

## Session de printemps des Chambres fédérales : 1ère semaine

Participations des collaborateurs, financement des hôpitaux et compensation des risques

---

13 mars 2006

Numéro 9

# dossierpolitique

---



## Compte rendu de la première semaine de la session de printemps 2006

Le Conseil national a ouvert la session de printemps par deux questions de politique financière. Il a adopté à une large majorité la nouvelle loi sur les placements collectifs. Sur la question de la fixation du rabais fiscal pour les participations des collaborateurs, il est allé dans le sens de la gauche. De son côté, le Conseil des Etats a pris connaissance du rapport de politique économique extérieure 2005 de la Confédération. Il a approuvé un modèle de compromis pour le financement des hôpitaux, ainsi que des critères supplémentaires pour le calcul de la compensation des risques entre les caisses d'assurance maladie. Le différend concernant l'ouverture du dernier kilomètre dans la loi sur les télécommunications n'a pas pu être éliminé. En revanche, les deux Chambres sont parvenues à se mettre d'accord sur la question de la loi sur la radio et la télévision.

### **Le Conseil national favorable à la loi sur les placements collectifs**

Le Conseil national a adopté la nouvelle loi sur les placements collectifs par 99 voix contre 56 et 6 abstentions. Cette loi rétablit la compatibilité avec les réglementations européennes correspondantes, ainsi que l'attrait et la compétitivité de la place suisse des fonds de placement. La loi ne doit pas s'appliquer aux instruments financiers structurés, tels que les certificats sur indice et sur panier, dans la mesure où ils satisfont certaines conditions exposées de la loi (art. 5). La Chambre basse a maintenu sa position sur ce point, ce que l'économie salue. Ces instruments financiers ne seront donc pas soumis à une autorisation de l'autorité de surveillance. L'économie se réjouit aussi de l'élimination de la disposition selon laquelle des parts dans des placements collectifs doivent être nominatives (art. 11, al. 2). Il faut espérer que le Conseil des Etats approuvera cette exigence essentielle pour la place financière suisse.

### **Participations des collaborateurs : le Conseil national fait un pas en direction de la gauche**

Le Conseil national a adopté le projet sur l'imposition des participations de collaborateurs par 106 voix

contre 66 au vote d'ensemble. Il a largement suivi le Conseil fédéral et plusieurs décisions du Conseil des Etats.

Dans ce débat, les divergences portaient en particulier sur les rabais fiscaux pour les actions et options bloquées. Dans le cas des actions détenues par des collaborateurs, le Conseil national s'est exprimé en faveur de la poursuite de la pratique actuelle (imposition lors de l'attribution avec un rabais de 6 % par année de blocage). Par contre, les options bloquées ou non cotées sont imposées lors de l'exercice. Le rabais de 10 % prévu par le Conseil fédéral et le Conseil des Etats a été ramené à 6 % sur proposition de Felix Walker (PDC/SG). Le Conseil national est ainsi allé nettement dans le sens des exigences maximales du PS. Le National a créé une autre divergence par rapport au Conseil des Etats sur la question du taux d'impôt à la source lors de l'exercice d'options à l'étranger. Le Conseil des Etats avait fixé ce taux à 10 %. La proposition Schwander (UDC/SZ) de le réduire à 5 % (comme c'est le cas pour les honoraires des membres d'un conseil d'administration) a été clairement rejetée. La Chambre du peuple a suivi le Conseil fédéral sur ce point et exigé un taux d'imposition de 11,5 %. Celui-ci correspond au taux d'imposition maximal dans l'impôt fédéral direct, ce qui ne se justifie

que rarement. Sur ce point aussi les exigences de la gauche ont été prises en considération.

Alors que le dossier devait retourner à la Chambre des cantons, la Commission de l'économie et des redevances a décidé de demander des rapports complémentaires au Conseil fédéral, notamment sur les conséquences financières du projet tant sur le plan fiscal que sur celui des assurances sociales. Elle veut aussi connaître le nombre de personnes rémunérées de cette façon, en particulier dans les *start-up*. Ces décisions ont pour effet de reporter la conclusion des débats, qui ne prendront pas fin au cours de la présente session.

#### **Rapport de politique économique extérieure : pas de controverse**

Le Conseil des Etats a pris connaissance du rapport de politique économique extérieure 2005. La modification des accords de libre-échange des pays de l'AELE avec Israël, la Roumanie et la Turquie a été approuvée par 30 voix contre 0, tandis que l'accord de libre-échange avec la Tunisie a été accepté à 31 voix contre 0. De plus, la Chambre haute a approuvé l'adoption d'un rythme annuel au lieu d'un rythme semestriel pour la publication des rapports de politique économique extérieure (30 voix contre 0).

Au Conseil des Etats, un élément central de ce bref débat a été la décision du Conseil fédéral de repenser la faisabilité d'un accord de libre-échange avec les Etats-Unis. Du point de vue de l'économie, cette attitude hésitante suscite l'incompréhension. Quoiqu'il en soit, la Suisse et les Etats-Unis sont en mesure de travailler au forum de coopération commun pour le commerce et les investissements.

#### **Financement des hôpitaux : volonté de réforme vacillante**

Le Conseil des Etats s'est une nouvelle fois penché sur la révision partielle de la loi sur l'assurance maladie. En automne, il avait renvoyé à la commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-E) le contre-projet qu'elle présentait au Conseil fédéral en la priant de consulter les cantons. Le débat a porté sur un nouveau modèle de financement des hôpitaux proposé par le Conseil fédéral. Le Conseil des Etats l'a approuvé par 25 voix contre 1 et 9 abstentions. Ce

modèle, un compromis, ne suit ni la proposition du Conseil fédéral (système dual fixe : les cantons et les assureurs se partagent équitablement les coûts) ni le modèle moniste de la CSSS-E (les cantons paient directement les assureurs).

#### **De la flexibilité pour les cantons**

L'élément central du modèle proposé par le Conseil des Etats est la part de financement flexible des cantons : ces derniers devraient assumer 60 % au moins des coûts des prestations obligatoires et des coûts d'investissement des hôpitaux privés et publics. A la condition toutefois que les hôpitaux disposent d'un mandat de prestations. Pour les cantons dont les primes d'assurance maladie sont inférieures à la moyenne nationale, le taux est flexible. Ces cantons doivent pouvoir réduire leur part à 45 %. Ce système tient compte des grandes disparités entre les cantons. Une proposition qui visait à réduire le taux flexible à 40 % a été rejetée par 29 voix contre 11. Par conséquent, les décisions du Conseil des Etats sont proches du projet initial du Conseil fédéral relatif à un modèle dual fixe.

#### **Report du changement de système**

Du point de vue de l'économie, il est décevant que le Conseil des Etats n'ait pas adopté un financement moniste des hôpitaux. Le premier modèle de la CSSS-E qui prévoyait un tel système a été énergiquement combattu par les cantons. Le système moniste n'a cependant pas été totalement écarté. En effet, la Chambre haute a accepté par 22 voix contre 15 une motion de la commission qui contraint le Conseil fédéral à présenter un projet de financement uniforme des prestations stationnaires et ambulatoires d'ici à 2008.

#### **Le financement des hôpitaux reste peu satisfaisant**

Au Conseil des Etats, le financement des prestations dans le domaine des soins stationnaires aigus par des forfaits par cas liés aux prestations n'a pas l'objet de controverse (comme auparavant au Conseil fédéral et pour les cantons). C'est un pas important en direction de la comparabilité des prestations des hôpitaux et de leurs coûts. Cependant, la loi ne règle pas la publication de comparaisons des coûts ou des résultats médicaux – la transparence des prestations hospitalières n'est donc toujours pas instaurée. Il y a pire : l'extension significative de la planification hospitalière aux

assurés possédant une couverture complémentaire renforce massivement la planification hospitalière cantonale ; cela accroît considérablement le potentiel de discrimination envers les hôpitaux privés et ceux qui se trouvent dans un autre canton. Cela n'est pas satisfaisant. L'allongement des listes d'hôpitaux et le développement de la planification hospitalière n'intensifie pas la concurrence en matière de prestations ou de qualité ni n'atténue la hausse des coûts. Afin que les hôpitaux deviennent plus concurrentiels, il faut plutôt créer un marché intérieur qui encourage la concentration et les spécialisations. Pour cela, il est indispensable de mettre en place, au minimum, un processus de soumission transparent et ouvert à tous les hôpitaux pour l'octroi de mandat de prestations et d'instaurer rapidement, si possible, la liberté de contracter. Il faut espérer que le Conseil national intégrera ces éléments dans le modèle de financement des hôpitaux.

#### **Critères de calculs supplémentaires pour la compensation des risques**

Outre les deux critères utilisés actuellement (l'âge et le sexe), il est question d'intégrer dans le calcul de la compensation des risques entre les caisses maladie le facteur du risque accru de maladie. Le Conseil des Etats en a décidé ainsi par 23 voix contre 7. Ce faisant, il s'est opposé clairement à la proposition de non-entrée en matière de Rolf Escher (PDC/VS). M. Escher craignait qu'une extension de la compensation des risques augmente également le recours à des prestations médicales.

Le séjour dans un hôpital ou un établissement médico-social est utilisé comme indicateur du risque accru de maladie. Le Conseil fédéral a la possibilité de définir d'autres indicateurs, comme la prise de certains médicaments.

Pour l'économie, la réforme de la compensation des risques constitue un élément important de la révision de la LAMal qui vise à intensifier la concurrence par une différenciation des modèles de caisse en termes de coûts et de qualité. Une redéfinition de la compensation des risques doit également être intégrée dans d'autres projets de réformes, tel le *managed care*, par exemple. Cela éviterait d'une part que la réforme de la compensation des risques ne discrimine d'autres formes d'assurance. D'autre part, cela

maintiendrait la pression en vue de s'attaquer à des thèmes difficiles. Malheureusement, le Conseil des Etats a décidé de traiter immédiatement la réforme de la compensation des risques (24 voix contre 11).

#### **Procédure d'élimination des divergences**

##### ***Loi sur les télécommunications : la tenue d'une conférence de conciliation est nécessaire***

Pour la troisième fois, le Conseil des Etats a décidé que Swisscom devait garantir à ses concurrents un accès illimité à son réseau à haut débit. Il a une nouvelle fois pris le contre-pied du Conseil national, qui souhaite ouvrir le dernier kilomètre pour deux ans seulement (26 voix contre 16). Le Conseil des Etats a également maintenu par 28 voix contre 10 la disposition selon laquelle le Parlement pouvait autoriser d'autres formes d'accès par voie d'ordonnance plutôt que par la voie législative.

Le dossier fera l'objet d'une conférence de conciliation. Un échec serait très négatif pour l'économie. D'un côté, l'économie réclame depuis longtemps l'ouverture du dernier kilomètre. De l'autre, il serait déplacé d'instituer une compétence d'extension de l'ouverture à d'autres formes d'accès par voie d'ordonnance.

##### ***Loi sur la radio et la télévision : un compromis a pu être trouvé***

Le Conseil national a traité les divergences de la loi sur la radio et la télévision. En matière de surveillance, il a renoncé à développer l'Autorité indépendante d'examen des plaintes (AIEP). Ainsi, la surveillance de la publicité et du sponsoring reste de la compétence de l'Office fédéral de la communication (OFCOM). En ce qui concerne le financement de l'offre étrangère, la Confédération indemniserà à l'avenir la moitié au moins des coûts de Swissinfo. Mais le Conseil national a maintenu à une nette majorité sa décision d'attribuer 4 % des redevances radio et télévision aux diffuseurs privés.

Le Conseil des Etats a, ensuite, suivi le Conseil national en tous points. Sur la question de la répartition de la redevance, il a écarté la solution flexible d'une répartition pouvant varier entre 3 % et 5 %. Les ultimes divergences ont donc pu être éliminées, ce qui a permis d'éviter une conférence de conciliation. Du

point de vue de l'économie, le résultat peut globalement être considéré comme positif. On peut déplorer toutefois que le projet reste marqué par une volonté de préserver les acquis et que l'on ait pas libéralisé la réglementation relative à la publicité dans le sens des dispositions européennes.

**Pour toutes questions :**  
bern@economiesuisse.ch