

Session d'hiver des Chambres fédérales : 2e et 3e semaines

Droit de recours des organisations, loi sur le CO₂, loi sur les brevets
et politique agricole 2011

22 décembre 2006

Numéro 45-1

dossierpolitique

Session d'hiver des Chambres fédérales : 2e et 3e semaines

Deuxième semaine :

La participation de la Suisse aux programmes européens de recherche n'a été contestée dans aucune des deux Chambres. Seul un désaccord de caractère rédactionnel dans la formulation du système de contrôle a entraîné une divergence. En ce qui concerne le droit de recours des associations, les deux Chambres ont pu achever la procédure d'élimination des divergences.

Le Conseil national s'est attaqué à l'élimination des divergences de la loi sur l'approvisionnement en électricité. En ce qui concerne l'initiative populaire pour la baisse des primes d'assurance maladie dans l'assurance de base, il a décidé une prolongation de délai.

Le Conseil des états a approuvé le budget 2007. Il a demandé à la Poste de tenir compte des souhaits des régions et a approuvé la mise en œuvre de la loi sur le CO₂.

Troisième semaine :

Le Conseil national s'est penché le premier sur la révision de la loi sur les brevets. Il a aussi approuvé le Rapport Europe et celui sur les négociations de l'OMC.

Le Conseil des Etats a débattu de la Politique agricole 2011 et de la Convention sur le droit d'auteur.

Participation de la Suisse aux programmes de recherche de l'UE 2007-2013

Les deux Chambres, et ceci tant à droite qu'à gauche, ont confirmé l'importance d'une pleine et entière participation de la Suisse aux programmes de recherche de l'Union européenne (PCR). Elles ont certes relevé qu'il était encore possible d'en améliorer la mise en œuvre, mais aucune des deux n'a contesté l'entrée en matière.

Lors de la discussion de détail au Conseil national, une proposition des Verts de réduire la participation suisse au programme Euratom (énergie atomique) n'a pas trouvé grâce auprès des députés, parce que ce programme englobe aussi la recherche sur la fission et sur la fusion à des fins de production d'électricité. La Chambre du peuple n'a pas contesté non plus l'introduction d'un système de contrôle devant permettre de mieux apprécier, à l'aide d'indicateurs appropriés, les effets de la participation des milieux suisses de la

recherche et de l'économie à ces programmes. Vu l'ampleur des charges financières en jeu, le semblant d'évaluation pratiqué jusqu'ici n'est plus satisfaisant. Mais contrairement au Conseil national, le Conseil des Etats a décidé à l'unanimité d'opter pour une formulation plus succincte du texte de la loi. Il a ainsi créé une divergence avec le Conseil national, qui devra donc revenir sur le dossier.

Dans une perspective économique, l'introduction d'un système de contrôle est bienvenue. Ainsi, il devrait être possible à l'avenir de pratiquer des évaluations sur la base d'indicateurs appropriés. La formulation plus claire du Conseil des Etats semble mieux adaptée à l'objectif visé. Le système de contrôle permettra d'assurer un équilibre entre les avantages et les coûts de l'engagement suisse, ce qui permettra à la recherche et à l'économie de notre pays d'en tirer le meilleur profit.

La libéralisation du marché de l'électricité confirmée

Le Conseil national a confirmé la libéralisation du marché de l'électricité en deux étapes, d'abord pour les gros clients dont la consommation annuelle dépasse 100 MWh, puis pour les PME et les ménages privés. Contrairement au Conseil des États, le Conseil national a décidé par 91 voix contre 85 d'autoriser les PME à s'associer pour leurs achats d'électricité et d'offrir ainsi l'accès au marché aux clients commerciaux consommant moins de 100 MWh par année. Les milieux économiques saluent ce choix, mais ils regrettent toutefois le choix du Conseil national, décision prise par 92 voix contre 79, de soumettre la deuxième étape de l'ouverture du marché au référendum facultatif, comme la Chambre des cantons l'avait aussi décidé précédemment.

Sous l'angle économique, on saluera le fait que la Chambre du peuple a voté par 133 voix contre 45 la création d'une société nationale d'exploitation du réseau (compétente pour l'exploitation du réseau de transport) selon le concept du Conseil des États. Elle a du même coup éliminé une divergence importante.

En revanche, il est regrettable qu'elle ait jugé nécessaire de porter à 0,6 ct/kWh le prélèvement destiné à soutenir les énergies renouvelables. Le Conseil des États avait opté pour 0,5 ct. S'ajoutant à la décision très insatisfaisante de ne pas exonérer de ces taxes les productions fortement consommatrices d'énergie, cette mesure inflige à la place industrielle suisse un dangereux handicap de compétitivité.

Le Conseil national a créé une divergence supplémentaire en décidant de soutenir plus vigoureusement encore la production d'énergie solaire. Le Conseil des États, quant à lui, a surtout misé sur l'énergie hydraulique. Dans une optique économique, les objectifs rigides en matière de consommation fixés pour les ménages privés sont également erronés. Sur ce point, la Chambre basse s'est ralliée par 89 voix contre 76 à la Chambre haute.

Droit de recours des associations : toutes les divergences éliminées

Les deux Chambres ont éliminé en deux passages les divergences restantes et ainsi mis le projet définitivement au point.

L'une des divergences concernait les conventions

entre les associations de défense de l'environnement et les maîtres d'oeuvre. Contrairement à la proposition de la majorité de sa commission, le Conseil national s'est rallié au Conseil des États. Il a décidé de traiter les accords volontaires et conformes au droit entre les associations et les investisseurs comme des demandes communes adressées à l'autorité compétente. L'autorité peut tenir compte de ces accords, mais n'y est pas obligée. Si elle les refuse, ils ne seront pas appliqués. Il est ainsi clairement précisé, à juste titre, que ce sont les autorités et non les particuliers qui ont à trancher sur les questions de droit public. L'appréciation critique des accords rendra plus difficiles les tentatives de pression des ONG sur les investisseurs.

En ce qui concerne la deuxième divergence, le Conseil des États tenait à ce que, dans l'appréciation de l'impact sur l'environnement d'un projet, les autorités compétentes tiennent compte de manière équilibrée des intérêts publics comme des intérêts privés. Après que le Conseil national eut rejeté cette disposition qu'il jugeait superflue, la Chambre des cantons s'est ralliée. Elle a demandé expressément au Tribunal fédéral de ne pas mettre unilatéralement les questions d'environnement au premier plan dans la pondération des intérêts. D'un point de vue économique, il aurait été préférable d'ancrer explicitement dans la loi une pesée équilibrée des intérêts en cause. On aurait ainsi donné une orientation claire à la pratique. Même en l'absence de disposition spécifique, l'autorité est tenue d'appliquer le droit en tenant compte de tous les intérêts en cause, également de ceux des particuliers et de l'économie. Si les tribunaux sont conséquents dans l'application de ce principe, le ralliement du Conseil des États à la décision du Conseil national ne devrait pas se traduire par une détérioration de la situation des maîtres d'oeuvre.

L'important est que le projet soit désormais sous toit. Les milieux économiques sont satisfaits que ce dossier ait pu être bouclé au cours de cette session. Afin que la situation s'améliore rapidement pour les maîtres d'oeuvre, ils demandent une mise en oeuvre la plus rapide possible des nouvelles dispositions.

Initiative populaire « Pour une baisse des primes d'assurance maladie dans l'assurance de base » : prolongation de délai

L'initiative populaire de l'UDC « Pour une baisse des primes d'assurance maladie » a abouti en août 2004. Son objectif est une diminution des primes dans l'assurance obligatoire des soins.

Au cours de la session d'automne 2006, le Conseil des États, première Chambre délibérante, a décidé d'adopter un contre-projet direct à l'initiative, qui n'a pas encore été jugé satisfaisant par les sénateurs. Afin de se laisser le temps de l'examiner, le Conseil national a décidé de prolonger le délai de traitement de l'initiative. La Chambre du peuple n'a pas discuté de la partie matérielle du projet et ni du contre-projet.

Cette prolongation est une bonne chose. Elle permettra à la commission d'examiner le projet dans le détail et donnera du temps au Parlement pour faire avancer d'autres réformes engagées dans le domaine de la santé publique.

Budget 2007 sous toit

Le Conseil des États a accepté le budget à son tour sans opposition, sans introduire la moindre divergence par rapport au Conseil national. Un seul point, la réduction du montant consacré aux mandats externes (conseils pour travaux administratifs), a donné lieu à discussion au sein de la Chambre haute. Finalement, les États ont voté par 26 voix contre 14 pour une coupe de 17 millions de francs, se rangeant ainsi à l'avis du Conseil national.

Le plan financier 2008-2010 a suscité un débat plus nourri. Il annonce en effet de gros déficits en raison de charges supplémentaires extraordinaires. Certaines voix bourgeoises ont aussi tenu à souligner que la dette de la Confédération menaçait de progresser à nouveau au cours des années 2009 et 2010.

Les milieux économiques partagent ce scepticisme. Dans les années à venir, les Chambres devront absolument s'imposer une plus grande discipline budgétaire. Les dépenses devront se limiter au renchérissement. Le Parlement s'y est d'ailleurs engagé en adoptant la motion Lauri.

Loi sur l'organisation de la Poste : modification décidée

La Poste suisse doit tenir compte, dans l'organisation de sa structure d'exploitation, des exigences des différentes régions. La Chambre haute en a décidé ainsi par 25 voix contre 14. Et c'est par 21 voix contre 17 que les conseillers aux États ont refusé la suggestion de leur commission qui voulait préciser qu'une telle démarche devait être économiquement supportable.

Il n'est pas justifié de modifier la loi sur l'organisation de la Poste sans prendre en considération les aspects économiques. Le projet restreint la liberté d'action de la Poste. En outre, les prescriptions existantes tiennent déjà suffisamment compte des exigences de politique régionale. La Poste suisse fait déjà beaucoup d'efforts pour assurer les emplois dans les régions périphériques, puisqu'elle compte parmi les employeurs les plus décentralisés du pays. Enfin, les modifications de la loi envisagées vont dans un sens diamétralement opposé à celui de la péréquation financière.

Le modèle de taxe sur le CO₂ provoque l'incompréhension

Après un débat d'entrée en matière nourri et de nombreuses interventions dans la discussion de détail, le Conseil des États a suivi le Conseil national par 26 voix contre 15 et s'est prononcé pour l'introduction conditionnelle, en trois étapes, de la taxe CO₂ sur les combustibles fossiles. Contrairement à cette taxe liée à des objectifs à atteindre, la majorité de la commission recommandait au plénum d'introduire la taxe intégrale, mais seulement si le prix du pétrole redescendait durant six mois à un certain niveau. La majorité de la Chambre n'a pas soutenu ce modèle.

D'un point de vue économique, la taxe liée au prix aurait été préférable, car elle aurait tenu compte de l'effet de prix élevés de l'énergie sur les émissions de CO₂. La décision du Conseil des États provoque l'incompréhension. Le modèle en trois étapes est très complexe et repose sur des bases statistiques dont la fiabilité est douteuse. La taxe sur le CO₂ telle qu'elle a été décidée est aussi choquante, car en réalité la Suisse n'en a pas besoin pour atteindre ses objectifs de politique climatique.

La question de la compensation des émissions provoquées par des centrales combinées à gaz a susci-

té de nombreuses interventions. La proposition de majorité adoptée par 30 voix sans opposition (et 3 abstentions) prévoit de compenser intégralement les émissions de ces centrales. Toutefois, les certificats d'émission acquis à l'étranger ne pourraient couvrir que 30 % au maximum des émissions. La Chambre du peuple devra encore revenir sur ce point. Vue sous l'angle économique, cette décision est judicieuse. A défaut, les nouvelles émissions des centrales à gaz auraient risqué de compromettre les efforts de protection du climat entrepris, notamment par les milieux économiques et les entreprises.

Révision de la loi sur les brevets : la question des importations parallèles mise entre parenthèses

Le Conseil national s'est penché le premier sur la modification de la loi sur les brevets. Au cours de la deuxième semaine de session, il a voté sans opposition l'entrée en matière sur ce dossier. Au cours de la troisième semaine, il l'a discuté dans le détail et est parvenu sur divers points à l'harmoniser avec la directive européenne sur la biotechnologie. Pour l'économie suisse, une forte protection des brevets est nécessaire si l'on entend promouvoir l'innovation, l'investissement et la compétitivité.

La Chambre du peuple a notamment pris les décisions suivantes :

- Elle a maintenu par 111 voix contre 73 la pratique actuelle selon laquelle la simple découverte d'un élément du corps humain ne peut être brevetée, mais peut l'être lorsqu'elle est préparée techniquement pour permettre une nouvelle utilisation. Le corps humain en tant que tel ne peut être breveté. Les milieux économiques saluent cette décision. Un affaiblissement du droit des brevets dans les conditions actuelles, conditions qui sont aussi celles prévalant dans les pays de l'UE, serait incompréhensible et nuisible pour l'innovation et la recherche en Suisse.
- Elle a décidé ensuite par 107 voix contre 80 que des séquences géniques préparées techniquement sont brevetables en tant qu'invention si les conditions générales de l'octroi d'un brevet existent. Cela est essentiel d'un point de vue économique si l'on ne veut pas voir disparaître l'incitation à procéder à des recherches sur des gènes.
- La restriction de la protection de la matière a été

rejetée par 106 voix contre 78. D'un point de vue juridique, une telle restriction aurait été contraire au principe du brevetage de la matière et aux engagements internationaux pris par la Suisse, ce qui aurait considérablement nui à la recherche en Suisse.

- Sur la question des importations parallèles, le Conseil national a nettement rejeté par 118 voix contre 69 une proposition d'introduire le principe de l'épuisement international. Il a suivi les propositions de sa commission et a décidé de sortir la question de l'épuisement de la révision de la loi sur les brevets. En même temps, le Conseil fédéral a été chargé de présenter d'ici fin 2007 un rapport sur les diverses formes d'épuisement dans le droit des brevets, éventuellement avec des modèles particuliers pour l'industrie pharmaceutique et l'agriculture.

Les milieux économiques saluent cette façon de procéder. Cette décision permettra d'analyser soigneusement les conséquences des diverses approches, notamment dans la perspective de la capacité d'innovation de l'économie suisse. On évite ainsi de mettre en péril le cœur de la révision et la loi sur les brevets pourra être rapidement bouclée.

Au vote d'ensemble, le projet a été accepté par 110 voix contre 51 (et 25 abstentions). Il est transmis au Conseil des Etats.

Politique agricole 2011 : importations parallèles et Cassis de Dijon

Suppression des soutiens au marché et transformation en paiements directs, réduction des différences de prix par rapport à l'UE, encouragement des mutations structurelles et amélioration de la compétitivité : tels sont les objectifs que le Conseil fédéral propose dans le projet de Politique agricole 2011.

Le Conseil des Etats juge toutefois leur réalisation moins urgente que le Conseil fédéral. L'antienne entonnée lors du débat d'entrée en matière sur le rythme « trop rapide » des réformes a été reprise dans la discussion de détail. Les milieux économiques pour leur part jugent la question différemment. Même si l'on a déjà beaucoup demandé aux agriculteurs, il n'y a pas le choix : l'ouverture du marché et la poursuite des mutations structurelles sont inéluctables. Il faut aussi parvenir rapidement à mieux harmoniser les buts de la

multifonctionnalité et l'instrument des paiements directs. C'est pourquoi l'attitude hésitante du Conseil des Etats ne se justifie pas d'un point de vue logique.

En particulier, deux décisions essentielles pour l'économie sont insatisfaisantes. D'une part, le Conseil des Etats a décidé d'admettre l'épuisement international pour les moyens de production protégés par des brevets et pour les biens d'équipement agricoles. Cette réglementation spécifique des droits de propriété immatériels n'a pas sa place dans la loi sur l'agriculture : sa portée dépasse de loin ce domaine et elle n'a pas d'équivalent en comparaison internationale. Compte tenu de ces objections et de la décision prise par le Conseil national dans la révision de la loi sur les brevets, il est incompréhensible que le Conseil des Etats avance tambour battant sur ce point, alors que par ailleurs il freine des quatre fers dans la réforme agricole.

Il est d'autre part regrettable que l'on introduise de manière isolée le principe du Cassis de Dijon dans le cas particulier des produits phytosanitaires, ceci sans avoir procédé à un examen plus approfondi. La procédure de consultation sur l'introduction du Cassis de Dijon étant en cours dans le cadre de la révision de la loi sur les entraves techniques au commerce (LETC), il convient d'éviter de créer un précédent en l'appliquant précipitamment à la loi sur l'agriculture.

Le droit d'auteur adapté à l'ère numérique

Le droit d'auteur doit être adapté à l'ère numérique et aux normes de protection appliquées à l'étranger. Le Conseil des Etats a voté dans ce sens par 26 voix sans opposition.

La question des principes relatifs à la fixation des droits d'auteur était controversée. Aujourd'hui, les consommateurs et les entreprises passent souvent plusieurs fois à la caisse pour la même utilisation, par exemple pour l'enregistrement électronique et pour l'impression d'un texte. Une proposition de minorité visant à empêcher les redevances multiples ou basées sur l'utilisation potentielle a été rejetée. C'est d'autant plus regrettable que ces redevances demandées aujourd'hui par les entreprises sont injustifiées.

Autres décisions du Conseil national

– *La Chambre du peuple* a pris acte du rapport sur

l'Europe : ce faisant, il a suivi la démarche faite par le Conseil des Etats à la session d'automne. Le rapport montre qu'en poursuivant et consolidant régulièrement la voie bilatérale, voire en la développant, la Suisse parviendra à défendre ses intérêts face à l'UE et à atteindre largement ses objectifs. D'une manière générale, le Parlement a salué le fait que l'adhésion à l'UE n'est plus formulée comme une stratégie d'avenir. Les orateurs ont tous été d'accord pour admettre que la voie bilatérale est la seule praticable. Les milieux économiques sont eux aussi de cet avis. C'est dans ce cadre que la Suisse peut le mieux préserver ses intérêts vis-à-vis de l'UE, même si cette approche est susceptible de devenir plus complexe à l'avenir.

- *Le Conseil national* a aussi pris acte du rapport sur les négociations de l'OMC : le Conseil fédéral y précise clairement que dans le domaine des services, il n'entend pas prendre d'engagements contrevenant à la législation en vigueur sur le service public. Introduire une clause d'exception horizontale pour les prestations du service public, comme le demandent certains milieux critiques, n'est donc pas justifié. Le Conseil des Etats avait déjà approuvé ce rapport à la session d'automne. En l'état, il est peu vraisemblable que les négociations de l'OMC aboutissent rapidement. C'est pourquoi les milieux économiques demandent d'intensifier les relations bilatérales contractuelles avec d'importants partenaires commerciaux extra-européens, pour éviter que la place économique suisse ne perde de sa compétitivité.

Pause de Noël

En 2007, le dossier politique sera bimensuel. Le premier numéro paraîtra le 8 janvier 2007.

Joyeuses fêtes et meilleurs vœux pour 2007

Pour toutes questions :
bern@economiesuisse.ch