'êtres humains et le regroupement familial précoce pour les personnes qui ont un permis d'établissement sont d'autres questions controversées.

Pour toutes questions :
bern@economiesuisse.ch