

## Troisième semaine de la session d'été

Le programme d'allègement est sous toit

20 juin 2005

Numéro 24 - 1

# dossierpolitique



## Dernière semaine de la session d'été des chambres fédérales : budget fédéral allégé de 2 milliards

Le programme d'allègement de la Confédération pour 2006-2008 est définitif : les Chambres fédérales l'ont adopté au cours de la troisième semaine de la session d'été 2005. A l'instar du Conseil des Etats, le Conseil national recommande de rejeter l'initiative populaire pour des aliments produits sans manipulations génétiques. D'autres thèmes centraux traités au cours de la session étaient la révision du CO, la loi sur le marché intérieur et la loi sur la protection des animaux. Les deux Chambres ont accepté en vote final la nouvelle réglementation du financement des projets ferroviaires et la loi sur le travail au noir.

### **PAB 04 : les cantons restent largement épargnés**

*Le programme d'allègement budgétaire 2004 est sous toit : lors de la dernière navette, le Conseil national a approuvé la proposition du Conseil des Etats. Par conséquent, le budget fédéral est allégé de près de 2 mrd fr. supplémentaires. L'allègement correspondant à la version finale du Parlement dépasse de 47 mio. fr. la version du Conseil fédéral.*

Au cours de la dernière navette de la procédure d'élimination des divergences, le Conseil national a adopté la version du Conseil des Etats, évitant ainsi une conférence de conciliation : la commission du Conseil national avait recommandé par 15 voix contre 8 d'approuver le projet dans son ensemble. La Chambre du peuple a suivi sa recommandation. Maintenant, le programme atteindra 1,902 mrd fr. en 2008. A eux deux, le PAB 03 et le PAB 04 totalisent 4,839 mrd fr. d'allègements pour la période de 2005 à 2008. Lors du vote final, le Conseil national et le Conseil des Etats ont accepté le PAB 04 par respectivement 114 voix contre 67 et 36 voix contre 6.

Le Parlement a modifié le programme d'allègement. Contrairement à la proposition de la Confédération, les cantons ont été épargnés, car le Parlement a renoncé à réduire les contributions générales aux routes. Les économies frappant le trafic régional des voyageurs ont également été revues à la baisse. La suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales aux agriculteurs, aux sociétés d'exploitation de bus et de bateaux n'a pas passé la rampe. Ces divergences sont en grande partie compensées par des mesures d'allègement dans l'administration fédérale. Ces dernières concernent les dépenses de personnel et de biens (loyers, matériel, honoraires d'experts externes). Pour ce qui concerne les détails, les Chambres ont pris les décisions suivantes :

- Pour l'entretien des routes nationales, le Conseil des Etats a repris la réduction fixée par le National à savoir, 180 mio. fr. au lieu de 140 mio. fr.
- Le Conseil national a cédé sur la question des contributions générales pour les routes destinées aux cantons et a renoncé, à l'instar du Conseil des Etats, à la réduction de 40 mio. fr.
- Le National a fait un pas dans le sens du Conseil des Etats : il a augmenté la réduction des contributions aux hautes écoles universitaires de 200 mio. fr. à 210 mio. fr.
- Dans le domaine des dépenses de biens et services, le National est allé dans le sens du Conseil des Etats et a ramené la réduction de 125 mio. fr. à 75 mio. fr.
- Lors de la deuxième navette, la Chambre des cantons avait repris la diminution de 45 mio. fr. des ressources de l'Office fédéral des constructions et de la logistique.
- Enfin, le Conseil des Etats a insisté pour que les économies en matière de personnel tiennent compte de la modification des conditions de travail. Le Conseil national n'avait rien voulu savoir à ce sujet.

### **Des réformes structurelles s'imposent**

Le programme d'allègement 2004, tel qu'il a été adopté par le Parlement, est resté en deçà des exigences du Conseil fédéral et n'a donc juste pas atteint les objectifs. Compte tenu du fait que la spirale des dépenses et de l'endettement a seulement été freinée mais non brisée, le PAB 04 ne va pas assez loin – en particulier parce que le Conseil des Etats a buté sur certains enjeux de politique régionale. Cependant, d'après des estimations des milieux économiques, un besoin d'assainissement de quelque 2 mrd fr. subsiste. Le PAB 04

constitue ainsi un minimum absolu, nécessaire pour stabiliser les dépenses mais qui, dans les faits, ne change rien à la nécessité de procéder à des réformes structurelles.

Même avec le PAB 04, le risque existe toujours bel et bien que l'équilibre budgétaire ne puisse être atteint d'ici à 2008. En effet, les chiffres du Conseil fédéral figurant dans le plan financier reposent sur des estimations des recettes très optimistes de sorte que, conformément au plan financier actuel, les dépenses de la Confédération augmenteront de nouveau à un rythme supérieur à la moyenne à partir de 2007. Enfin, des dépenses supplémentaires considérables, qui se chiffrent en milliards, se dessinent à l'horizon et n'ont pas été prises en considération (notamment les prestations complémentaires pour les familles, le programme de recherche de l'UE, des mesures dans le domaine de la politique des médias). En outre, la menace d'un nouvel endettement important, supérieur à la moyenne, plane en rapport avec les mesures d'assainissement de l'AI et de certaines entreprises ayant des liens avec la Confédération. L'assainissement des finances fédérales est loin d'être terminé. Aujourd'hui, il importe de donner la priorité à des réformes structurelles de la politique financière, qui dotent de fondements durables l'évolution des dépenses dans les quatre grands groupes de tâches que sont les assurances sociales, les transports, la formation et l'agriculture.

### **L'initiative génétique devant le peuple**

*Le Conseil national recommande le rejet de l'initiative pour des aliments produits sans manipulations génétiques. L'initiative populaire demande qu'on renonce à utiliser, à des fins commerciales, des organismes génétiquement modifiés dans l'environnement pour une durée de cinq ans. Elle sera soumise en votation sans contre-projet.*

C'est de justesse, par 91 voix contre 88, que le Conseil national a recommandé le rejet de l'initiative populaire « pour des aliments produits sans manipulations génétiques ». Il a ainsi suivi le Conseil des Etats. La commission du Conseil national s'était encore prononcée en faveur du moratoire. Les députés ont rejeté une proposition de renvoi qui visait à obliger le Conseil fédéral à élaborer un contre-projet indirect. Le vote final du Conseil national montre également que l'arrêté fédéral était contesté : le National a accepté l'arrêté fédéral à une courte majorité – grâce à la voix

prépondérante de la présidente – par 93 voix contre 92. Le Conseil des Etats a voté pour le rejet de l'initiative par 35 voix contre 10.

L'initiative demande qu'on renonce à utiliser à des fins commerciales des organismes génétiquement modifiés (OGM) durant cinq ans. Les plantes, les parties de plantes et les semences génétiquement modifiées ne doivent ni être importées ni être mises dans le commerce en Suisse. La même disposition s'applique aux organismes animaux.

La proposition de renvoi aurait eu pour effet d'engager le Conseil fédéral à régler la question controversée de la coexistence des organismes génétiquement modifiés ou non. En même temps, il y aurait eu certitude qu'aucune autorisation ne serait délivrée jusqu'à fin 2007 concernant l'utilisation à des fins commerciales de plantes, de parties de plantes et de semences génétiquement modifiées pouvant se reproduire. La majorité des députés était toutefois d'avis que l'article 7 de la loi sur le génie génétique, appelé article de la coexistence, offre une protection suffisante à la production exempte de génie génétique.

### ***Il existe déjà une loi sur le génie génétique rigoureuse***

Du point de vue de l'économie, il est réjouissant que le Conseil national rejette lui aussi le moratoire sur le génie génétique. La recherche, le développement et l'utilisation commerciale des OGM sont étroitement liés. Le moratoire ne saurait empêcher l'importation en Suisse de produits issus de plantes génétiquement modifiées, qu'il s'agisse de denrées alimentaires ou de fourrages. Même avec le moratoire, la biotechnologie moderne agricole continuerait de se développer, mais pas en Suisse. Cela nuirait à la capacité d'innover et à la compétitivité de notre place économique. En outre, le moratoire mettrait les agriculteurs suisses sous tutelle et les défavoriserait, car ils n'auraient pas le droit de cultiver des plantes utiles génétiquement modifiées, par exemple de nouvelles variétés résistantes aux ravageurs et aux maladies.

La Suisse connaît une des lois sur le génie génétique les plus rigoureuses au monde. Elle garantit l'utilisation sûre et responsable des plantes génétiquement modifiées en Suisse ainsi que la liberté de choix des consommateurs.

### **Le Conseil des Etats approuve aussi la modernisation du droit de la sàrl**

*Tout comme le Conseil national, le Conseil des Etats a clairement approuvé la modernisation du droit de la sàrl et du droit de la révision, avec seulement un petit nombre de divergences. Le projet a été largement accepté.*

Le statut de la société à responsabilité limitée (sàrl) sera plus moderne et plus flexible à l'avenir. Ainsi, une seule personne pourra créer une sàrl et la suppression du plafond de capital de 2 mio. fr. ne freinera plus inutilement la croissance d'une telle société. Dans l'ensemble, les nouveautés tiennent compte du fait que, d'une part, la sàrl, constitue une bonne base en particulier pour une PME et que, d'autre part, elle joue un rôle non négligeable au sein d'un groupe.

Les dispositions légales relatives à la révision ont fait l'objet d'une refonte indépendante de la forme juridique et ont été durcies dans certains cas. Dorénavant, la taille d'une société déterminera si elle est assujettie à un contrôle ordinaire (plus strict) ou seulement à un contrôle restreint. A cet égard, le Conseil des Etats – suivant en cela le Conseil national – a fixé des seuils légèrement plus élevés que ceux proposés initialement par le Conseil fédéral : 10 mio. fr. pour le total du bilan, 20 mio. fr. de chiffre d'affaires et 50 emplois à plein temps. Les parlementaires ont rejeté des propositions minoritaires visant à réduire à nouveau ces seuils. Enfin, le Conseil des Etats a décidé que l'exercice de la profession de réviseur serait soumis à autorisation et que les sociétés de révision feraient l'objet d'une surveillance.

### **Un droit moderne compatible avec la pratique internationale**

Réussie et largement incontestée, la révision du droit de la sàrl apporte les changements nécessaires et est, à ce titre, soutenue par l'économie. La réglementation de l'obligation de révision - indépendante de la forme juridique avec possibilités d'options - est appropriée et autorise toute la souplesse nécessaire. L'introduction d'un système d'autorisations et de contrôle tient compte de la situation internationale.

### **Le Conseil national souhaite éliminer les entraves sur le marché intérieur**

*Les activités économiques en Suisse ne doivent plus être entravées par des obstacles cantonaux. Le Conseil national a adopté la révision de la loi sur le marché intérieur à une confortable majorité et l'a transmise au Conseil des Etats.*

La révision de la loi sur le marché intérieur (LMI), que le National a acceptée par 134 voix contre 6, améliore le fonctionnement du marché en Suisse et renforce la compétitivité de l'économie intérieure. L'accès au marché des artisans et des entreprises du secteur des services ne sera plus entravé par des obstacles communaux et cantonaux. La nouvelle loi confère le libre accès aux personnes, aux marchandises et aux services sur le marché intérieur. Toute autorisation accordée en première instance doit être valable sur tout le marché, ce qui signifie que la liberté d'établissement est étendue à la présence commerciale. La loi sur le marché intérieur actuelle encore en vigueur permet un cloisonnement pour se protéger de la concurrence des autres cantons.

La Chambre du peuple a décidé par 94 voix contre 55 de renforcer la Commission de la concurrence (Comco) : à l'avenir, la Comco ne devra plus se contenter d'adresser des recommandations aux autorités communales et cantonales, elle disposera d'un droit de recours contre les restrictions d'accès au marché inacceptables, recours qu'elle pourra faire valoir jusque devant le Tribunal fédéral. Le Conseil national a rejeté par 106 voix contre 60 une proposition de coupler l'accès au marché au respect de normes minimales harmonisées à l'échelle de la Suisse. Il a également rejeté par 92 voix contre 68 une proposition subsidiaire de lier l'accès au marché à la possession d'une expérience professionnelle ou de qualifications professionnelles suffisantes. La motion de la commission pour une réglementation uniformisée de l'accès au marché et de la formation dans le secteur hôtelier a subi le même sort (89 voix contre 70). Le projet est maintenant soumis au Conseil des Etats.

### **Mise en œuvre interne du principe du Cassis de Dijon**

Le projet de révision de la LMI, tel qu'il a été adopté, est un projet positif du point de vue de l'économie. Il introduit le principe du Cassis de Dijon en Suisse. La loi constitue une mesure indispensable pour vitaliser la concurrence sur le marché intérieur et renforcer la croissance. Elle supprime les entraves réglementaires connues et cachées. Non seulement cela

renforce la mobilité des travailleurs, mais cela exerce aussi une pression sur les prix.

Le National a très justement refusé d'introduire dans la LMI des normes minimales supplémentaires concernant les fournisseurs. Il faut saluer également le rejet de la motion de la commission : l'introduction de nouvelles normes minimales ainsi qu'une réglementation uniformisée de l'accès au marché et de la formation dans certaines branches sont contraires à l'idée fondamentale de la loi sur le marché intérieur.

### **Le Conseil fédéral revient sur le durcissement de la fiscalité**

*Le gouvernement doit vérifier sa pratique en matière d'imposition des holdings d'héritiers. C'est ce que le Conseil des Etats exige dans un postulat, qu'il a accepté à une large majorité contre la volonté du Conseil fédéral.*

A l'avenir, lors de la vente d'une société, le vendeur risque de faire face à des charges fiscales supplémentaires considérables. En effet, l'Administration fiscale des contributions (AFC) a repris une décision dans ce sens du Tribunal fédéral du 11 juin 2004. Le postulat Herberlein invite le Conseil fédéral à examiner s'il peut renoncer à durcir la pratique actuelle. Le Conseil fédéral rejette le postulat au motif que l'AFC ne peut adopter une pratique contraire à un arrêt du Tribunal fédéral. D'après le Conseil fédéral, une solution harmonisée sera présentée dans le message relatif à la réforme de l'imposition des sociétés II, qui sera transmis au Parlement ces prochains jours.

### **Successions dans les PME : des conséquences fiscales imprévisibles**

La nouvelle pratique de la liquidation partielle indirecte limite considérablement le principe juridique de l'exonération du gain en capital privé. La liquidation partielle indirecte s'appuie sur un arrêt du Tribunal fédéral contesté et sa mise en œuvre subséquente par l'AFC dans le projet de circulaire n° 7 du 14 février 2005.

Les conséquences sur les plans macroéconomique et microéconomique pourraient être fatales : La nouvelle pratique met sérieusement en péril - voire rend impossible - les successions, en particulier pour les sociétés de capitaux proches par la taille des sociétés de personnes. Dorénavant, le règlement des successions des PME financées par des capitaux de tiers donnera pour ainsi dire toujours lieu à une imposition. Les

conséquences fiscales pour le vendeur d'une société de capitaux ne sont guère prévisibles. Il s'agit pour lui d'un « piège fiscal ».

Les milieux économiques demandent urgemment au Conseil fédéral de retirer le projet de circulaire contesté, la circulaire de l'AFC, et de revenir à une réglementation qui soit

- favorable à l'économie,
- applicable, acceptable pour les PME et
- centrée sur une lutte contre les abus étroitement circonscrite.

S'appuyant sur la pratique cantonale, l'économie a présenté des propositions de réglementation susceptibles de remporter l'adhésion de la majorité. Avec l'adoption possible du message relatif à la réforme de l'imposition des entreprises II, le Conseil fédéral se donne la possibilité d'agir rapidement et de mettre un terme à la situation actuelle, qui est intenable.

### **Loi sur la protection des animaux : pas d'avocat pour les animaux dans l'immédiat**

*Le Conseil national a clos ses délibérations sur la loi sur la protection des animaux et l'a adoptée par 148 voix contre 8. Il a durci certains points de la loi de sorte que la version qu'il transmet au Conseil des Etats contient des divergences.*

La Chambre basse a refusé d'obliger les cantons à employer des avocats pour les animaux. Elle renonce également à créer une commission de la protection des animaux (en plus de la commission pour les expériences sur les animaux). En revanche, les contrôles ordinaires des autorités de protection des animaux devront être annoncés aux propriétaires d'animaux. C'est la voix prépondérante de la présidente (82 voix contre 81) qui a permis de trancher cette question. Le National a par ailleurs refusé une proposition qui voulait réserver l'abattage des animaux aux professionnels, et ce en outre uniquement en cas de motif pertinent. La Chambre du peuple a accepté par 79 voix contre 71 une proposition chargeant le Conseil fédéral de fixer les exigences en matière de formation et de formation continue du personnel des abattoirs dans le cadre de la branche. Enfin, il a décidé que la castration des porcs devra « en principe » avoir lieu sous anesthésie à partir de 2009. Les tentatives de supprimer le terme « en principe » ou de le remplacer par un délai concret ont fait chou blanc.

De par la révision de la loi sur la protection des animaux, les Chambres s'opposent à l'initiative populaire « Oui à la protection des animaux ! ». Sur certains points le Conseil national a été plus sévère que la Chambre des cantons, qui avait approuvé la révision au cours de la session d'automne 2004. En effet, la semaine dernière, le National a soutenu une interdiction de l'importation des fourrures de chiens et de chats et la déclaration du mode de production et d'élevage des bêtes pour les aliments d'origine animale.

#### **Allocations pour enfants : délai de traitement prolongé jusqu'à l'automne 2006**

*Le Conseil des Etats a prolongé d'une année le délai pour le traitement de l'initiative populaire « Pour de plus justes allocations pour enfants ». Il s'étend maintenant jusqu'en octobre 2006.*

L'initiative exige l'introduction d'une allocation pour enfants de 450 francs harmonisée dans toute la Suisse. Le Conseil des Etats souhaite délibérer sur cette initiative populaire en même temps que sur un contre-projet indirect - élaboré par le Conseil national en vue d'une harmonisation des allocations pour enfants - qui n'est pas encore prêt.

Compte tenu de l'augmentation des coûts impliquée, 6,7 mrd fr., l'initiative n'est ni défendable ni viable sur le plan économique. Le contre-projet de la commission, qui souhaite éliminer les divergences cantonales en matière d'allocations pour enfants en introduisant un montant minimal de 200 francs à l'échelle nationale, va dans la mauvaise direction. Il importe donc de le refuser. Il faut soutenir la minorité de la CSSS-N, qui demande la non-entrée en matière sur le projet de loi.

#### **Votes finaux**

*Les Chambres fédérales ont accepté en vote final les objets suivants :*

- La loi contre le travail au noir par respectivement 121 voix contre 48 et 17 abstentions et par 42 voix contre 2 et une abstention.
- Le financement des projets FTP .
- La prolongation de l'arrêté fédéral sur le contrôle des transplants, la révision totale de la procédure fédérale ainsi que l'accord sur l'entraide judiciaire en matière pénale avec les Philippines n'ont pas fait l'objet de contestations.

**economiesuisse Berne:**  
bern@economiesuisse.ch