

Domaine Public

Version PDF de l'édition électronique du 18 février 2007

Sommaire

Le Conseil fédéral s'est taillé un joli succès en déclarant fermement qu'il n'y a rien à négocier avec l'Europe sur la fiscalité des entreprises. Et pourtant, soyons-en certain, Berne devra négocier avec Bruxelles. (Albert Tille)

Malgré les divergences, le débat sur la caisse unique laisse entrevoir un accord beaucoup plus large qu'on ne l'imagine pour faire des caisses consacrées à l'assurance de base des institutions privées de service public. (André Gavillet)

Le Conseil fédéral et le parlement n'entretiennent pas toujours des rapports cordiaux. Rien que de très normal pour deux organes dont les compétences se chevauchent parfois. Néanmoins cette compétition pour l'exercice du pouvoir doit rester l'exception: la coopération entre l'exécutif et le législatif est indispensable au bon fonctionnement des institutions helvétiques. (Jean-Daniel Delley)

Si le naïf Jean-Philippe Smet veut aller physiquement à Gstaad, le beaucoup plus futé Mick Jagger dépose son argent aux Pays-Bas, dont la législation fiscale est très favorable pour les gains des artistes ou des acteurs qui proviennent la plupart du temps de royalties, de pourcentage sur des ventes, ou d'autres formules associées au copyright et au droit d'auteur. (Jacques Guyaz)

Dans le but de nourrir le débat et de mieux comprendre le point de vue des producteurs d'électricité, DP a demandé à EOS (Energie de l'Ouest-Suisse) de s'exprimer au sujet des économies d'énergie.

Dans la partie réservée aux réactions Jean-Daniel Delley répond à cette prise de position.

DP a demandé à Anne-Catherine Menétrey d'examiner les enjeux de la vente de médicaments par correspondance à la suite d'une initiative qu'elle a déposée pour limiter, voire interdire, ce type de commerce.

Caisse unique: les leçons d'un débat

André Gavillet

Rarement débat n'aura été, avant le vote, aussi animé, ayant démarré très tôt. C'est qu'il touche deux zones sensibles: le porte-monnaie et les angoisses physiques et psychiques. Les primes entament le revenu disponible et personne n'est à l'abri d'une défaillance ou d'une contamination.

Quels que soient le sort et le score du scrutin, des convergences s'observent entre les partisans de l'initiative et leurs contradicteurs, entre ceux qui croient aux vertus de la concurrence et ceux qui la jugent inapte en ce domaine. Ces convergences, il convient de les souligner dès maintenant. La loi est en révision devant les Chambres, les parlementaires devraient tenir compte non seulement du résultat du vote, mais aussi de l'apport de ce débat national.

L'exigence première, unanimement réclamée, est celle de la transparence des comptes des caisses qui se consacrent à l'assurance de base. L'assurance de base est obligatoire, elle apporte aux assureurs une clientèle captive ; la contrepartie est que ce service soit assuré sans bénéfice et sans interférence avec d'autres activités. Or les assureurs pratiquent aussi l'assurance complémentaire qui est une activité lucrative et commerciale. Il en résulte une image brouillée, comme si au sens littéral c'était la même caisse. D'où la demande que ces deux activités soient clairement séparées.

Il y a aussi, dans l'examen critique de la situation actuelle, accord pour condamner la chasse aux bons risques qui est contraire à l'esprit mutualiste de l'assurance de base. D'où la recommandation convergente de développer la compensation des risques en utilisant des indicateurs performants créant une solidarité et une péréquation entre les caisses (voir notre article sur ce sujet).

Enfin si les caisses correspondaient à ce descriptif, il serait facile de résoudre le problème des réserves que chaque caisse développe excessivement comme matelas de sécurité et comme cache-bénéfice. Une réassurance avec la garantie de l'Etat permettrait sans difficulté de garantir les engagements.

En revanche, le débat fait apparaître une divergence absolue sur la liberté de contracter. Les libéraux y voient le moyen de mettre en concurrence les prestataires de services, de réduire l'augmentation de l'offre. Ceux qui y sont opposés revendiquent à la fois le libre choix du médecin pour les soins ambulatoires et le rôle de l'Etat pour la planification hospitalière.

Cette décantation des arguments révèle un accord beaucoup plus large qu'on ne l'imagine pour faire des caisses consacrées à l'assurance de base des institutions privées de service public. Si ce n'est la lettre de l'initiative, du moins en est-ce l'esprit.

Quand assemblée fédérale et gouvernement ne collaborent pas

Jean-Daniel Delley

Le Conseil fédéral et le parlement n'entretiennent pas toujours des rapports cordiaux. Rien que de très normal pour deux organes dont les compétences se chevauchent parfois. Néanmoins cette compétition pour l'exercice du pouvoir doit rester l'exception: la coopération entre l'exécutif et le législatif est indispensable au bon fonctionnement des institutions helvétiques.

Le parlement est fâché. Ces dernières années, le Conseil fédéral a purement et simplement ignoré des motions pourtant adoptées par les deux Chambres. Or la motion est juridiquement contraignante; le gouvernement n'est donc pas en droit d'esquiver cette injonction. Et pourtant il ne s'en prive pas. Ainsi c'est par un simple communiqué de presse que les parlementaires ont appris que le Conseil fédéral renonçait à élaborer un projet d'aide à la presse pourtant exigé par voie de motion. Ou encore, c'est dans son rapport annuel sur la mise en œuvre des innombrables motions et postulats que le gouvernement glisse pour classement les motions qui ne lui plaisent pas. Le procédé est pour le moins cavalier.

Pour contrer l'inertie de l'exécutif, les députés disposent de l'initiative parlementaire qui leur permet de légiférer directement. Mais cette solution reste bancale et exige de leur part un lourd investissement en temps. En choisissant cette voie directe, les parlementaires restent dépendants de l'administration qui leur fournit les informations nécessaires, organise la procédure de consultation et en synthétise les résultats. Une administration qui par ailleurs est soumise à l'autorité d'un conseiller fédéral...

De son côté, l'assemblée fédérale manifeste une propension accrue à marcher sur les plates-bandes gouvernementales. Ainsi, par voie de motion, elle cherche à contraindre le gouvernement dans des domaines qui relèvent clairement des compétences exécutives, par exemple en matière d'organisation de l'administration. Parfois c'est la Constitution qui motive les ambitions du parlement. Elle attribue par exemple à ce dernier la compétence de participer aux planifications importantes des activités de l'Etat (art.173 al.1 lit.g). Mais simultanément elle confie au Conseil fédéral la tâche de planifier et de coordonner les activités de l'Etat (art.180). Frustrés d'avoir échoué à exercer cette compétence en 2004 – un cumul des oppositions avait conduit le Conseil national à rejeter le programme de législature du Conseil fédéral - les députés veulent dorénavant se prononcer non seulement sur les objectifs de la législature, mais encore sur le programme législatif apte à les concrétiser. Et cela non pas en bloc, mais objectif par objectif. Plutôt que d'aboutir à une planification, une telle procédure risque fort de générer une collection hétéroclite de souhaits et de moyens inadaptés à les réaliser. L'exercice paraît d'autant plus vain que l'assemblée fédérale ne serait en rien liée par ce programme et pourrait en approuver certains points et en rejeter d'autres au gré de leur présentation au cours de la législature.

Autre sujet de fâcherie, la recommandation de vote des autorités à l'occasion des scrutins fédéraux. Il est tout à fait exceptionnel que le Conseil fédéral exprime une opinion différente de celle des Chambres. Pourtant le Parlement envisage d'imposer au gouvernement qu'il s'aligne sur son avis majoritaire (Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, 15 septembre 2006). C'est oublier que le

collège, même s'il est élu par l'assemblée fédérale, reste une autorité indépendante. Son existence ne dépend pas d'une majorité parlementaire avec laquelle il devrait être en harmonie pour justifier de sa légitimité.

On pourrait poursuivre l'inventaire des points de friction potentiels, la politique extérieure, la sécurité intérieure et extérieure, par exemple, confiées aux bons soins du Conseil fédéral et du Parlement.

La Constitution désigne deux autorités qu'elle qualifie de «suprêmes». Elle attribue à chacune des compétences dont les frontières respectives ne sont pas toujours claires. Ce simple fait justifie qu'elles collaborent. Car aucune ne peut imposer son point de vue. Les projets gouvernementaux ont besoin de l'aval parlementaire et le Parlement ne peut ignorer l'opinion du souverain. On se souvient du quadruple camouflet subi par la majorité de l'assemblée fédérale en 2004 (contre-projet Avanti, paquet fiscal, TVA pour l'AVS/AI, 11ème révision de l'AVS) : cette majorité avait cru bon d'ignorer les compromis ficelés par le gouvernement, leur préférant des solutions déséquilibrées.

La force du système réside d'abord dans le respect des fonctions. A l'exécutif, au bénéfice de la permanence et avec l'appui de l'administration, le soin de préparer les projets, y compris ceux que le parlement lui commande. Au parlement la tâche de rectifier le tir si nécessaire et de contrôler l'administration. Mais le système, par nature, impose aux deux pouvoirs de coopérer, puisque aucun mécanisme d'arbitrage n'existe, tel la chute du gouvernement et de nouvelles élections. Et pour affronter le verdict référendaire, ils ont intérêt à tirer à la même corde. La non réélection des magistrats de l'UDC l'hiver prochain ne ferait que respecter cette logique, puisque cette formation politique et son leader rejettent de manière systématique et la coopération et le compromis.

Johnny à Gstaad, Mick à Amsterdam

Jacques Guyaz

L'exil fiscal de Johnny Hallyday en Suisse a beaucoup fait jaser dans les chaumières françaises. Mais l'imposition sur la dépense appliquée à quelque 3500 riches familles étrangères installées dans notre pays intéresse peu l'Union Européenne qui concentre son action sur les avantages accordés aux holdings par certains cantons. Mais si le naïf Jean-Philippe Smet veut aller physiquement à Gstaad, le beaucoup plus futé Mick Jagger dépose son argent aux Pays-Bas, comme nous l'apprend un article du New York Times sur la place financière d'Amsterdam.

La législation fiscale néerlandaise est très favorable pour les sociétés dont les revenus sont liés à la propriété intellectuelle comme l'exploitation de brevets, mais aussi pour les gains des artistes ou des acteurs qui proviennent la plupart du temps de royalties, de pourcentage sur des ventes, ou d'autres formules associées au copyright et au droit d'auteur. Trois des quatre Rolling Stones, Mick Jagger, Keith Richards et Charlie Watts ont ainsi placés depuis 20 ans 450 millions de dollars dans la société Promogroup d'Amsterdam qui a payé en tout 7,2 millions de dollars d'impôts, soit moins de 2% de la somme enregistrée, alors que si les musiciens avaient laissé leurs revenus dans leur patrie d'origine, la Grande-Bretagne, la ponction du fisc aurait été de 40% ! L'absence de tout impôt de succession pour les héritiers constitue un autre avantage non négligeable de certaines formules autorisées par le fisc des Pays-Bas.

La mécanique financière est d'ailleurs plus complexe, car, toujours selon le New York Times, Promogroup transfère ensuite les montants ainsi défiscalisés vers des sociétés basées dans les paradis fiscaux des Caraïbes qui permettent à nos musiciens de retirer aisément et discrètement de l'argent pour leurs menues dépenses. A côté de Mick Jagger, son château en Touraine, sa société d'Amsterdam et son compte courant aux Bahamas, notre brave Johnny avec son chalet à Gstaad fait vraiment figure d'amateur ...

Et les Rolling Stones sont au moins des pragmatiques. Tout le monde a entendu parler du gentil chanteur Bono et de son groupe U2, des Irlandais férus de causes humanitaires. Bono est l'homme qui a mis sur pied d'innombrables concerts contre le sida, la famine ou la pauvreté. Son engagement civique fait partie de son image d'artiste. En juin 2006, la république d'Irlande a modifié sa loi fiscale jusque là très favorable aux revenus des créateurs et des écrivains. Du coup le capital du groupe U2, estimé à 908 millions de dollars ainsi que son catalogue de chansons ont été transféré de Dublin vers cette même société Promogroup d'Amsterdam.

Comme le dit le New York Times, les Rolling Stones au moins, contrairement à Bono, n'ont jamais prétendu lutter contre la dette du tiers-monde ! Selon un membre de l'ONG néerlandaise SOMO (acronyme hollandais du centre de recherche sur les multinationales) qui a fourni l'essentiel des données publiées par le New York Times «les arrangements de Bono avec le fisc sont totalement incompatibles avec ses discours contre la pauvreté dans le monde».

L'article de Lynnley Browning, «Stars save money and the world» a été édité le 10 février dans la sélection hebdomadaire du New York Times publiée par Le Monde. Il n'est pas disponible gratuitement sur internet.

Les économies d'énergie permettent-elles des résultats spectaculaires ?

Mauro Salvadori, resp. Affaires publiques, EOS Holding SA

Dans le but de nourrir le débat et de mieux comprendre le point de vue des producteurs d'électricité, DP a demandé à EOS (Energie de l'Ouest-Suisse) de s'exprimer au sujet des économies d'énergie. Dans la partie réservée aux réactions Jean-Daniel Delley répond à cette prise de position.

Tout d'abord il faut mettre en perspective la part de la consommation d'électricité dans la consommation globale d'énergie en Suisse. En effet, la part de l'électricité est de 23.2% alors que les produits pétroliers représentent 56.5% et le gaz 12.2%. Lorsque l'on considère ces 23.2%, il faut encore préciser que la consommation des ménages ne représente que 30.7%. Il est important que les particuliers soient sensibilisés aux questions d'économie d'électricité et modifient leurs habitudes de consommation en conséquence, mais ces changements ne peuvent suffire à combler le déficit de 25'000 millions de kWh qui attend la Suisse pour 2035. En outre, si des économies sont réalisées dans les domaines des transports et du chauffage où le potentiel est le plus élevé, cela impliquera une augmentation de la consommation en électricité. En effet, n'oublions pas par exemple que le transport ferroviaire ou les pompes à chaleur consomment de l'électricité.

Quel est le réel potentiel d'économie pour l'électricité ?

On entend des exemples frappants résultant de mesures à la portée de tous. Le plus parlant est celui du «standby» des appareils électroménagers et informatiques. Le fait de ne plus laisser des appareils en «standby» permettrait de se passer d'une petite centrale nucléaire comme Mühleberg disent certains... Rappelons qu'une centrale nucléaire comme Mühleberg produit 2'857 millions de kWh par année (source: Association des entreprises électriques suisses, production de 2005), soit l'équivalent de la consommation de 520'000 ménages. Peut-on réellement économiser autant ? La réalité est malheureusement bien différente. Les chiffres de l'OFEN indiquent que la perte liée au «standby» est de 400 millions de kWh (source: étude OFEN/S.A.F.E, Standby-Verbrauch von Haushaltgeräten, Juni 2003), soit sept fois moins que la production de Mühleberg ! De plus, les chiffres de la consommation des appareils en «standby» ne concernent pas que ceux des particuliers, mais également les appareils électriques des entreprises. Et on peut difficilement abolir le «standby» dans les nombreuses entreprises qui doivent garder leurs ordinateurs en fonction pendant la nuit pour des questions de maintenance, de sécurité ou de traitement de l'information !

Oui, un potentiel existe !

Un autre domaine, où le potentiel d'économie est certainement plus important, concerne l'éclairage public et celui des ménages. Pour ces derniers, rappelons que la consommation annuelle des quelques 130 millions de lampes utilisées en Suisse est de 2'291 millions de kWh (source: nombre de lampes, Topten.ch; consommation d'électricité pour l'éclairage des ménages, Agence suisse de l'énergie, SAFE). En remplaçant l'ensemble des ampoules à incandescence et halogènes (75% des lampes utilisées par les ménages) par des ampoules à faible consommation, nous pourrions économiser 1'300

millions de kWh ! Les économies sont possibles, mais nous sommes toujours loin d'égaliser la production de Mühleberg...

Pour ce qui est des entreprises, elles ont tout intérêt à favoriser les économies d'électricité parce que cela représente une charge non négligeable dans leur comptabilité. Elles n'ont aucun avantage à gaspiller de l'énergie et adoptent en général bien avant les particuliers de nombreuses mesures d'économies que ce soit au niveau de l'éclairage, de l'isolation des bâtiments ou du chauffage.

En conclusion, le kWh électrique est un bien précieux et il est important de sensibiliser la population afin de favoriser les économies. Mais le potentiel d'économie n'est pas aussi important que certains semblent le croire !

Réaction :

Un inventaire incomplet - (Jean-Daniel Delley)

Oui, un potentiel d'économie existe, M. Salvadori, mais votre inventaire est très incomplet. Vous mentionnez le «stand by» des appareils électroniques, cette position d'attente qui, le plus souvent, engendre une consommation d'électricité parfaitement inutile. Vous y ajoutez le remplacement des ampoules à incandescence par des ampoules à faible consommation. Mais vous passez sous silence le remplacement des appareils de toutes sortes par des modèles peu gourmands en énergie. Ces appareils existent. Le renouvellement de ce parc pourrait épargner 15% de la consommation électrique, soit environ 10 TWh/an. L'addition de tous ces postes nous permettrait de réduire la demande d'électricité de 11 milliards de kWh, soit près de quatre fois la production de la centrale de Mühleberg. Le grand absent, c'est la volonté politique de réaliser cet objectif, à savoir mettre en œuvre les instruments d'incitation propres à modifier les comportements. Tout comme la volonté politique de promouvoir les sources renouvelables, non pas à la marge, mais de manière à ce qu'elles prennent une place prépondérante dans notre approvisionnement. De fait, nous sommes face à un choix assez simple. Ou accepter la croissance de la demande d'électricité comme une fatalité et investir des milliards pour le nucléaire, une technologie dont nous laissons à des dizaines de générations le soin de gérer les déchets et dont nous acceptons de dépendre pour un demi-siècle. Ou investir pour diminuer notre dépendance énergétique en épuisant le potentiel d'économie et en diversifiant et décentralisant nos sources d'approvisionnement. Un vrai choix de société.

La vente de médicaments par la poste ou les petits profits des médecins

Anne-Catherine Menétrey, conseillère nationale, Les Verts

La vente des médicaments par correspondance est interdite par la loi. Quelques exceptions sont toutefois possibles. Les cantons peuvent accorder des autorisations. Malgré ces règles restrictives cette forme de vente est en progression. Pour combattre cette évolution, la conseillère nationale écologiste Anne-Catherine Menétrey a demandé, par initiative parlementaire, de modifier la loi pour préciser et limiter les exceptions. La commission compétente du Conseil national soutient cette initiative par 15 voix contre 5. La vente par correspondance permet des baisses de prix. Alors pourquoi s'y opposer? Anne-Catherine Menétrey donne ses arguments.

La loi sur les produits thérapeutiques, votée par le parlement en 2001, interdit en principe l'envoi de médicaments par la poste, de même que l'offre aux médecins d'avantages matériels en relation avec leur prescription de médicaments. Or ces deux principes sont allègrement bafoués dans la pratique actuelle.

Ainsi, le groupe thurgovien Zur Rose, grossiste en médicaments, dont le capital est à 90% dans les mains des médecins, se félicite dans son dernier rapport d'activité que «le volume des livraisons à domicile de médicaments a été multiplié par plus de 10 au cours des cinq dernières années». De plus, il verse aux médecins qui lui adressent électroniquement leurs ordonnances une ristourne de 5 francs par ligne de prescription pour de nouveaux médicaments et de 3 francs pour un renouvellement. Zur Rose offre encore 5 francs par ordonnance au médecin si le patient vient chercher chez lui ses médicaments.

Certaines lois cantonales sur la santé publique interdisent formellement la vente de médicaments par les médecins afin de garantir la totale indépendance du prescripteur. C'est pour contourner ces dispositions, notamment dans le canton d'Argovie, que la firme Zur Rose a passé un accord avec la Migros de Lenzbourg : le patient peut y déposer son ordonnance, et il prend livraison des médicaments deux jours plus tard. En vertu de la Loi sur le marché intérieur, en vigueur depuis cette année, les cantons ne peuvent plus s'opposer à ce qu'une firme agréée dans un canton puisse exercer ses activités dans un autre. Les dépôts de médicaments à la Migros, ou dans n'importe quel kiosque ou station-service pourraient donc se généraliser partout demain.

Ce système présente de graves défauts. Déontologiquement, d'abord, il est inacceptable que des médecins touchent des ristournes de la part d'une firme à laquelle ils sont directement intéressés. Comment être sûr, dans ce cas, que leurs prescriptions soient les plus adéquates et les plus rationnelles ? Certes, la loi sur les produits thérapeutiques, en son article 33, autorise «les avantages matériels de valeur modeste». Mais nous jugeons que cette disposition est inopportune ou en tout cas nettement insuffisante, puisqu'elle n'empêche pas certains médecins qui utilisent les services de Zur Rose d'encaisser jusqu'à 20'000 francs par année.

Mais le plus grave défaut du système concerne les risques qu'il présente pour la santé publique. Déposer son ordonnance à la Migros ou dans un autre commerce, c'est une

banalisation grave du médicament. La compliance est une affaire délicate : si les modalités de la prise ne sont pas respectées, soit les médicaments sont purement et simplement jetés à la poubelle, soit des complications peuvent survenir. On estime que le mésusage des médicaments est responsable de 10% des hospitalisations et il est facile d'imaginer que l'envoi par la poste accroît ce danger. C'est pourquoi la Commission de la santé et de la sécurité sociale du Conseil national a accepté l'initiative parlementaire que j'ai déposée, visant à interdire ou à limiter sévèrement ce petit commerce juteux !