



Présentation de la session de printemps des Chambres fédérales

Vue d'ensemble des objets

27 février 2006

Numéro 7

dossierpolitique

economiesuisse
Fédération des entreprises suisses
Verband der Schweizer Unternehmen
Federazione delle imprese svizzere
Swiss Business Federation

Carrefour de Rive 1
Case postale CH-1211 Genève 3
Téléphone +41 22 786 66 81
Téléfax +41 22 786 64 50
www.economiesuisse.ch

Session de printemps des Chambres fédérales, du 6 mars au 24 mars 2006

Au cours de cette session, les deux Chambres traiteront le rapport du Conseil fédéral sur la politique économique extérieure. Le Conseil national débattre de la 5^e révision de l'AI, de l'imposition des participations de collaborateur, de la loi sur les placements collectifs, de la collaboration avec les Etats d'Europe orientale ainsi que de la mise en œuvre de la loi sur le CO₂. Le Conseil des Etats délibérera sur la réforme de l'imposition des entreprises, le fonds d'infrastructure pour les agglomérations et le réseau de routes nationales. Dans le cadre de la révision partielle de la LAMal, la Chambre haute examinera, en outre, le financement des hôpitaux, l'amélioration de la compensation des risques de même que l'initiative populaire « pour la baisse des primes d'assurance maladie ».

Les trois piliers de la stratégie d'économie extérieure de la Confédération

Le rapport de politique économique extérieure traite de la mise en œuvre de la stratégie d'économie extérieure 2004 par la Confédération : premièrement, les relations avec l'UE ont été consolidées et des accords de libre-échange ont été négociés ou signés avec des pays membres de l'AELE. Deuxièmement, il est question d'introduire le principe du Cassis de Dijon (introduction unilatérale de la part de la Suisse). Troisièmement, la Suisse soutient l'évolution économique de pays partenaires. Le rapport sera soumis aux deux Chambres au cours de la session de mars. Les commissions des deux Chambres recommandent son acceptation.

Accord de libre-échange dans l'intérêt de l'économie

L'économie salue les mesures entreprises. Par contre, la décision du Conseil fédéral d'examiner encore une fois la faisabilité d'un accord de libre-échange avec les Etats-Unis suscite l'incompréhension. Les milieux économiques considèrent qu'il est maintenant important d'utiliser avec efficacité le mode de coopération visé avec les Etats-Unis.

Cinquième révision de l'AI

Le Conseil national se penchera en tant que premier conseil sur la 5^e révision de l'assurance invalidité, assurance sociale marquée par une dérive financière durant depuis plusieurs années. L'objectif principal vise à réduire de 20% le nombre des nouvelles rentes. L'économie en soutient la ligne générale et souhaite surtout éviter des mesures contraignantes à l'égard des entreprises. Par ailleurs, elle s'oppose en revanche au volet « recettes supplémentaires », qui sera traité ultérieurement.

La cinquième révision de l'AI vise à renforcer l'application du principe « l'intégration prime la rente » et à contribuer par ce biais à mettre fin à la spirale des déficits financiers. Elle met donc le poids sur les mesures de détection et d'intervention précoces et sur la réadaptation professionnelle. Elle vise aussi à supprimer les incitations financières négatives, qui font qu'il est parfois plus avantageux financièrement pour un assuré de renoncer à reprendre une activité lucrative. Le projet de révision se montre aussi plus strict en ce qui concerne la définition de l'invalidité et il contient des mesures de réduction des dépenses, notamment dans le domaine des rentes complémentaires et des « suppléments de carrière » (supplément de rente

accordées lorsque l'on estime que la personne assurée aurait bénéficié de hausses de revenu si elle avait pu poursuivre sa carrière professionnelle).

En revanche, le volet « recettes supplémentaires » proposé par le Conseil fédéral ne sera examiné que dans un deuxième temps, selon la volonté de la majorité de la commission du Conseil national. Le volet recettes prévoit une hausse des cotisations salariales de 1,4 à 1,5% (300 mio fr.) et d'un financement additionnel de 0,8 point de TVA (2 mrd fr.).

Promouvoir l'intégration et maîtriser les dépenses

Il est urgent de mettre en route des réformes dans le domaine de l'AI. La direction prise par la 5^e révision est bonne, mais elle ne va pas assez loin. Le principal problème de l'AI réside dans la multiplication massive des rentes au cours de la dernière décennie. Cette dérive est longtemps passée inaperçue. Les collectivités aussi — avant tout la Confédération ont utilisé l'AI pour se séparer avant l'heure de la retraite de certains collaborateurs. Ainsi, en janvier 2004, 5,4% de la population active touchait une rente, contre 3% en 1990. Cette évolution n'est pas seulement due aux facteurs exogènes, tels que le vieillissement, les problèmes d'intégration ou le chômage, mais aussi à des paramètres endogènes, dont la longueur des procédures, la coordination insuffisante entre les assurances et avant tout les cas dont la causalité n'est pas claire. Heureusement, l'évolution des années 2004 et 2005, qui a vu le nombre des nouvelles rentes baisser de 18% grâce à une pratique plus ferme montre la voie à suivre. Mais l'objectif doit être de stabiliser le nombre des rentes, et non d'en adoucir la hausse.

En matière de dépenses, il faudra que le Conseil national montre sa volonté d'exploiter au mieux les possibilités d'économies. Des réformes vigoureuses sont indispensables, parce que la 5^e révision provoquera dans un premier temps des coûts supplémentaires.

Les employeurs soutiennent les mesures de détection et d'intervention, mais ils souhaitent éviter des contraintes supplémentaires. A ce titre, la décision de la commission de rejeter l'idée de quotas de personnes invalides dans les entreprises d'une certaine taille est juste. Des mesures renforcées de conseils et de soutien auprès des employeurs et des campagnes de sensibilisation auront plus d'impact.

En ce qui concerne le volet « recettes supplémentaires », qui ne sera pas examiné au cours de la session de

mars, l'économiste suisse a déjà signalé son désaccord. Il vaut mieux qu'il ne soit pas traité conjointement avec la 5^e révision de l'AI, car il risquerait de réduire la volonté de réformer sérieusement cette assurance.

Imposition des participations de collaborateur

La Chambre basse est la deuxième Chambre à se pencher sur la loi régissant l'imposition des participations de collaborateur. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) s'est prononcée en faveur du projet du Conseil fédéral. D'une part, elle souhaite préciser que la vente de véritables options de collaborateur est traitée de la même manière que l'exercice du droit d'option. D'autre part, elle a arrêté le taux d'imposition des options, acquises en Suisse et exercées à l'étranger, à 11,5 % pour l'impôt fédéral direct à l'instar du Conseil fédéral. Le Conseil des Etats, quant à lui, préconise un taux de 10,0 %.

Une diminution de l'impôt à la source serait appropriée

Les milieux économiques estiment qu'il faut abaisser à 5 % le taux de l'impôt à la source perçu lors de l'exercice de l'option à l'étranger (conformément aux honoraires des membres du conseil d'administration). En effet, le taux de 11,5 % proposé par la Confédération se justifierait dans un petit nombre de cas seulement. La proposition majoritaire de la CER-N, qui précise que la cession d'un droit d'option doit être traitée de la même manière que l'exercice de l'option (c'est-à-dire l'acquisition d'une action), semble juste. De plus, il importe de prévoir une réglementation dans l'impôt à la source, qui dispense l'employeur de rechercher d'anciens employés quand la valeur des options n'excède pas un montant minimum.

Loi sur les placements collectifs

La révision de la législation sur les fonds de placement que le Conseil national va traiter au cours de la première semaine de session vise essentiellement les buts suivants : rétablir la compatibilité de la législation suisse sur les fonds de placement avec les normes européennes, étendre la législation sur les fonds de placement à toutes les formes de placements collectifs, augmenter l'attrait et promouvoir la compétitivité de la place suisse des fonds de placement, aménager et renforcer la protection des investisseurs par une

transparence accrue.

L'économie favorable à un agenda rapide

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) s'est prononcée en faveur du projet du Conseil fédéral. Elle y a en outre apporté des améliorations. Pour prévenir des handicaps de concurrence de la place financière suisse vis-à-vis de l'Europe, la loi devrait entrer en vigueur au 1er janvier 2007. L'économie soutient les améliorations et les délais rapides prévus par la commission, notamment la non-soumission des produits structurés à la loi. Il faut aussi absolument approuver la suppression de la disposition selon laquelle les parts des placements collectifs de capitaux doivent être nominatives.

Collaboration avec les Etats d'Europe de l'Est

La loi sur la coopération avec les pays d'Europe de l'Est doit servir de nouvelle base légale à la coopération avec les Etats d'Europe orientale. Cette loi, qui reprend pour l'essentiel les modalités de la coopération appliquées jusqu'ici, servira de base à la contribution suisse, d'un milliard de francs, destinée à réduire les déséquilibres économiques et sociaux dans l'Union élargie. Les programmes et projets à soutenir seront réalisés en étroite collaboration avec les nouveaux Etats membres, mais resteront sous la responsabilité de la Suisse. Le Conseil des Etats avait approuvé la loi sur la coopération avec l'Europe de l'Est avec une majorité confortable. La Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) suit la Chambre des cantons et recommande l'adoption de la loi. L'objectif est de boucler ce dossier à la session de mars.

Priorité à la neutralité budgétaire

La poursuite de la coopération avec les pays d'Europe orientale est dans l'intérêt de l'économie. L'offre et les prestations possibles doivent être prises en considération lors du choix des projets. Un point n'est pas satisfaisant : les sources de recettes futures sont encore incertaines. Le Conseil fédéral doit décider comment les paiements seront compensés. L'aide au développement et en faveur des pays d'Europe de l'Est ne peut être préservée. Il est important que les recettes ne se fondent pas sur des hypothèses incertaines et qu'elles aient un effet neutre sur le budget.

Mise en œuvre de la loi sur le CO2

Le Conseil fédéral a décidé en mars 2005 d'introduire à titre expérimental le centime climatique sur les carburants et d'introduire la taxe sur le CO2 sur les combustibles. Le Parlement doit encore adopter un arrêté fédéral fixant la hauteur de la taxe sur le CO2. Le Conseil national traite ce dossier en priorité. Conformément à la proposition du Conseil fédéral, la taxe se montera à 35 francs par tonne de CO2. Cette taxe devrait induire une réduction des émissions de CO2 de 0,7 million de tonnes d'ici à 2010. La majorité de la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) demande le renvoi du projet au Conseil fédéral avec deux recommandations : premièrement, il doit élaborer une convention avec les promoteurs du centime climatique II dans un délai de quatre mois après l'adoption de l'arrêté par le Parlement. Deuxièmement, le Conseil fédéral doit élaborer une base légale qui règle la perception et l'utilisation des centimes climatiques I et II dans les 18 mois suivant l'introduction du centime climatique II.

Base de calcul irréaliste

Les milieux économiques estiment que le Conseil fédéral s'est appuyé sur des hypothèses irréalistes, qui ne sont plus celles qu'utilise la Commission européenne pour évaluer les émissions de CO2. Il ne saurait être question de prendre une décision aussi importante que l'introduction d'une taxe sur le CO2 sur une telle base. Aussi la proposition du Conseil fédéral doit-elle être renvoyée. Le Conseil fédéral doit recalculer les prévisions relatives aux émissions de CO2 sur la base de prix du pétrole brut réalistes. Il doit également réévaluer la possibilité d'utiliser des carburants biologiques. Enfin, il doit également remanier rapidement sa proposition relative à la procédure en ce qui concerne la loi sur le CO2 et la révision de la loi sur les huiles minérales.

Réforme de l'imposition des entreprises II : réglementation légale des «sources de mécontentement»

Le Conseil des Etats, Chambre prioritaire, examinera la réglementation de la liquidation partielle indirecte et celle de la transposition. En ce qui concerne la liquidation partielle indirecte, la commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) prévoit d'imposer le produit de la vente d'une participation de 20 % au capital actions ou au capital social d'une société

té de capitaux ou d'une coopérative. Cette imposition aura lieu si, dans un délai de cinq ans suivant la vente à laquelle le vendeur aura activement participé, les ressources non nécessaires à l'entreprise sont distribuées. Dans le cas de la transposition, le produit du transfert de droits de participation de la fortune privée dans la fortune commerciale est imposé lorsque le vendeur détient au moins 50 % de l'entreprise acheteuse après le transfert.

Lutter contre les abus

Les milieux économiques estiment qu'il faut soutenir la proposition de la CER-E relative à la liquidation partielle indirecte : la solution se concentre très justement sur le risque d'abus ; elle respecte les principes de base du système fiscal suisse, en particulier le principe de l'exonération fiscale des gains en capital privés ; la solution est praticable et prévisible pour les entreprises. Toutefois, le taux de participation requis, 20 %, est bas. Pour les sociétés de capitaux proches par la taille des sociétés de personnes, dont il s'agit essentiellement ici, seule une majorité de voix donne à l'actionnaire la possibilité d'influencer le comportement de distribution. Aussi faut-il porter le niveau de la participation plancher à 50 % au minimum.

Fonds d'infrastructure : pour un trafic fluide

Le Conseil des Etats, Chambre prioritaire, examinera un plan du Conseil fédéral selon lequel d'importants projets dans les agglomérations et sur les routes nationales seront financés au moyen d'un fonds d'infrastructure. La commission des transports du Conseil des Etats (CTT-E) a adopté le projet. Elle soutient les points suivants : le fonds est conforme au frein à l'endettement. Ce fonds sera doté de 20 milliards de francs et sera limité à 20 ans. Une partie de ces ressources, 8,5 milliards de francs, sera consacrée à l'achèvement du réseau de routes nationales et 5,5 milliards de francs à son entretien. Un autre poste, la modernisation des infrastructures de transport du trafic d'agglomération, recevra 6 milliards de francs. Les régions périphériques et les régions de montagne recevront également un soutien financier.

La fluidité du trafic est indispensable

Les associations de transports rejettent tout financement de RER avec des ressources affectées aux routes et menacent de demander un référendum. La Suisse risque ainsi de bloquer sa politique des transports pour

des années. Pour l'économie, la fluidité du trafic est primordiale. Les surcharges de trafic augmentent les coûts de production à long terme et entravent la concurrence. L'affectation au rail (RER) de ressources destinées aux routes paraît juste du fait qu'elle est conforme à la Constitution et qu'elle permet de désengorger les routes. Il convient d'accorder une attention maximale aux exigences de politique financière.

Révision partielle de la LAMal : financement des hôpitaux

La révision sur laquelle le Conseil des Etats va se pencher en priorité a pour but d'endiguer la hausse des coûts des hôpitaux. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-E) a, dans un premier temps, rejeté le modèle formulé par le Conseil fédéral pour le financement des prestations selon le système dual fixe (moitié par l'assurance obligatoire des soins et moitié par les cantons). Elle propose en lieu et place un système moniste dans lequel les cantons paient directement les assureurs. La part cantonale pour les soins ambulatoires et stationnaires serait de 30%. Mais les cantons ont clairement rejeté ce modèle. Un compromis qui prévoit un mécanisme de paiement dual flexible est actuellement sur la table. En ce qui concerne la part de financement de l'assurance obligatoire des soins aux forfaits liés aux prestations, la loi fixe un montant maximum dans l'ensemble de la Suisse. Pour les cantons dont la part est inférieure à la moyenne suisse, le taux est flexible. Le projet prévoit aussi l'égalité de traitement des hôpitaux ayant un mandat de prestations et l'extension de la planification hospitalière aux assurés en complémentaires.

Davantage de concurrence entre hôpitaux

Pour les milieux économiques, le compromis est décevant. Il renforce la discrimination déjà constatée ces dernières années à l'égard des hôpitaux hors canton et des hôpitaux privés. Mais la concurrence doit aussi jouer entre hôpitaux : ces établissements doivent se renforcer par l'effet de la spécialisation et de la concentration. Au lieu de développer des listes d'institutions et la planification hospitalière, mieux vaudrait prescrire aux cantons l'attribution de mandats de prestations en procédure de soumission.

Révision partielle de la LAMal : compensation des

risques

Si certaines caisses maladie hébergent une forte proportion d'assurés occasionnant des coûts de maladie supérieurs à la moyenne, cela se traduit par des coûts de soins élevés et donc par une augmentation des primes de ces institutions. Pour contrer cette évolution, on avait introduit avec la LAMal le système de la compensation des risques qui devait maintenir un équilibre entre les assureurs confrontés à des coûts élevés et les institutions n'assurant que de faibles risques. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-E) a décidé de revoir les critères de calcul de la compensation des risques dans le cadre de la révision partielle de la LAMal. Elle prévoit dans son projet de prendre en compte non seulement l'âge et le sexe des assurés, mais aussi le risque accru de maladie par l'adjonction d'un critère « séjour dans un hôpital ou dans un EMS ». Le Conseil fédéral pourrait introduire le critère supplémentaire du diagnostic de risque accru de maladie dans une formule potestative.

Pas de réforme anticipée de la compensation des risques

Pour les milieux économiques, la réforme de la compensation des risques est un aspect important de la révision de la LAMal. Elle fait partie intégrante de l'amélioration du Managed Care, de l'introduction de la liberté de contracter et de celle d'un système de financement moniste des hôpitaux. Il convient de traiter cette réforme avec le train de mesures sur la liberté de contracter et le Managed Care. L'anticipation de la réforme sur la compensation des risques doit être rejetée.

Initiative populaire «pour la baisse des primes d'assurance maladie»

Cette initiative populaire de l'UDC sera traitée au cours de la session de mars par le Conseil des Etats, Chambre prioritaire. Le Conseil fédéral la rejette. Les milieux économiques considèrent que cette initiative présente des éléments orientés sur la concurrence importants, mais d'autres points posent problème. A leurs yeux, la vérification du catalogue de prestations en vue d'endiguer les coûts n'aboutira au résultat visé que dans une mesure réduite. Cela pourrait entraîner un rationnement des prestations de santé, ce qu'il faut rejeter. En revanche, il faut saluer la liberté de contrac-

ter ainsi que le financement moniste, du fait que ces deux facteurs promettent d'intensifier la concurrence en termes de qualité et de prestations. Toutefois, il faut rejeter les instruments prévus pour des raisons de politique financière ou d'ordre pratique. Par conséquent, il faut soutenir la proposition de renvoi de la minorité.

Procédure d'élimination des divergences

Les objets ci-après se trouvent au stade de l'élimination des divergences :

- Protection des données : au cours de la session d'hiver 2005, le Conseil des Etats avait décidé d'introduire une obligation d'information pour le traitement de données automatique. De l'avis de la commission juridique du Conseil national (CAJ-N), il en résulterait des charges administratives supplémentaires pour les entreprises, sans rapport avec le bénéfice attendu pour les personnes concernées. Une autre divergence concernait la question du transfert de données au sein de groupes et autres groupes liés.
- Initiative populaire « pour de plus justes allocations pour enfants » et l'initiative parlementaire Fankhauser « prestations familiales » : conformément aux décisions de la Chambre des cantons, la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil des Etats (CSSS-E) a maintenu son refus des montants minimums. La fixation de minimums 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. Il provoquerait aussi le lancement du référendum.
- Loi sur les télécommunications : la commission des télécommunications du Conseil des Etats (CTT-E) approuve globalement le Conseil national, mais maintient la possibilité d'un assouplissement ultérieur en ce qui concerne l'ouverture totale du marché dans le sens d'une solution intermédiaire constructive. Si la Chambre haute ne trouve pas de solution à cet ultime différend, une conférence de conciliation sera nécessaire.
- Loi sur la radio et la télévision : la commission du Conseil national s'oppose toujours au Conseil des Etats sur les points suivants : elle exige des taux fixes pour la répartition de la redevance, des prescriptions spéciales pour la diffusion de

programmes commerciaux, un soutien pour la diffusion par voie hertzienne terrestre de programmes radio dans les régions de montagne et la limitation du nombre de concessions par entreprise.

Pour toute question :

economiesuisse Berne
bern@economiesuisse.ch