

Votation fédérale du 8 juin 1975

QUELQUES DONNEES RELATIVES A :

- LA SURTAXE SUR LES CARBURANTS ET LES ROUTES NATIONALES
- LES DROITS DE DOUANE SUR LE MAZOUT

MAJORATION DE LA SURTAXE SUR LES CARBURANTS

La nécessité

Les dépenses que la Confédération consacre à la construction des routes nationales continueront à augmenter dans de fortes proportions, en raison de l'attention plus grande apportée à la protection de l'environnement et des subventions qu'il est prévu d'octroyer aux cantons au titre des frais d'exploitation et d'entretien de ces routes. Simultanément, les recettes douanières prélevées sur les carburants sont en recul. Personne n'a jamais contesté que les avances que la Confédération a mises à la disposition du compte des routes nationales (actuellement 2'600 millions de francs) en puisant dans ses recettes générales devraient avec le temps être entièrement amorties - intérêts compris - par des recettes affectées spécialement à cet objectif.

Pour ces diverses raisons, le Conseil fédéral avait déjà envisagé de majorer, dès l'automne 1973, la surtaxe douanière sur les carburants. Mais la crise pétrolière l'a contraint d'y renoncer provisoirement. Depuis lors, les prix des produits pétroliers se sont quelque peu stabilisés.

Dans la situation actuelle, il est totalement exclu que la Confédération finance elle-même les dépenses croissantes liées à la construction des routes nationales, ni même qu'elle augmente encore l'avance déjà consentie.

En 1973, il a été possible, pour la première fois, de réduire cette avance de 60 millions de francs (en 1974 de 105 millions), grâce à la réduction du budget de construction qui a ramené les dépenses effectives au-dessous des recettes procurées par les droits de douane et les subventions fédérales supplémentaires.

Comme les recettes douanières n'ont pas rapporté des sommes aussi élevées que prévu et qu'elles sont restées inférieures en 1974 au montant atteint en 1973, on ne peut guère compter avec un amortissement notable de l'avance au cours de ces prochaines années, même si les coûts de construction se stabilisaient.

La Confédération est en revanche contrainte de récupérer ces avances mises à disposition à partir de ses recettes générales en période d'abondance, car elle doit pouvoir les consacrer à la réalisation d'autres tâches dans lesquelles elle s'est engagée et qui sont urgentes. Si l'on veut éviter de réduire massivement le programme de construction des routes nationales, il n'y a pas d'autre moyen que de majorer la surtaxe prélevée sur les carburants. Comparée aux prélèvements analogues auxquels ils sont astreints dans d'autres pays, notamment chez nos voisins, cette majoration est loin d'être exorbitante.

HAUSSE DES DEPENSES

Sommes investies jusqu'ici et montant de l'avance

Depuis le début de la construction des routes nationales, en 1959, la Confédération et les cantons ont dépensé à ce titre 12,8 milliards de francs (fin 1974).

L'avance de la Confédération s'élève à fin 1974 à 2'600 millions de francs. Elle résulte du fait que, vu le mode de financement choisi, l'Etat central investit, dans les premières années de cette réalisation, des sommes supérieures aux recettes courantes procurées par les droits de douane et par la surtaxe douanière auxquels sont astreints les carburants et qui sont affectés au financement de cette construction.

Selon les chiffres actuels, le réseau des routes nationales s'étendra sur 1'847 kilomètres. A fin 1974, 913 kilomètres étaient en exploitation.

Par arrêté fédéral du 17 mars 1972 sur le financement de la construction des routes nationales, le deuxième programme de construction à long terme a été fixé, venant à la suite du premier programme qui datait d'août 1967. Selon cet arrêté, le programme doit être adapté chaque année tout en respectant les priorités fondamentales, mais aussi en tenant compte de l'état des coûts et des projets ainsi que des données financières et conjoncturelles. C'est ainsi qu'un nouveau programme, amendé, a vu le jour en juillet 1973.

Augmentation des coûts

Au cours des deux dernières années déjà, la Confédération n'a plus été en mesure, vu la situation économique et financière, de dégager dans son budget annuel, les montants qui auraient été nécessaires à la réalisation du programme arrêté précédemment. Des réductions se sont révélées inévitables. D'ailleurs, de leur côté, les coûts dépassaient les prévisions : projets et construction, achats de terrains, ampleur accrue des travaux, accroissement de la sécurité, difficultés géologiques, exigences plus grandes de la protection de la nature et de l'environnement. Ces dépenses supplémentaires pèsent lourdement sur les coûts du programme, ce qui a conduit à différer certaines réalisations pourtant inscrites à ce programme. Cette tendance s'est encore renforcée ces derniers temps.

L'analyse des dépenses supplémentaires intervenues dans la construction des routes nationales en 1973 par rapport à l'année précédente se présente comme suit :

Analyse des coûts	Différence des coûts	
	Motifs	mio. fr.
<u>Etablissement des projets :</u>		
Dépenses supplémentaires	+ 131,3	+ 7,1
Renchérissement	+ 78,2	+ 4,2
<u>Achats de terrains :</u>		
Renchérissement	+ 141,3	+ 7,7
<u>Construction :</u>		
Réduction des coûts	- 120,6	- 6,5
Nouveaux travaux pris en considération	+ 21,0	+ 1,1
Voies de roulement supplémentaires	+ 27,0	+ 1,5
Adaptation des réseaux de routes locales et jonctions	+ 228,1	+ 12,3
Amélioration de la sécurité	+ 80,9	+ 4,4
Difficultés géologiques extraordinaires	+ 158,9	+ 8,6
Protection supplémentaire de l'environnement	+ 220,6	+ 11,9
Renchérissement	+ 744,3	+ 40,3
Causes diverses	+ 136,8	+ 7,4
Différence totale	+ 1847,8	

Selon le droit actuel, la Confédération participe aux frais annuels d'exploitation des tunnels routiers et aux gros travaux d'entretien comme le renouvellement des surfaces de roulement. Dans ce domaine aussi, les dépenses annuelles augmentent fortement. La charge des cantons dépassant

progressivement leurs possibilités : on a envisagé de modifier la Constitution de façon à étendre les subventions versées par la Confédération au titre de l'exploitation et de l'entretien des routes nationales. Selon le message correspondant du 24 avril 1974 sur la modification de l'article 36 bis de la Constitution, ces frais s'élèveront à 170 millions de francs par an (prix 1972) une fois le réseau prévu terminé. Si la Confédération était amenée à participer à ces frais dans la mesure où elle participe actuellement à la construction des routes nationales, les subventions fédérales s'élèveraient à 146 millions de francs par an (toujours sur la base des prix 1972). Si les prix continuent à augmenter au rythme de ces dernières années, ces montants devraient être doublés.

FLUCTUATIONS DES RECETTES

Droits de douane sur l'essence et l'huile diesel pour moteurs

La surtaxe douanière prélevée sur les carburants a été portée de 20 à 30 centimes par litre dès le 31 août 1974 (ordonnance du Conseil fédéral du 29 août 1974) sous réserve de ratification par les Chambres puis, le cas échéant, par le peuple. La charge totale s'élève ainsi pour 100 kilos :

Essence	fr. 71.10 (précédemment 57.65)
Huile diesel	fr. 67.23 (précédemment 55.08)

Cette charge totale inclut le droit de base (fr. 26.50 les 100 kg brut), la redevance statistique (1 %), la surtaxe douanière et la surtaxe sur la tare.

Volume d'importation des carburants

Contrairement à l'évolution précédente, une forte diminution du volume des importations est intervenue en 1974 :

moins 7,3 % pour l'essence et
 moins 10,9 % pour l'huile diesel;
 au total moins 8 %

Les raisons en sont les suivantes :

- contingentement pendant les premiers mois de 1974;
- appels du Conseil fédéral en faveur d'économies de consommation;
- fortes hausses de prix, d'abord pour des raisons commerciales, puis, dès le milieu de septembre, à la suite de la majoration de la surtaxe;
- mauvais temps en été et en automne;
- début de la récession économique (sensible surtout dans la consommation de l'huile diesel);
- diminution du tourisme (cours du franc suisse);
- diminution des achats des frontaliers (cours du franc suisse);
- interdiction d'entrée des véhicules étrangers dont le réservoir était rempli à moins de 2/5 de sa capacité (mesure appliquée pendant le premier trimestre 1974).

Pour la benzine, le recul de la consommation par rapport à 1973 a été particulièrement marqué au cours des 8 premiers mois de l'année (8,6 % contre 4,7 % de septembre à décembre), et ceci malgré des importations exceptionnellement élevées en octobre et en novembre 1973.

Recettes nettes des droits sur les carburants

a) Droit de base

Parallèlement à la réduction du volume des importations, le produit du droit de base s'est réduit en 1974 par rapport à 1973. Pour les mois de janvier à août 1974 (avant la majoration de la surtaxe), cette réduction des recettes a atteint d'une année à l'autre pour l'essence 44 millions de francs (5,5 mio. fr. par mois) et pour les mois de septembre à décembre 11,5 millions de francs (2,9 mio. fr. par mois).

b) Surtaxe

Pour l'essence, la réduction a porté sur 39,9 millions de francs pour les huit premiers mois. Après la majoration, les recettes ont dépassé de 94,1 millions celles des quatre derniers mois de 1973. Si l'on ajoute les recettes provenant de l'huile diesel, ce sont 111 millions de francs supplémentaires que la Confédération a encaissés pendant les quatre derniers mois de 1974 par rapport à la période correspondante de 1973. Jusqu'à fin février 1975, ce supplément a atteint 170 millions de francs.

Au total, le recul des recettes (droit de base et surtaxe) imputable à la diminution du volume des importations a été comblé par le produit que la majoration de la surtaxe a rapporté au cours des quatre premiers mois de son application (recul des recettes totales 1974 par rapport à 1973 : essence 1,3 million fr.; huile diesel 16,5 millions).

Pendant les mois de janvier et février 1975, les recettes de la surtaxe ont dépassé de 60,4 millions de francs les montants correspondants de 1974.

c) Recettes supplémentaires de la surtaxe dues à sa majoration

(sur la base des volumes importés pendant les périodes suivantes):

	mio.fr.	mio. fr.
- mois de septembre à décembre 1974		
30 centimes de surtaxe ont rapporté	363,3	
10 centimes de surtaxe ont rapporté		121,1
- mois de janvier et février 1975		
30 centimes de surtaxe ont rapporté	158,1	
10 centimes de surtaxe ont rapporté		<u>52,7</u>
Recettes supplémentaires en 6 mois		173,8 =====
- Recettes supplémentaires estimées pour 1975, sur la base d'un volume d'importation identique à celui de 1974 et une surtaxe de 30 centimes par litre		340,0 =====

Majoration productive de la surtaxe

La comparaison des recettes avant et après la majoration de la surtaxe montre que ceux qui affectaient de craindre que cette majoration allait provoquer une diminution de la consommation et, par conséquent, des recettes se sont trompés. Il aurait fallu que le recul du volume des importations atteigne respectivement 18,9 % (essence) et 18,1 % (huile diesel) pour que le droit de base et la surtaxe ne rapportent rien de plus malgré le passage de la surtaxe de 20 à 30 centimes par litre.

Evolution du prix de l'essence à la colonne dans les zones frontalières suisses et étrangères

Certains ont prétendu qu'en raison de la majoration de la surtaxe, le volume des achats d'essence effectués en Suisse par les frontaliers étrangers s'était fortement réduit. Qu'en est-il ? Des enquêtes ont été menées, portant sur les prix moyens indiqués par les compagnies "intégrées", mais qu'il est possible de trouver ici et là des distributeurs qui pratiquent des prix inférieurs.

Ces enquêtes montrent que, même après la majoration de la surtaxe, l'essence restait, en Suisse, un peu plus avantageuse qu'en France et qu'en Italie (- 10,5 centimes le 25 mars 1975 par rapport à la France et - 18,5 centimes par rapport à l'Italie), mais que cet avantage avait disparu par rapport à l'Allemagne et à l'Autriche. Mais un Suisse n'a pas pour autant intérêt à aller acheter son essence dans ces deux pays.

Ces enquêtes montrent aussi à quel point les modifications de cours des monnaies ont perturbé la formation des prix. Si l'essence suisse a perdu une bonne partie de son attrait aux yeux des étrangers, elle le doit largement au niveau élevé du cours du franc.

Part des achats des étrangers dans la consommation totale d'essence en Suisse

On ne dispose pas de statistiques à cet égard. Il n'est guère possible de mener des enquêtes significatives. Certes, l'intérêt pour un étranger de faire le plein en Suisse diminue au gré de la diminution de la différence de prix. Mais on a vu que cet avantage subsiste pour les Français et les Italiens. D'ailleurs, il ne faut pas seulement prendre les frontaliers en considération, mais aussi les touristes. Mais l'évolution des volumes importés avant et après la majoration de la surtaxe permet de dire qu'il n'y a pas lieu de surestimer la part de la consommation suisse imputable aux frontaliers étrangers.

POUR MAINTENIR LE RYTHME DE CONSTRUCTION

On peut affirmer, sur la base des recettes enregistrées depuis la majoration de la surtaxe, qu'en cas de ratification par le peuple, il sera possible de maintenir le rythme de la construction des routes nationales. On pourrait ainsi non seulement continuer à améliorer la fluidité et la sécurité des transports routiers en Suisse, mais aussi garantir un minimum de travail à l'industrie de la construction qui traverse une sérieuse récession.

* * *

MAJORATION DES DROITS DE DOUANE SUR LES HUILES DE CHAUFFAGE

Depuis 1920, les droits de douane perçus sur les huiles de chauffage sont restés inchangés jusqu'au 31 août 1974. A cette date, conformément à l'ordonnance du Conseil fédéral du 29 août 1974, ils ont passé respectivement de fr 0,30 les 100 kilos brut et 0,38 les 100 kilos net aux montant suivants :

	<u>Taux du droit</u> par 100 kilos brut	<u>Taux global</u> par 100 kilos brut
	fr.	fr.
Huile de tout genre pour chauffage		
- huiles résiduelles (mazout lourd)	1.10	1.33
- autres (mazout extra- léger et moyen)	2.--	2.39

Dans le taux global sont inclus, les droits de douane, la taxe statistique, la taxe de contrôle et la taxe de tare.

Causes du recul des importations

Le volume des importations en 1974 est resté de 10,4 % en deça de celui de 1973. Avant la majoration des droits, ce recul avait atteint 8,6 % pour passer à 13,9 % après cette mesure. Mais le recul relativement important enregistré au cours des quatre derniers mois de l'année 1974 provient davantage des importations particulièrement élevées qui avaient été enregistrées de septembre à novembre 1973 (début de la crise du pétrole et stocks prévisionnels), que de l'effet de la majoration des droits de douane sur les prix. La diminution des importations, et de la consommation, en 1974 par rapport à l'année précédente peut s'expliquer pour les motifs suivants :

- l'augmentation très forte des prix à la suite de la crise du pétrole. Les prix moyens à la tonne pour le mazout extra-léger livré au consommateur par quantité d'au moins 3'000 kg. ont évolué ainsi :

		Fr.
Août	1973	267.--
Septembre	1973	303.--
Janvier	1974	579.--
Septembre	1974	403.--
Décembre	1974	363.--
Janvier	1975	323.--

La majoration du droit de douane de fr. 2.- par 100 kg brut a donc un effet minime dans ces hausses de prix massives. Son importance est encore atténuée par les différences de prix pratiqués par les divers fournisseurs.

- Les consommateurs ont réduit leurs besoins (appels du Conseil fédéral, réduction de la température des locaux).
- L'hiver 1973/74 a été clément.
- L'industrie a réduit sa consommation (diminution 1973/74 pour le mazout lourd : 14,2 %).

Recettes supplémentaires issues des nouveaux droits

Les recettes supplémentaires prélevées sur les importations effectivement effectuées après la majoration des droits sont les suivantes :

- septembre à décembre 1974	49 mio. fr.
- janvier et février 1975	20 mio. fr.
Total pour 6 mois	69 mio. fr.
	=====

Les recettes supplémentaires pour 1975 s'élèveront à 151 millions de francs selon les estimations actuelles, en admettant que le volume d'importation soit identique à celui de 1974 et que la loi fédérale du 4 octobre 1974 soit acceptée le 8 juin prochain.

Effets sur le coût du chauffage des logements

La majoration de 2 francs par 100 kg des droits de douane prélevés sur le mazout extra-léger exerce une influence minime sur le coût du chauffage des logements. Pour un appartement de 3 à 4 pièces, ce supplément se traduit par une hausse du coût de fr. 3,60 à 4,40 par mois.

Certains estiment qu'il est paradoxal d'encourager la construction de logements économiques et, au même moment, de majorer les charges de chauffage en renchérissant le mazout. En réalité, l'encouragement de la construction de logements économiques exerce des effets qui n'ont pas de commune mesure avec la majoration des droits de douane perçus sur le mazout.

Effets sur la balance des revenus et sur l'environnement

Une diminution de 10 % du volume des exportations enregistré en 1973 représente - sur la base de la valeur moyenne à la frontière, des produits importés en 1974 - une somme de 285 millions de francs, à déduire du passif de notre balance commerciale (950'000 tonnes à 30 francs/100 kg). Cet allégement a contribué au maintien de l'équilibre de nos échanges économiques avec l'étranger en 1974.

D'autre part, une diminution de la consommation de mazout destiné au chauffage ne peut avoir que des effets favorables sur la protection de l'environnement.

Il convient enfin de noter que les huiles de chauffage ne sont pas soumises à l'impôt sur le chiffre d'affaires.

* * *