

Conférence de presse  
du 29 avril 1974

EQUILIBRE DES FINANCES FEDERALES

Exposé de Monsieur G.-A. Chevallaz, Conseiller fédéral

1. Les prévisions

En 1973, sans la part des cantons aux recettes fédérales, les dépenses de la Confédération ont augmenté de près de 13 %. En 1972, l'augmentation avait été de 14,2 %. Le budget 1974 a prévu un taux de croissance de 12 %. Nos prévisions partent déjà d'une modération certaine puisqu'elles restent dans le cadre d'une augmentation d'un peu plus de 10 % par an. Elles pèchent donc, sans doute, plus par optimisme que par pessimisme. Cela d'autant que certaines actions engagées, 8<sup>ème</sup> revision de l'AVS, cu en préparation, assurance-maladie, n'ont pas encore, si je puis dire, porté tous leurs fruits et ne pèsent pas encore de tout leur poids sur les finances fédérales.

Quant aux recettes, leur taux de croissance a été évalué à l'approximation de 7 %. C'est le taux enregistré en 1973, et nous n'avons pas de motif à attendre une providentielle accélération. Les droits d'entrée continueront à décroître du fait des accords de libre échange et de la tarification au poids spécifique. La modération de la croissance économique freine l'augmentation de l'ICHA d'autant que ce dernier porte notamment sur les investissements et excepte les denrées essentielles. Les résultats du premier mois de 1974 n'incitent nullement à l'optimisme. Dès lors les chiffres du § 233 (p. 19), les déficits allant de 1,8 milliard en 1975 à 3,8 milliards en 1979, sont une évaluation raisonnable. Elle ne prévoit pas une nouvelle surchauffe, accélérant les investissements, mais pas davantage une récession qui frapperait

lourdement nos recettes et contraindrait à des dépenses supplémentaires dans le domaine social et à des investissements nouveaux de relance économique.

Cela étant, il faut bien répéter - car certains s'en font allégrement une philosophie - que nous ne pouvons nous accommoder de ces déficits. Endetter la Confédération en période d'activité normale, c'est nous priver des réserves nécessaires en temps de crise, c'est grever les budgets futurs d'emprunts à 7 %, à renter et à amortir, c'est donner une impulsion supplémentaire à l'inflation. C'est aller à l'encontre d'une politique de sécurité sociale: que faut-il penser en effet d'institutions généreuses sur le papier mais dont les contrats, l'épargne, les salaires et les rentes sont honorés en monnaie fondante, en spéculation sur l'inflation, en argent dévalué avant qu'il n'ait atteint la poche des bénéficiaires?

Enfin, sans qu'on prétende faire de la Confédération un modèle de vertu financière, il est certain que l'équilibre des comptes, la modération et la fermeté de la gestion financière sont un élément essentiel de confiance, de crédibilité, de continuité, dans le pays et en dehors du pays.

## 2. Modération des dépenses

Le premier réflexe, en cette situation, est celui de la limitation des dépenses. La réaction est naturelle, j'ajouterai qu'elle est saine. Il est évident que, pour la Confédération, le temps des revenus fiscaux prospères a pu encourager à des interventions nouvelles. Et l'on ne doit pas trop déplorer qu'une certaine limitation des ressources oblige désormais à des choix plus serrés. Ces choix, le Conseil fédéral et - sans doute le parlement - auront la volonté de les faire dans les engagements nouveaux, mais ils appliqueront également leur attention critique aux dépenses en cours, par un réexamen méthodique et précis.

Il faut ici nous distancer avec la même netteté d'une part de ceux qui croiraient pouvoir poursuivre dans la lancée euphorique de la croissance et engager d'un coeur léger des dépenses nouvelles sans en avoir la couverture,

et d'autre part de ceux qui, à grands éclats de voix et effets de biceps, réclament de la Confédération des réductions de dépenses massives, drastiques, spectaculaires.

Il faut être réaliste. Un budget ne se comprime pas comme une pâte feuilletée. Il y a des engagements pris, et qui doivent être tenus - envers les cantons et les communes - dans les taux promis et aux échéances fixées;

- envers les créanciers, les fournisseurs
- envers les pensionnés
- envers le personnel.

Il y a l'inflation qui élève les coûts, contraint à des adaptations de prix et de salaires. Nous comptons sur le bon sens - et le sens de leur propre intérêt - des fonctionnaires, des salariés pour ne pas demander, en pleine tension inflationniste, des revalorisations du salaire réel qui ne seraient qu'une impulsion supplémentaire à la dévaluation des salaires et des rentes. Mais nous ne pouvons ignorer, pour eux et, pour autant qu'elles dépendent des décisions de la Confédération, d'autres catégories économiques, un droit à l'adaptation des rétributions. Cela au moins tant qu'un accord raisonnable entre partenaires sociaux n'établira pas une modération souhaitable, nécessaire, valable pour les bénéficiaires autant que pour les salaires.

Il y a aussi une continuité de la politique fédérale qui doit être honorée: qu'il s'agisse d'équipement, de sécurité sociale, de défense nationale, de formation professionnelle, de recherche, de protection de l'environnement. Il y a une continuité dans l'impact économique des engagements fédéraux. Nous avons restreint nos investissements, nous les limiterons encore, mais pas jusqu'au point où notre rigueur frapperait par trop brutalement des entreprises et contribuerait à la récession.

L'effort de modération ne sera donc ni déclamatoire, ni schématique, mais sévèrement sélectif:

- nouveaux engagements dans la mesure seulement où leur financement pourra être garanti;
- limitation, pour ainsi dire, blocage des effectifs du personnel. La croissance de l'administration fédérale - sans les régies - était de l'ordre de 2 1/2 à 3 % de 1967 à 1972 - dont 8 à 9 % pour les écoles polytechniques -. Elle a été modérée à 1 % en 1973. Nous ne dépasserons pas cette norme. Nous tenterons même de la réduire;
- simplification des études, des projets de constructions ou d'acquisitions en cours, réduction de leur ampleur, étalement de leur exécution;
- fixation d'un plafond pour les dépenses d'équipement de 1975 à 1979;
- prolongation de cinq ans des délais légaux pour la réalisation d'ouvrages et de projets;
- limitation du rapprochement des tarifs des entreprises ferroviaires concessionnaires, à la rigueur des tarifs pour la population de la région.

Telles sont les mesures de modération des dépenses. Elles ont fait l'objet déjà d'études chiffrées entre les départements. Elles se concrétiseront dans le budget 1975 et dans le plan des dépenses d'équipement 1975 - 1979 que nous soumettrons cet automne à l'Assemblée fédérale.

### 3. Ressources nouvelles

Ce programme de modération exigera une grande fermeté, une grande continuité, une étroite collaboration entre les départements. Si l'on veut être réaliste, les économies réalisées s'inscriront entre 200 et 300 millions sur nos prévisions de dépenses pour 1975 et 1976, plus d'un demi-milliard, voire un milliard les années suivantes. Elles ne suffisent donc pas à combler l'impasse budgétaire.

Il faut donc recourir à une augmentation d'impôt.

L'effort fiscal principal sera porté sur l'impôt sur le chiffre d'affaires. Quelles en sont les raisons?

Notre rapport sur les comptes 1973 constatait - en valeur relative - la diminution des droits d'entrée, comme des droits de douane sur les carburants. Si, pour ces derniers, l'explication réside dans une certaine réduction de la consommation automobile, la moins-value des droits d'entrée s'explique d'une part par notre système de taxation au poids spécifique et non à la valeur (il paraît trop tard pour changer de système) et d'autre part par les libérations douanières résultant des accords dans le cadre du Gatt, de l'AELE, de la CEE ou des réductions consenties aux pays en voie de développement. On estime la moins-value résultant du libre-échange à 1/2 milliard pour l'an dernier. Elle s'accroîtra ces années prochaines à concurrence de 1 milliard pour 1978. Dans l'ensemble de la fiscalité helvétique, d'ailleurs, les impôts sur la consommation et les droits de douane ont, en valeur relative, régressé: ils représentaient 5,4 % du PNB en 1960, 5 % en 1973

Il est donc logique de porter l'effort sur l'impôt sur le chiffre d'affaires, en compensation d'une évidente dépression des impôts de consommation, très substantiellement moins élevés chez nous que chez nos voisins. Augmenté de 1/3, notre IChA touchera un peu plus de 3 % du PNB. Les TVA de nos voisins prélèvent de 4 à 9 %.

Le fait que nous ne touchions pas aux produits de première nécessité de la liste franche réduit l'impact de cette augmentation sur l'indice des prix à 0,6 points, soit 0,4 %.

La plus-value que nous attendons de cette augmentation s'inscrit à quelque 700 millions pour 1975, à 1,8 milliard pour 1979.

Fallait-il corriger la progression à froid de l'impôt fédéral direct? Nous l'avons envisagé. La constitution prévoit la correction périodique. Elle a été faite en 1973. Elle eût entraîné pour ces prochaines périodes une moins-value fiscale allant jusqu'à 200 millions par an. Comme l'effort de modération des dépenses et l'augmentation de l'impôt sur le chiffre d'affaires ne suffisent pas, il s'en faut, à couvrir le déficit, il a paru au Conseil fédéral paradoxal d'atténuer la charge fiscale sur l'impôt de défense nationale. Les directeurs cantonaux des finances - qui ont part à cet impôt - sont intervenus dans le même sens souhaitant que nous touchions le moins possible à l'imposition directe qui est leur domaine essentiel.

Estimant la progression fiscale supportable pour les catégories supérieures de revenus - bien qu'il ne faille pas ignorer certaines accentuations récentes - nous avons cependant porté de 10,45 à 12 % des revenus le taux maximum pour les personnes physiques et quelque peu accentué la progression pour les personnes morales. (Plus-value de quelque 80 millions pour la Confédération).

Nous avons renoncé à solliciter d'autres ressources importantes, du moins pour le moment. Ainsi un impôt sur le luxe eût eu plus de portée spectaculaire que de rendement et demanderait tout une administration.

Ce programme, valant pour les cinq années prochaines, ne ralentira en rien nos travaux pour un impôt de consommation tenant mieux compte de l'articulation économique et de la concurrence au niveau européen, pour une répartition plus claire des compétences et des ressources entre la Confédération et les cantons, pour un aménagement rationnel et harmonisé de l'imposition directe. Il en faut

le temps de nous y préparer et d'en débattre. Il n'était pas question d'engager des réformes fondamentales en l'espace de quelques mois.

Mais si notre programme à court terme ne prétend pas réformer la fiscalité helvétique, il n'en est pas moins, dans la volonté de modération des dépenses, de choix rigoureux des engagements normaux, dans l'effort - d'ailleurs notoirement inférieur à la pratique de tous nos voisins - qu'il demande aux contribuables la condition minimale de la lutte contre l'inflation, de la continuité dans l'accomplissement de nos tâches et du crédit de la Confédération au dedans et hors du pays.

Mon propos, je le regrette, contient plus de chicorée amère que de guimauve. Mais nous rendrions un mauvais service au peuple suisse et à son économie en leur donnant l'illusion d'un miracle continu.