

Conférence de presse

Ouverture de la consultation sur la TVA

Exposé de M. G.-A. Chevallaz, conseiller fédéral

11 février 1975

L'élaboration du budget de 1975, plus encore les décisions prises - avec netteté et avec courage - par le Parlement dans sa session extraordinaire de janvier sont des mesures d'urgence, des "Feuerwehrrübungen". La rapide dépression des ressources, la montée des dépenses sous la double impulsion de l'inflation et des engagements nouveaux décidés ces dernières années, l'amplification certaine et croissante des déficits, le refus de couvrir ces derniers par des expédients inflationnistes nous y ont contraints. Le budget de cette année a été rigoureusement réduit. Des ressources indispensables, compensant partiellement dès l'an prochain les moins-values douanières sont proposées au peuple et aux cantons.

Il fallait parer au plus pressé. Dès lors, les mesures prises ou proposées ne visent-elles qu'à court terme, sans avoir la prétention de définir des orientations nouvelles, de marquer des choix durables, des priorités délibérées.

Mais le travail d'assainissement des finances fédérales ne saurait s'arrêter à cet exercice unique, occasionnel et provisoire, paisiblement et progressivement résorbé dans les années suivantes, par le retour aux habitudes et aux générosités distributives. L'élargissement du budget fédéral devra se poursuivre, s'affiner, se préciser, par la révision critique des engagements et des subventions, par une nouvelle définition des compétences, des tâches et des ressources entre la Confédération et les cantons.

Il faut cependant se garder d'illusions. La cure d'amaigrissement du budget fédéral a des limites qui ne sauraient être dépassées sans mettre en cause la capacité du patient à remplir ses fonctions essentielles.

Ainsi faut-il rappeler que, de 1960 à 1973, les dépenses globales des cantons et des communes ont augmenté de 3,9 mia (10,5 % du PNB) à quelque 20,2 mia (1972) (15,6 % du PNB) tandis que les dépenses de la Confédération croissaient de 2,6 (7 % du INB) à 11,6 mia (9 % du PNB).

La croissance du budget fédéral a donc été notablement plus modérée que celle des budgets cantonaux et communaux. Le décalage sera encore plus considérable en 1975, puisque les cantons annoncent à eux seuls un budget de près de 20 mia, en augmentation de 11,8 % sur le budget 1974 quand le budget fédéral à 13,2 mia de dépenses ne sera, malgré la hausse des prix, en progression que de 2 % sur le budget 1974.

Encore faut-il noter que le ménage propre de la Confédération - les dépenses pour les propres besoins (administration, défense nationale, écoles polytechniques, intérêts) - n'a, de 1960 à 1973, augmenté en valeur absolue que de 1,5 à 4,2 mia. Rapportée au PNB, la part des dépenses pour les besoins propres de la Confédération s'est sensiblement réduite, passant de 4 % à 3,2 % de ce même produit. Il faut le dire clairement et fermement: les dépenses propres de la Confédération, qui se sont accrues moins rapidement que le PNB depuis 1960 ne sauraient être comprimées davantage.

La croissance des dépenses fédérales s'est portée, depuis 1960, essentiellement sur les transferts aux cantons, aux institutions sociales, au compte routier, aux subventions de tous ordres. Ces transferts ont passé, en 14 ans, de 1,1 à 7,5 mia, de 44 % à 64 % du budget fédéral. C'est donc en ce secteur que devraient s'opérer de plus amples restrictions. Mais s'il est vrai que certains élagages sont possibles, parfois nécessaires, par un plus large autofinancement des institutions sociales, par une plus grande autarcie financière des cantons, l'exercice a des limites. Les transferts de la Confédération ont un large aspect de péréquation entre les cantons aux ressources disparates, entre les professions, un aspect aussi de solidarité sociale. Enfin les transferts de la Confédération, les investissements qu'ils permettent, jouent un rôle important dans la régulation et l'animation économique. On en a certainement été trop généreux dans les années d'euphorie, attisant par là l'inflation. Il serait peu

indiqué de contribuer à la récession en réduisant substantiellement les transferts en période où baisse la tension économique.

Nous voulons et nous devons limiter le recours à l'emprunt - 2 à 3 mia à l'intention des collectivités publiques en 1975 - dans un pays où la dette publique est déjà de l'ordre de 35 mia. Nous ne voulons pas recourir à des expédients monétaires purement inflationnistes. Il faut donc bien demander au peuple, non pas des impôts nouveaux, mais purement et simplement le remplacement de ressources substantiellement diminuées. Car la progression des recettes de la Confédération n'a de loin pas suivi la croissance des dépenses:

la croissance annuelle moyenne de 1960 à 1974 a été de 9,6 % pour les recettes et de 11,8 % pour les dépenses.

De par notre système de tarification au poids, particulièrement désavantageux en période d'inflation, de par l'abaissement délibéré des droits de douanes, dans le cadre du GATT, de l'AELE ou des accords avec la CEE, nos droits d'entrée marquent une chute de tension que l'on peut chiffrer, par rapport aux années 60, à quelque 1,5 mia pour l'année 1974. La libéralisation comporte sans doute des avantages quant à l'animation des industries d'exportation, quant au prix à l'importation, se répercutant sur les prix à la consommation et à la production. Mais l'Etat fédéral est loin d'y retrouver son compte.

Il faut donc - tardivement - nous intéresser à la taxe à la valeur ajoutée en vigueur chez tous nos voisins.

Pourquoi la TVA? M. Gerber, vice-directeur de l'Administration fédérale des contributions, M. Willi Rohner, ancien Conseiller aux Etats, président de la Commission d'experts - que je tiens à féliciter et à remercier pour leurs remarquables travaux - vous le diront amplement tout à l'heure.

Je me borne quant à moi, à mettre en relief les éléments suivants:

- La Confédération revisera son système d'imposition directe, l'harmonisant avec celui des cantons, en collaboration avec ces derniers. Elle ne pourra, substantiellement, empiéter sur un domaine qui doit demeurer celui des cantons.
- Si la fiscalité suisse est moins exigeante que celle de nos voisins, à moins de 30 % du PNB quand les Etats industriels d'Europe s'inscrivent entre 35 et 42 %, la charge en contributions indirectes est particulièrement moins forte: 8,5 % du PNB en 1971 contre 12 % en RFA, 15 % en France.
- Or c'est précisément, dans ce secteur des contributions indirectes, des douanes, en l'occurrence, que la Confédération enregistre - et enregistrera d'ici 1978 - ses principales moins-values. Il faut donc les compenser.
- Dans l'immédiat, nous aurons recours à l'augmentation de l'ICHA. Mais cet ICHA apparaît bientôt au bout de ses ressources et répartit inégalement la fiscalité.

D'où l'étude de la TVA, système assurant une meilleure assiette de l'impôt, une plus équitable répartition et une adaptation plus adéquate à la concurrence étrangère, tant au niveau de l'exportation que de l'importation. Mais il ne s'agit pas, il faut le dire, d'un remède miraculeux qui assurerait définitivement la prospérité des finances fédérales. C'est un des éléments d'un programme d'ensemble.

En 1968 déjà, lorsque l'on préparait une modification du régime financier, le Département fédéral des finances et des douanes avait mis en discussion une extension de la disposition constitutionnelle attributive de compétence en ce sens que l'impôt sur le chiffre d'affaires puisse frapper non seulement les marchandises, mais aussi les prestations de service. Mais les critiques engagèrent le Conseil fédéral à renoncer momentanément à un tel projet, soit à un fondement indispensable pour introduire ultérieurement un impôt sur le chiffre d'affaires selon le principe de la valeur ajoutée.

Par la suite, on entreprit les travaux préparatoires pour instituer

une loi d'exécution du système actuel des grossistes. Toutefois, étant donné la détérioration croissante des finances fédérales, on abandonna ces travaux au printemps 1972. En lieu et place, on envisagea de préparer un impôt sur le chiffre d'affaires selon le système de la valeur ajoutée. Dans ce but, le Conseil fédéral chargea le Département des finances et des douanes de constituer une commission avec mission d'examiner, au point de vue de la technique fiscale et de la constitutionnalité

- une TVA étendue, mais exonérant l'agriculture, la sylviculture et les petites entreprises commerciales ou industrielles, ainsi qu'
- une TVA limitée de sorte que, en raison de la restriction de la matière imposable, encore d'autres entreprises soient libérées de l'obligation de tenir des décomptes.

Il est notoire que les réserves de l'impôt sur le chiffre d'affaires selon le système des grossistes sont très limitées. L'augmentation des taux fait s'élargir le fossé séparant les marchandises imposées de celles exonérées et des prestations de service non imposées. Mais aussi les distorsions sur le plan de la concurrence ne font que s'accroître. Sur le marché intérieur, les inégalités de charges entre contribuables et non contribuables deviendront bientôt insupportables dans certaines branches. Il en est de même des investissements dont le fardeau se fait de plus en plus lourd. C'est la raison pour laquelle il y a lieu de passer à un meilleur moyen de perception. Celui-ci doit non seulement permettre l'extension de l'impôt, mais aussi égaliser la charge sur tous les biens de consommation, c'est-à-dire supprimer les distorsions concurrentielles (tel est le cas du système de la valeur ajoutée qui rend possible la mise en compte de toutes les charges antérieures).

L'élargissement de l'imposition des transactions n'est pas seulement nécessaire en raison des pertes douanières dues à l'intégration. La Confédération doit également compenser ce qu'elle a perdu par le système de la taxation spécifique. De plus, les recettes du tabac n'atteignent de loin pas ce qu'on attendait, malgré l'augmentation de l'impôt effectuée. La croissance des déficits en perspective est

telle qu'elle exige une accélération de la procédure de législation.

Si l'on s'en tient à la procédure ordinaire, c'est-à-dire à la modification de la constitution, puis à l'institution d'une loi d'exécution, un impôt sur le chiffre d'affaires selon le système de la TVA n'entrerait au plus tôt en vigueur qu'au début de 1979. Ce long délai pourrait être raccourci d'une année et demie environ si, à côté de la disposition attributive de compétence, on prévoyait d'introduire dans la constitution une disposition transitoire limitée dans le temps qui réglerait les éléments essentiels du nouvel impôt, par exemple, l'objet, les conditions d'assujettissement, les exceptions, les taux, la déduction de la charge antérieure, etc. Le problème d'une telle procédure est également inclus dans la procédure de consultation.

Il faut enfin rappeler qu'un impôt sur le chiffre d'affaires selon le système de la valeur ajoutée est un important pilier pour un régime financier à long terme. Mais cette année encore, le Conseil fédéral va s'occuper de la structure de l'impôt fédéral direct, de l'harmonisation fiscale et de l'initiative du parti socialiste suisse (impôt sur la richesse), en même temps qu'il reverra l'orientation de l'ensemble des dépenses de la Confédération, et particulièrement des subventions et autres transferts.

Il est en outre prévu de présenter au Parlement les projets relatifs à ces éléments essentiels d'un régime financier à long terme à temps pour que les nouvelles dispositions constitutionnelles puissent être soumises à la votation du peuple et des cantons à fin 1976 ou au début de 1977.