

Première semaine de la session d'automne 2005

Marché de l'électricité, financement des hôpitaux et allocations pour enfants

26 septembre 2005

Numéro 34-2

dossierpolitique

Première semaine de la session d'automne

Le Conseil national souhaite ouvrir le marché de l'électricité par étapes et promouvoir les énergies renouvelables. Le Conseil des Etats demande une consultation des cantons au sujet du financement des hôpitaux. De plus, il s'oppose à une réglementation uniforme des allocations pour enfants. Les autres thèmes importants examinés comprennent le budget de la Confédération, l'assistance administrative internationale dans la loi sur les bourses, le dégroupage du dernier kilomètre ainsi que la réglementation de la publicité et la répartition du produit de la redevance radio et télévision.

Extension du débat sur l'ouverture du marché de l'électricité

Le Conseil national, Chambre prioritaire, a examiné les trois parties du projet. Il a approuvé la révision de la loi sur les installations électriques, qui règle le commerce transfrontière de l'électricité, et la loi sur l'approvisionnement en électricité en vue de la libéralisation du marché l'électricité. La Chambre basse a également adopté la révision de la loi sur les installations électriques, qui promeut les énergies renouvelables.

En ce qui concerne la modification de la loi sur les installations électriques, le débat a porté principalement sur la forme juridique et la composition du conseil d'administration de la société exploitant le réseau. Le National a, très justement, privilégié la forme juridique de la société anonyme de droit privé et a garanti l'indépendance du conseil d'administration avec une solution appropriée (136 voix contre 35). Il a, par ailleurs, accepté à une courte majorité (83 voix contre 55 et 27 abstentions) la loi sur l'approvisionnement en électricité qui prévoit une ouverture du marché de l'électricité par étapes – il souhaite toutefois éviter une possibilité de référendum sur la deuxième étape de l'ouverture. Sur la question de la modification de la loi sur les installations électriques, le Conseil national s'est exprimé, à une majorité étonnante élevée (124 voix contre 24 et 25 abstentions), en faveur d'une promotion des énergies renouvelables d'une générosité imprévisible.

L'économie rejette les coûts supplémentaires

L'économie déplore que le Conseil national n'ait pas accepté une ouverture du marché intégrale compatible avec l'UE. La solution qui s'amorce avec un marché partiellement protégé comporte des risques considérables de distorsion de la concurrence et de discrimination des entreprises suisses. Cependant, ce compromis permettra peut-être d'éviter un référendum. L'impor-

tant, c'est de parvenir à lever les incertitudes qui pèsent encore sur les prochaines étapes et que la Suisse parvienne à rattraper l'écart aujourd'hui déjà considérable qui la sépare de l'UE en matière d'ouverture du marché.

economiesuisse refuse toujours les nouvelles taxes et subventions décidées pour promouvoir les énergies renouvelables. Le fait que l'ampleur des coûts supplémentaires qui vont en résulter ne puisse être chiffrée fait particulièrement réfléchir. Aucune limite supérieure de coûts n'a été fixée en matière d'appels d'offres pour l'énergie hydraulique, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de prélèvements pour les énergies renouvelables. Avec le modèle de cautionnement et de rétribution de l'électricité provenant de la combustion de déchets décidé le même jour, on peut également s'attendre à d'importantes hausses de coûts. Il est donc primordial d'épargner à l'économie des coûts supplémentaires. Aujourd'hui déjà, les PME et les entreprises des arts et métiers connaissent des prix de l'énergie supérieurs de 30 % à ceux pratiqués envers leurs concurrents européens. Comme c'est le cas dans d'autres pays européens, les gros consommateurs et les entreprises à forte consommation d'énergie doivent logiquement être libérés d'éventuelles nouvelles charges.

La question de la régulation des prix du réseau n'a pas trouvé beaucoup d'écho au sein de la commission ni en plénum. Or elle est déterminante en ce qui concerne la réalisation des avantages de l'ouverture du marché. C'est pourquoi il est important que le Conseil des Etats améliore la transparence des prix du réseau et incorpore un élément de comparaison des prix dans le projet.

Le Conseil national souhaite maintenir la discipline budgétaire au delà de 2007

Au début de la première semaine de la session parlementaire, le Conseil national a transmis la motion Schweiger pour « axer les dépenses supplémentaires sur la croissance ». Cette dernière, qui avait déjà reçu l'adhésion du Conseil des Etats, exige que l'excès des dépenses de la Confédération jusqu'en 2008 se limite à 3 mrd fr. par rapport au budget 2004. Ainsi, elles suivraient l'évolution du renchérissement. Le Conseil fédéral doit tenir compte des exigences correspondantes dans le cadre du plan financier 2007-2009.

La motion s'intéresse aux dépenses de la Confédération à partir de 2008 : faute de mesures contraires, elles menacent de partir à vau-l'eau une nouvelle fois. Par rapport au renchérissement, elles augmenteraient à un rythme supérieur à la moyenne à partir de 2008. L'assainissement du budget de la Confédération obtenu grâce aux deux programmes d'allègement serait ainsi annulé.

Politique financière : le Parlement émet des signaux justes

En transmettant la motion Schweiger, le Parlement montre qu'il s'efforce toujours d'assainir de manière cohérente les dépenses de la Confédération et donc ses finances. L'économie se réjouit de l'acceptation de cette initiative. Le programme d'allègement 04 récemment adopté poursuit les efforts d'assainissement des finances fédérales entrepris avec le PAB 03. Il a permis une correction de 5 mrd fr. au total. L'évolution des dépenses se trouve ainsi à peu près contrôlée jusqu'en 2007 – elles suivent la courbe du renchérissement. Dans ce contexte, le plan financier 2006-2009 présenté à fin juin va dans la mauvaise direction, puisque les dépenses dépasseraient la barre des 60 mrd fr. en 2009. C'est 8 mrd de plus qu'aujourd'hui. A moins de rectifier le tir – comme le demande la motion Schweiger – les dépenses partiraient à vau-l'eau à partir de 2008. L'adoption définitive de la motion Schweiger par le Parlement est un signal approprié en faveur de la poursuite de la discipline budgétaire après 2007.

Financement des hôpitaux : renvoi à la commission

Le Conseil des Etats, qui se penchait sur le projet de révision partielle de la LAMal concernant le financement des hôpitaux, l'a renvoyé en commission avec mandat de consulter les cantons. L'examen du projet

se trouve repoussé vraisemblablement à la prochaine session de printemps.

Ce projet est le deuxième volet d'un ensemble de mesures que le Conseil fédéral a proposé après l'échec de la révision de la LAMal au cours de la session d'hiver 2003. Dans ce volet, il proposait de passer à un financement des prestations dual-fixe – répartition des coûts à part égale entre les pouvoirs publics et les assurances maladie. A la surprise générale, la commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-E) a demandé le passage direct au système moniste et la mise sur pied d'égalité des domaines stationnaire et ambulatoire.

Cette modification a suscité la colère des cantons en tant que prestataires de services, de sorte que la présidente de la CSSS a expliqué dès l'entrée en matière que la commission soutenait le renvoi de l'objet et la tenue d'une procédure de consultation. Plusieurs propositions de renvoi ont été déposées au début du débat en vue d'obliger la CSSS à empêcher un référendum des cantons ou invitant les cantons à tenir une procédure de consultation. Le Conseil des Etats a décidé par 36 voix contre 1 la tenue d'une procédure de consultation en espérant que les cantons proposent des solutions constructives.

Marge de manœuvre des cantons

Le renvoi de l'objet est une victoire d'étape pour les cantons : l'économie avait soutenu la variante de la CSSS-E comme contribution au débat dans l'éventualité d'une introduction simultanée de la liberté de contracter. Les estimations relatives à la hausse des primes pour 2006 publiées le même jour, à laquelle les hôpitaux contribuent à nouveau massivement, auraient dû donner l'impulsion à des réformes courageuses. Mais la peur de la concurrence dans le domaine hospitalier et de restructuration de l'offre de soins qu'elle entraînerait ont réveillé ceux qui craignent davantage l'opposition des hôpitaux, qui s'équipent de matériel coûteux, et de leurs employés que les assurés. Heureusement, la CSSS n'a pas été contrainte par une proposition de renvoi de chercher une solution avec les cantons afin d'éviter un référendum des cantons – ce qui aurait permis au modèle de la CDS de gagner des points.

Heureusement, la CSSS n'a pas été contrainte, comme le demandait une des propositions de renvoi, de chercher une solution avec les cantons évitant un référendum de leur part. Une telle éventualité aurait

permis à leur modèle de marquer des points. Conclusion : cette décision est un coup d'épée dans l'eau. Les réformes du système de santé sont urgentes, mais il y a peu de chances qu'elles remportent l'adhésion des directeurs cantonaux en raison des conflits d'intérêts des cantons. La CSSS doit chercher des solutions axées sur la concurrence, non seulement avec les cantons, mais aussi avec le Conseil fédéral et d'autres acteurs intéressés.

Le succès de cette solution se mesurera en fonction de plusieurs paramètres : par la diminution des conflits d'intérêts des cantons, à la fois prestataires de services et payeurs, par l'intégration des prestataires de services privés, par la compression des démarches administratives et par la suppression des mauvaises incitations en matière d'allocations des ressources. L'explosion des coûts dans le système de santé est telle que la victoire d'étape des cantons ne doit en aucun cas se traduire par un ajournement de la réforme sans consensus sur des réformes de grande ampleur.

Allocations familiales : les cantons continueront de fixer les montants

Les allocations pour enfants ne seront pas fixées à 200 francs (250 francs pour les jeunes en formation) dans toute la Suisse. S'il est bien entré en matière sur le projet d'harmonisation fédérale, le Conseil des Etats a toutefois refusé d'imposer des montants minimaux aux cantons. Il leur laisse également toute latitude pour adapter les taux.

La Chambre haute s'est montrée bien peu enthousiaste. Ainsi, c'est de justesse, par 22 voix contre 21, que les sénateurs ont décidé d'entrer en matière sur le contre-projet du Conseil national à l'initiative « pour de plus justes allocations pour enfants ». C'est sur le même score qu'ils ont renoncé à imposer des montants minimaux aux cantons. Et c'est à nouveau sur le même résultat, mais à la voix prépondérante du président, qu'ils ont adopté la loi au vote d'ensemble.

Les opposants à l'entrée en matière ont dénoncé la schizophrénie du Parlement. Chacun promet des efforts en faveur de la croissance, veut alléger les charges des entreprises, assainir les assurances sociales, fixer des priorités, etc. Mais cette bonne volonté est vite oubliée : une fois de plus, on légifère dans un domaine reconnu de la compétence des cantons et qui fonctionne bien.

Dans la discussion de détail, la Chambre haute a décidé que le montant des allocations pour les enfants vivant à l'étranger serait établi en fonction du pouvoir d'achat du pays de résidence. Puis, comme le Conseil national avant elle, mais dans une formulation différente, elle a fait une fleur aux familles où deux personnes ont droit aux allocations selon deux législations cantonales différentes. L'allocation sera ainsi complétée selon le taux le plus généreux.

La Chambre des cantons a par ailleurs décidé de ne pas assujettir les indépendants au régime des allocations pour enfants et les sénateurs ont refusé de ne reconnaître que les caisses de compensation regroupant au moins 300 employeurs et 2000 salariés.

Enfin, les sénateurs ont accepté, à nouveau par 22 voix contre 21 grâce à la voix prépondérante du président, que les personnes sans activité lucrative (rentiers AI, personnes à l'assistance) toucheraient des allocations familiales, financées par les cantons. Cette possibilité serait limitée à un revenu de 30'000 francs. En revanche, les sénateurs ont refusé la mise sur pied de caisses de compensations cantonales pour distribuer ces allocations.

Appréciation

Il est heureux qu'une faible majorité ait eu la sagesse de laisser les cantons libres de fixer le montant des allocations. La Chambre des cantons a ainsi limité les dégâts, en évitant des coûts supplémentaires d'environ 900 millions de francs pour l'économie et les cantons. L'essentiel est ainsi sauf, mais il faudra convaincre le Conseil national de se rallier à cette solution plus raisonnable. L'espoir est permis, puisque la Chambre du peuple n'avait décidé adopté les allocations minimales que par 95 voix contre 93. Le lancement du référendum, déjà annoncé, serait en revanche inévitable si le Parlement devait au final maintenir des montants minimaux.

Le Conseil national pour un assouplissement de l'assistance administrative internationale

Sur la question de l'assistance administrative internationale dans le domaine des bourses et du commerce des valeurs mobilières, le Conseil national n'a pas encore éliminé les divergences par rapport à la version du Conseil des Etats : il maintient l'assouplissement modéré du lien entre les autorités étrangères et le

secret de fonction. Au sujet de la prolongation du délai pour les recours de droit administratif à 20 jours, la Chambre du peuple campe sur ses positions et s'en tient au délai de 10 jours.

La procédure d'élimination des divergences devrait produire rapidement des résultats : la commission du Conseil des Etats recommande de suivre les décisions du Conseil national. Le Conseil des Etats traitera cet objet au cours de la deuxième semaine de la session d'automne.

Assouplissement salué

L'économie salue la révision proposée. Un assouplissement de l'assistance administrative internationale est nécessaire. Dans cette optique, il faut prendre en considération les principes d'une procédure équitable de même que les droits de l'individu. Les principes fondamentaux de notre système et de notre culture juridiques (protection de la personnalité et de la sphère privée, pas de sanctions sans loi ni jugement d'un tribunal indépendant, présomption d'innocence, secret bancaire) doivent être préservés. La version du Conseil national le garantit.

Pas d'accord sur l'ouverture du dernier kilomètre

Une importante divergence subsiste dans la révision de la loi sur les télécommunications à propos de l'ouverture du dernier kilomètre. Le seul point sur lequel les Chambres sont d'accord est celui du dégroupage de la ligne de cuivre de Swisscom. En revanche, le Conseil national a décidé par 129 voix contre 48 que les fournisseurs de télécommunications qui dominent le marché (Swisscom) ne doivent permettre l'accès à haut débit aux autres fournisseurs que pendant deux ans, le temps de procéder à leurs propres investissements. La crainte que Swisscom soit entravée dans ses propres investissements et que la couverture des régions périphériques soit compromise l'a ainsi emporté. Cette décision comporte le risque de bloquer ou fortement différer la révision de la loi sur les télécommunications. Le PDC a cherché à éliminer la divergence avec le Conseil des Etats en proposant un compromis qui a néanmoins échoué en plénum. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger s'était fortement engagé en faveur de cette option, en vain.

Conclure le plus rapidement possible

La décision du Conseil national satisfait aux critères d'appréciation de l'économie. La limitation à deux ans

de l'accès au haut débit est toutefois trop courte. En dépit des divergences qui subsistent entre les deux Chambres, il est d'une importance décisive que le débat puisse se conclure rapidement. L'incertitude actuelle paralyse les investissements et l'évolution dans ce domaine. Un blocage durable n'irait pas sans poser des problèmes.

Le Conseil national maintient des règles de concurrence restrictives

La Chambre du peuple s'est attelée aux divergences portant sur la loi sur la radio et la télévision (LRTV). Les deux conseils se rapprochent lentement sur les questions de réglementation de la concurrence et de partage de la redevance. L'élimination des divergences se poursuivra au cours de la deuxième semaine de la session d'automne.

Le Conseil national se rallie à l'interdiction de la publicité politique et religieuse à la radio et la télévision. Même les radios privées n'auront pas la possibilité de diffuser de la publicité politique (92 voix contre 82). L'interdiction de publicité pour les boissons alcoolisées ne s'appliquera pas seulement à la SSR, mais s'étendra aussi aux stations TV nationales ou des régions linguistiques ainsi qu'aux fenêtres publicitaires étrangères. Ainsi, seules les radios locales et les stations TV locales pourront faire de la publicité pour la bière, le vin et le cidre. Le Conseil national a rejeté par 105 voix contre 54 une proposition de minorité qui aurait entraîné l'interdiction du parrainage des radios de la SSR.

Sur la question du partage de la redevance, le Conseil national a voté une part fixe de 4% respectivement pour les radios privées et les émetteurs TV. Ce faisant, il n'a que peu réduit les divergences avec le Conseil des Etats : ce dernier voulait une part comprise entre trois et cinq pour cent pour les radios et entre deux et cinq pour cent pour les télévisions. Le Conseil national a en outre pris d'autres décisions : afin de prévenir la concentration des médias, une entreprise du secteur ne pourrait acquérir que deux concessions TV et deux concessions radio au maximum. Il incomberait à la Confédération de prendre à sa charge pour moitié les coûts de Swissinfo, l'offre étrangère de la SSR.

Les décisions du Conseil national détériorent le résultat

Les dispositions sur la concurrence approuvées par le Conseil national sont par trop restrictives. Il convient

de faciliter la publicité pour les fournisseurs privés, celle-ci étant pour eux l'unique source de financement. En outre, la réglementation de la publicité devrait correspondre aux règles européennes. Le partage fixe de la redevance, de 4% pour les radios privées et pour les stations TV est trop rigide et ne correspond pas aux critères économiques. Mieux vaudrait une solution souple comme celle proposée par le Conseil des Etats.

Le maintien, de la part de la commission du Conseil national, de la restriction selon laquelle aucun diffuseur ne doit posséder plus de deux concessions de radio ou de télévision, constitue une nouvelle régression. Cela favorise surtout la SSR et les diffuseurs étrangers. Le Conseil des Etats avait bien fait de supprimer cette décision. Plutôt que de saisir la chance de l'ouverture, les décisions prises ont malheureusement renforcé la protection des acquis.

economiesuisse Berne
bern@economiesuisse.ch