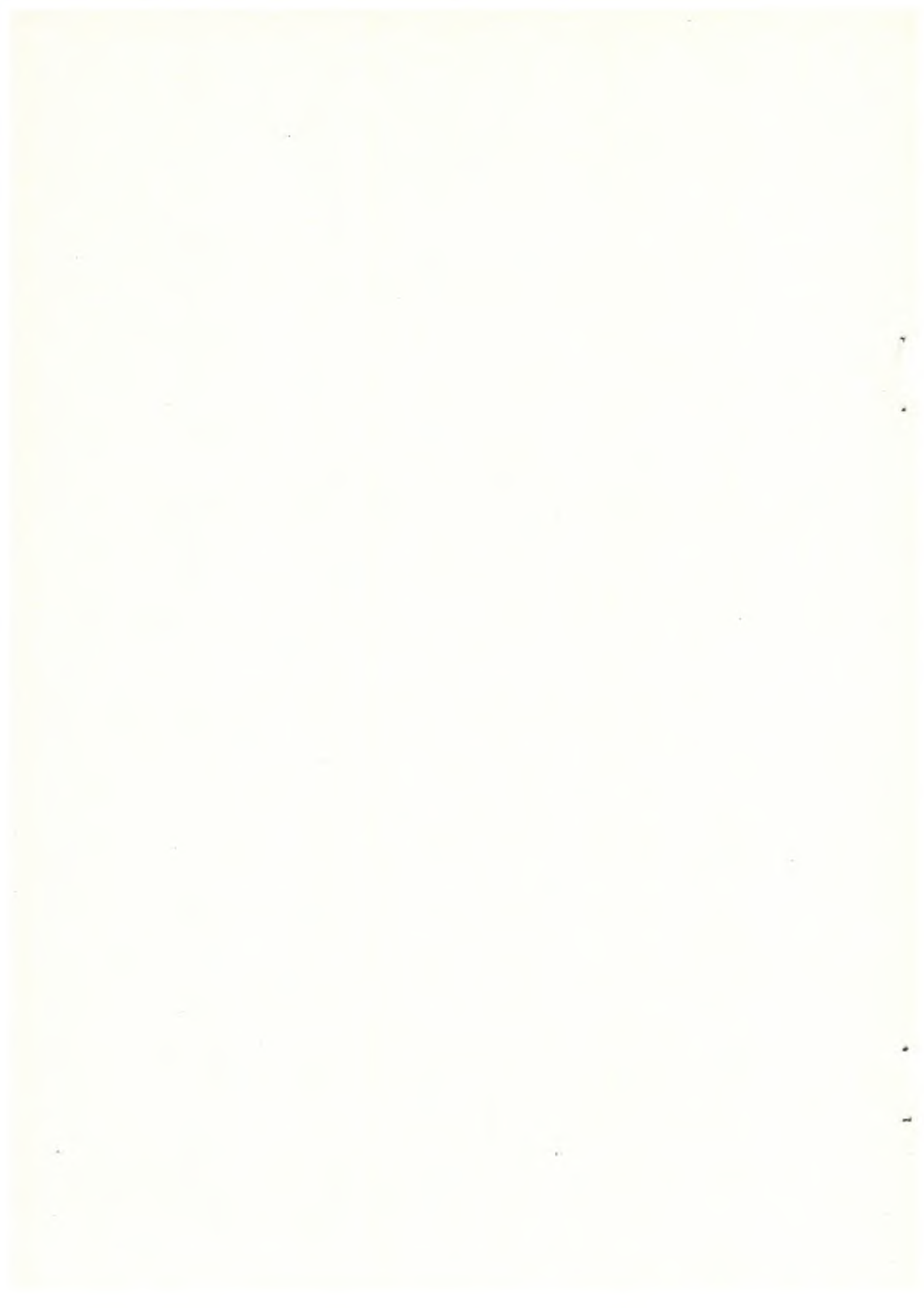


Votation fédérale du 8 juin 1975

EVOLUTION ET STRUCTURE  
DES FINANCES FEDERALES

Comité romand pour l'assainissement des finances fédérales  
case postale 213 1211 - Genève - 3



# T A B L E   D E S   M A T I E R E S

	<u>Pages</u>
Introduction	1
I <u>Les dépenses publiques</u>	
1) Evolution globale	3
2) Progression fédérale - Progression cantonale	4
II <u>Dépenses fédérales</u>	
1) Fonctionnement	5
2) Transferts	8
III <u>Caractéristiques de l'évolution des dépenses</u>	
1) Depuis 1950	11
2) Depuis 1970	14
IV <u>Les recettes fiscales</u>	
1) Evolutions divergentes des diverses charges	19
2) Comparaisons internationales	27
V <u>Les déficits conjoncturels...</u>	28
... et anti-conjoncturels	29
VI <u>Les corrections apportées au budget 1975</u>	
1) Les restrictions	31
2) Et la détérioration conjoncturelle ?	33
VII <u>Les perspectives financières 1976-1979</u>	39
VIII <u>Conclusions</u>	46
 <u>TABLEAUX</u>	
Evolution des dépenses fédérales et cantonales - communales	4
Parts des dépenses de la Confédération pour les transferts et les besoins de l'Administration	6

Tableaux (suite)	<u>Pages</u>
Suventions fédérales	9
Transferts de la Confédération aux cantons	10
A. pour l'ensemble des collectivités publiques	12
B. pour le budget fédéral	13
Dépenses propres de la Confédération	15
Transferts	16
Classification fonctionnelle	17
Aspect conjoncturel	18
Evolution détaillée des ressources fiscales de la Confédération	23
Evolution des revenus douaniers	24
Evolution comparée des ressources fiscales Confédération - cantons - communes	25
Evolution des charges fiscales directes et indirectes	26
Impôts comparés au PNB	27
Evolution des déficits fédéraux	30
Budget 1975 - classification économique	36
- classification groupes spécifiques	37
- classification fonctionnelle	38
Budget A	40
Budget B et croissance totale de la période	41

\* \* \*

## INTRODUCTION

Ce que l'on appelle l'Etat classique dans lequel les dépenses publiques se borneraient aux tâches fondamentales, à financer la défense nationale, l'ordre public et la justice, n'a jamais existé à l'état pur, même dans la période relativement libérale du 19ème siècle européen.

Il est toutefois certain que depuis cette époque, et avec une intensité croissante, les tâches et le budget de l'Etat se sont accrus considérablement, soit par le développement et le perfectionnement des activités fondamentales, soit par des tâches nouvelles d'équipement, de formation de la jeunesse, de sécurité sociale, d'intervention économique et de redistribution.

La croissance de l'Etat, dès le 19ème siècle, particulièrement dès la première guerre mondiale est un phénomène général, inéluctable, de notre temps. Les missions d'intervention économique, de sécurité sociale, la part considérable donnée à l'enseignement, les nécessités de l'équipement routier, ferroviaire puis, plus récemment, la préoccupation de l'environnement amènent une nouvelle répartition des dépenses publiques et leur croissance substantielle par rapport au produit national.

En 1969, les dépenses du secteur public représentaient les proportions suivantes dans les produits nationaux bruts respectifs (dépenses des assurances sociales d'Etat - par exemple, AVS - comprises)

Suède	49,6 %
RFA	39,5 %
Grande-Bretagne	38,8 %
Danemark	36 %
Canada	34,3 %
Etats-Unis	30,4 %
Suisse	27 %

2.

A la croissance du budget public en tant que tel et de ses interventions multiples, il convient d'ajouter l'importance prise dans la plupart des pays par les entreprises d'Etat, ou les institutions contrôlées par l'Etat, telles des entreprises de transport, des banques, des assurances, des usines. L'évaluation de cette emprise est difficile à déterminer avec précision et surtout à comparer d'un pays à l'autre. Mais il n'est pas exagéré d'admettre que dans la moyenne des pays industriels d'Europe, l'emprise de l'Etat dépasse 50 % du Produit national.

De toute manière, par l'ampleur qu'il a prise en dépenses propres, en salaires, en commandes, en transferts, en péréquation, en investissements, en subventions, le budget public ne peut être considéré pour lui-même, en fonction de son seul équilibre. Ses répercussions sociales, ses conséquences économiques - freinage, relance, influence sur les marchés des capitaux, ponction fiscale - l'emportent même sur la préoccupation d'un équilibre à tout prix.

## I - LES DEPENSES PUBLIQUES EN SUISSE

### 1) Evolution globale

La Suisse n'a pas échappé à ce phénomène de croissance des tâches et des dépenses de l'Etat; mais, ses particularités politiques autant que sa prospérité en ont modéré et ralenti l'évolution. Pour nous borner, faute d'évaluations sûres quant aux dépenses communales, à l'évolution de la période 1938 - 1973 nous pouvons faire les observations suivantes :

Les dépenses des collectivités publiques proprement dites (Confédération, cantons et communes) ont passé - déduction faite des dépenses comptées à double, telles les subventions se répercutant sur les trois niveaux - de 1,7 mia. de francs en 1938 à 3,9 mia. en 1950 puis à 32 mia. en 1973. Le multiplicateur est de 18 pour 1938 - 1973, de 8 pour 1950 - 1973. La part prise par ces dépenses dans le PNB a passé de 17 % à 19 % puis à 23 %.

Si l'on veut - dépassant le budget des collectivités - évoquer dans son ensemble l'emprise publique, il faut tenir compte également des dépenses des entreprises dépendant de ces collectivités, CFF et PTT pour la Confédération, chemins de fer, services industriels, ainsi que des assurances sociales.

Le budget des entreprises publiques représentait 10,3 mia. en 1973, dont 8,4 pour la Confédération. Celui des assurances sociales - déduction faite des subventions des collectivités publiques - s'élevait à 8,3 mia., dont 7,2 pour la Confédération.

Compte tenu de ces deux éléments complémentaires, l'emprise publique totale s'élevait en 1973 à quelque 50 mia. de francs, c'est-à-dire à 39 % du PNB, dont 21 % pour la Confédération, 18 % pour les cantons et les communes. Les dépenses des collectivités proprement dites s'inscrivent à 24,7 %, celles des établissements qui en dépendent à 9,7 %, celles des assurances publiques à 6,4 % compte non tenu des doubles imputations.

## 2. Progression fédérale - progression cantonale

Si nous nous en tenons au budget public proprement dit, en comparant l'évolution des dépenses fédérales d'une part et, d'autre part, celle des cantons et des communes, globalement, vu les différences considérables dans la répartition des tâches suivant les cantons, nous faisons les constatations suivantes :

EVOLUTION DES DEPENSES FEDERALES ET CANTONALES - COMMUNALES					
Année	PNB	Dépenses fédérales y compris subventions et parts aux cant.	en % des dépenses publiques	Dépenses des cant. et communes y compris subv. et parts féd. aux cantons	Dépenses globale des collectivités sans les dépenses comptées à double
	mia.fr.	mio.fr	%	mio.fr.	mio.fr.
1938	10	645	37	1'236	1'734
1950	20	1'650	42	2'570	3'897
1960	37	2'619	40	4'415	6'478
1971	100	9'042	37	18'071	24'230
1973	129	11'756	37	23'781	31'955
Multiplicateur de croissance					
1938-73	13	18		19,2	18,4
1950-73	6,5	7		9,2	8,2
1960-73	3,5	4,5		5,4	4,9
1971-73	1,29	1,30		1,31	1,32

Ainsi, tandis que le PNB se multipliait par 13, les dépenses globales des collectivités publiques étaient multipliées par plus de 18, ce qui correspond à l'emprise croissante du budget public sur le revenu national, passée de 17 (1938) à 24 %.



On remarquera cependant que, particulièrement ces 25 dernières années, le taux de croissance est plus fort pour les dépenses des cantons et des communes que pour celles de la Confédération. C'est une idée courante que l'Etat fédéral tire à lui la substance des cantons et des communes et s'en nourrit.

Or, les chiffres que nous venons de citer s'inscrivent, chez nous, à l'encontre de cette thèse. Les années de mobilisation sans doute avaient renforcé l'emprise financière de la Confédération à quelque 60 % du budget public. On a, depuis lors, assisté à un recul relatif du budget fédéral à 40 % (1960), puis à 36 % (1973) du budget public.

Certes, pour une part, par sa législation et les dépenses qu'elle ordonne (par exemple, épuration des eaux), encourage et subventionne, la Confédération porte une responsabilité certaine dans l'aggravation des charges cantonales et communales. Elle a d'autre part, institué l'AVS/AI qui, si elle impose des contributions aux collectivités publiques, accroît, d'autre part, l'imposition directe. Ainsi donc, à la réserve de cette dernière institution, à financement principalement autonome par les cotisations sur les salaires, le budget fédéral s'est paradoxalement moins enflé depuis 1938 et depuis 1950 que celui des cantons et des communes. Il représentait 6,5 % du PNB en 1938, 8 % en 1950, 9 % en 1973. Pendant ce temps, la proportion passait, pour les cantons et les communes, y compris les parts et subventions fédérales, de 12,5 % à 13, puis à 18 (1971) de ce même PNB.

## II - DEPENSES FEDERALES

### 1) Fonctionnement

L'analyse détaillée du budget de la Confédération renforce encore cette constatation : la croissance des dépenses fédérales a été relativement modérée, contrairement à un certain nombre de préjugés.

PARTS DES DEPENSES DE LA CONFEDERATION POUR LES TRANSFERTS A DES TIERS  
ET LES BESOINS DE L'ADMINISTRATION

	1950		1960		1970		1973	
	en mio.	en %	en mio.	en %	en mio.	en %	en mio.	en %
<u>Dépenses de la Confédération, total</u>	<u>1'740</u>	<u>100</u>	<u>2'601</u>	<u>100</u>	<u>7'765</u>	<u>100</u>	<u>11'625</u>	<u>100</u>
Dont :								
Transferts à des tiers	224	13	551	21	1'265	16	1'970	17
Transferts à des collectivités publiques	318	18	450	17	2'406	31	3'420	30
Transferts à des entreprises et établissements de la Confédération	160	9	116	5	672	9	1'554	13
Prêts	8	1	15	1	271	3	511	4
<u>Transferts et prêts, total</u>	<u>710</u>	<u>41</u>	<u>1'132</u>	<u>44</u>	<u>4'614</u>	<u>59</u>	<u>7'455</u>	<u>64</u>
=====								
<u>Dépenses pour propres besoins</u>	<u>1'030</u>	<u>59</u>	<u>1'469</u>	<u>56</u>	<u>3'151</u>	<u>41</u>	<u>4'170</u>	<u>36</u>
Dont :								
Traitements	243	14	362	14	863	11	1'380	12
Consommation de biens et de services (avant tout des dépenses pour la défense nationale, l'ex- ploitation des Ecoles polytechni- ques et stations de recherches agronomiques, frais généraux de l'administration)	456	26	794	30	1'673	22	1'997	17
Intérêts	275	16	219	8	258	3	360	3
Investissements	56	3	94	4	357	5	433	4

Il résulte de ce tableau que les dépenses de la Confédération pour ses propres besoins - administrations, personnel, défense nationale, écoles polytechniques et stations de recherches agronomiques - n'ont que faiblement progressé durant ce dernier quart de siècle et plus particulièrement ces dernières années.

En effet, si depuis 1950 la croissance du PNB s'est développée au multiplicateur 6,5 et les dépenses totales de la Confédération au facteur 6,7, celles de l'ensemble des collectivités publiques au facteur 8,2, le budget de fonctionnement propre à la Confédération n'a progressé qu'au multiplicateur 4.

On peut même considérer, en fonction du PNB, que ce budget propre s'est réduit. Il représentait, en 1950, 5,15 % du PNB. Il est tombé en 1973 à 3,23 %. Autrement dit, si ce budget avait évolué parallèlement au PNB, il serait, en 1973 de 6,7 mia. de francs soit de 2,5 mia. plus élevé. On peut donc parler d'une compression réelle des dépenses de fonctionnement de la Confédération, particulièrement ces dernières années.

En effet, de 1970 à 1973, la croissance des dépenses propres a été de 32 %, celle du budget général de 50 %. Dans le même temps l'indice des prix à la consommation passait de 110 à 148 points, soit une augmentation de 34 %.

Pris dans le détail, ce budget de fonctionnement enregistre les évolutions suivantes :

- les traitements ont, depuis 1950, été multipliés par 5,6 alors que le PNB l'a été par 6,5. Ils représentent en 1973 12 % des dépenses fédérales contre 14 % en 1950, bien que le nombre des fonctionnaires ait passé de 21'000 à 33'000. Entre 1950 et 1972, le salaire moyen, dans les départements, a passé de 9'445 francs à 32'612 francs (multiplicateur 3,4). Dans le même temps, l'indice du salaire employé établi par l'OFIAMT était multiplié par 3,11, le salaire ouvrier par 3,54.

- La consommation de biens et de services marque une croissance encore plus modérée : multiplicateur 4,4. On relèvera que le budget de la défense nationale, qui représente l'élément principal de cette rubrique tout en débordant sur les postes "personnel" et "investissements" a passé durant cette période de 536 mio. à 2'556 (multiplicateur 4,8). Il s'inscrivait à 2,7 % du PNB en 1950, à légèrement moins de 2 % en 1973.

Les dépenses pour les Ecoles polytechniques fédérales, (fédéralisation de l'Ecole de Lausanne en 1969) ont crû de 1950 à 1973 de 9 à 208 millions.

## 2) Transferts

Les dépenses "pour propres besoins" ayant fait preuve de modération, c'est sur les transferts et les prêts qu'a porté l'essentiel de la croissance des dépenses fédérales dès 1950. Le multiplicateur des transferts est 10,5 pour une augmentation globale de 6,7 et une croissance générale des dépenses publiques de 8,2. De 41 % du budget fédéral 1950, ils ont passé à 64 % en 1973.

En quoi consistent ces transferts ? Ils comprennent notamment :

- les subventions,
- les parts cantonales aux impôts fédéraux,
- les contributions aux assurances sociales, aux entreprises de la Confédération, à des investissements divers (compte routier).

Les subventions fédérales, en chiffres bruts, ont marqué  
la progression suivante :

	1950	1960	1970	1973
Subventions	296	659	1'944	3'264
Multiplicateur par rapport à 1973	11	5	1,7	-
Multiplicateur des dépenses fédérales	7	4,5	1,9	-
Multiplicateur PNB	6,5	3,5	1,5	-

Les accents principaux de la croissance ont été marqués dès 1960 par

- les subventions routières et ferroviaires (multiplicateur 4,8), 20 % de l'ensemble des subventions,
- la politique sociale et la santé publique (multiplicateur 5,5), 18 %,
- l'enseignement et la recherche (multiplicateur 7), 17 %,
- l'agriculture et les subsides à la consommation (multiplicateur 3,4), 30 %,
- la protection de l'environnement (6 %) et la protection civile (5 %) fort peu développées en 1960.

Les contributions de la Confédération à l'AVS et à l'AI ont passé de 122 à 1'607 millions de 1960 à 1973. Cette croissance au multiplicateur 13 dépasse très largement les normes d'augmentation tant du PNB (3,5) que de l'ensemble des dépenses fédérales (4,5).

Il en va de même de la participation de la Confédération à l'entreprise des routes nationales conduite par les cantons. En 1960, l'opération n'en était pas même à ses débuts : en 1973, elle engage 965 millions.

Quant aux parts des cantons aux recettes de la Confédération - essentiellement à l'impôt de défense nationale et à l'impôt anticipé - elles ont passé de 170 à 683 mio. (multiplicateur 4).

Dans l'ensemble, les transferts de la Confédération aux cantons ont suivi la progression suivante

	1938	1949	1960	1972	1973
Parts aux recettes	42	130	152	738	804
Subventions	91	169	233	1'400	1'628
Remboursements de la Confédération	14	22	119	1'159	1'083
Total	147	321	504	3'297	3'515
Multiplicateur par rapport à 1973	24	11	7	1,1	-

Ainsi, en 1972, les cantons tiraient-ils de la Confédération 26,8 % de leurs recettes. Le phénomène, à vrai dire, n'est pas nouveau - en 1938 comme en 1949, la proportion était déjà de 17 % - mais il s'est accentué. La péréquation, en raison inverse des ressources des cantons, s'y est aussi mieux marquée.

En 1973, les cantons à faible capacité financière ont reçu de la Confédération 43 % de leurs recettes totales, contre 26 % pour les cantons à capacité moyenne et 16 % pour les cantons à forte capacité.

Ainsi en 1973, la péréquation financière opérée par le truchement des subventions et à l'exclusion des parts cantonales aux recettes de la Confédération et des contributions pour les routes nationales présentait le tableau suivant :

- les cantons à forte capacité financière, représentant 38 % de la population, ont reçu 26 % des subventions, soit 176 francs par habitant;

- les cantons à capacité financière moyenne, pour 46 % de la population, 43 % des subventions, soit 233 francs par habitant;
- les cantons à faible capacité financière, pour 16 % de la population, 31 % des subventions, soit 495 francs par habitant.

Par tête d'habitant, les cantons "pauvres" ont donc reçu trois fois plus de subventions que les cantons "riches".

### III - CARACTERISTIQUES DE L'EVOLUTION DES DEPENSES

#### 1) Depuis 1950

Ainsi, le diagnostic que l'on peut porter, pour l'évolution des finances fédérales de ces vingt-cinq dernières années se résumerait ainsi :

- 1) L'emprise du secteur public sur l'ensemble de l'économie et sur le Produit national brut s'est accrue, passant de 19,6 à 24,7 % du PNB entre 1950 et 1973 pour les dépenses des collectivités, de 28 à 39 % si l'on y englobe le budget des entreprises publiques.
- 2) La part de la Confédération s'est élevée de 8,3 à 9 % du PNB. Les dépenses fédérales ont progressé plus modérément que celles des cantons (de 8,3 à 9 % du PNB, en comparaison de 12,9 à 18,4 % du PNB).
- 3) La structure interne du budget fédéral s'est modifiée en ce sens
  - 1) que le budget propre de la Confédération a diminué sensiblement en valeur relative (de 5,2 à 3,2 % PNB) et de 59 à 36 % du budget

- 2) que les transferts, parts aux cantons, subventions, entreprises gérées en commun, versements aux institutions sociales ont progressé de 3,5 à 5,4 % du PNB et de 40 à 60 % du budget.

Limitant les dépenses de ses tâches fondamentales (administration, fonctionnement, défense nationale), la Confédération s'est faite plus largement distributrice pour accélérer certains équipements (routes, chemins de fer, eaux, enseignement) et réaliser certaines péréquations régionales (cantons), sociales (AVS) ou économiques (agriculture).

- 4) On reproche couramment à la Confédération de ne pas marquer dans ses dépenses des choix et des priorités, suffisamment nets. Les chiffres, plus éloquents et plus précis que les déclarations de principe, témoignent à l'évidence de certains accents très fortement marqués. Cela vaut non seulement pour elle, mais pour l'ensemble des collectivités publiques.

#### A. Pour l'ensemble des collectivités publiques

	1950		1960		1973		multiplica. de croissance 1950 - 1973
	mio.fr.	%	mio.fr.	%	mio.fr.	%	
Défense nationale	557	14	1'002	15	2'862	9	5
Relations exté.	40	1	81	1	474	1,5	12
Enseignement et culture	680	17	1'268	19	7'344	23	11
Santé et hygiène	283	7	572	9	4'270	13,5	15
Prévoyance sociale	615	16	776	12	4'623	14,5	7,5
Trafic, énergie	366	9	745	11	4'235	13	11,5
Agriculture et ravitaillement	158	4	416	6	1'299	4	8
Administration Justice, police	587	15	908	14	3'815	12	6,5
Dépenses totales	3'896	100	6'478	100	31'955	100	8,2



Le faible développement de la prévoyance sociale pourrait étonner : c'est qu'il ne tient pas compte de la part de l'AVS/AI - la principale - financée par les cotisations. L'AVS, en effet, n'est pas incorporée au budget public si ce n'est par les contributions de ce dernier. Déduction faite de ces contributions, les dépenses de l'AVS/AI ont passé de 490 mio. à 3'060 mio. (1950 - 1971). En fait donc, compte tenu de l'AVS/AI, les dépenses sociales ont progressé de 1'105 millions à 6'088 millions (multiplicateur 5,5).

#### B. Pour le budget fédéral

	1950		1960		1973		multiplica. de croissance 1950 - 1973
	mio.fr.	%	mio.fr.	%	mio.fr.	%	
Défense nationale	536	32,5	969	37	2'555	22	4,7
Relations extér.	40	2,4	82	3,1	474	4,1	12
Enseignement et culture	47	2,8	128	4,9	1'255	10,8	26
Santé et hygiène	13	0,8	13	0,5	169	1,5	13
Prévoyance sociale	265	16,1	326	12,4	2'457	21,1	9
Trafic, énergie	76	4,6	160	6,1	1'742	15	23
Agriculture et approvisionnement	120	7,3	346	13,2	1'105	9,5	9
Administration Justice, police	87	5,3	157	6	632	5,4	7
Dépenses totales	1'650	100	2'619	100	11'625	100	7
PNB	20		37		130		6,5

Des priorités ont été nettement marquées. La prévoyance sociale qui absorbe 21 % des dépenses fédérales serre de très près la défense nationale (22 %). Cette dernière, progressant notablement moins que le budget dans son ensemble et le PNB, subit une réduction en valeur réelle, que l'on peut évaluer, en fonction du PNB, à quelque 900 mio., valeur 1973. Compte tenu de l'AVS fédérale, la prévoyance sociale s'éleverait à plus de 40 % des dépenses.

14.

## 2) Depuis 1970

L'évolution du budget fédéral durant ces cinq années présente les caractéristiques suivantes :

1) Les dépenses passent de 7,7 à 13 mia. Le taux de croissance annuel moyen (13,5 %) est supérieur à celui de la décennie précédente (11,2 %). Les deux années 1971 et 1972 marquent la plus forte expansion : 15 % de croissance; les 2 années 1973 et 1974 se modèrent : 12 %.

2) La croissance du budget (+ 68 %) dépasse celle du PNB (+ 57 %), particulièrement en 1974 (PNB + 7,3 %, budget + 12 %).

La part du budget fédéral au PNB passe de 7 % (1960) à 8,7 % (1970) et à 9,3 % (1974).

3) On constate que, dans le même temps, la croissance des budgets cantonaux est plus forte. L'augmentation de 1960 à 1970 avait été de 240 % contre 198 % à la Confédération. De 1970 à 1974, la croissance est de 78 % pour les cantons, de 68 % pour le budget fédéral. La proportion des dépenses cantonales au PNB a passé de 7,5 % en 1960 à 10,7 % en 1970 à 12,2 % en 1974 (11,7 % en 1973).

4) La structure du budget fédéral a été, durant ces cinq ans, fortement modifiée. La croissance des dépenses marque les accents suivants :

Dépenses propres de la Confédérationclassification par groupes spécifiques

	1970		1974		Croissance
	mio. fr.	%	mio. fr.	%	
Autorités et personnel	845	11	1'489	11	+ 76 %
Dépenses générales	779	10	1'217	9	+ 56 %
Immeubles et mobilier	1'341	17	1'550	12	+ 15 %
Intérêts	258	3	435	3	+ 69 %
<b>Total</b>	<b>3'223</b>	<b>41</b>	<b>4'691</b>	<b>35</b>	<b>+ 45 %</b>

en terme de classification économique

	1970		1974		Croissance
	mio. fr.	%	mio. fr.	%	
Salaires	863	11,1	1'540	11,8	+ 78 %
Consommation	1'673	21,6	2'125	16,3	+ 27 %
Investissements	357	4,6	525	4	+ 47 %
Intérêts	258	3,3	435	3,3	+ 69 %
<b>Total</b>	<b>3'151</b>	<b>40,6</b>	<b>4'625</b>	<b>35,4</b>	<b>+ 47 %</b>

Ainsi donc, en confirmation de l'évolution suivie depuis 1950, les dépenses de fonctionnement de la Confédération, ont progressé de 46 à 47 %, moins fortement que le budget général (68 %) et que le PNB (+ 57 %). Au même taux de croissance que le PNB, elles se seraient élevées en 1974 à 4'947 mio. On peut dire que ces dépenses, en valeur réelle, n'ont pas augmenté et qu'elles ont même régressé de 8 % en fonction de l'évolution du PNB. La réduction réelle est sensible dans le domaine de la consommation de biens et de services, ainsi que dans celui des investissements. En revanche, la progression des dépenses pour le personnel dépasse le taux de croissance du budget général.

5. La croissance s'est marquée essentiellement sur les transferts, qui ont absorbé 65 % du budget fédéral au lieu de 59 %

	1970		1974		taux de croissance
	mio. fr.	%	mio. fr.	%	
Transferts :					
- à des tiers	1'265	16	2'246	17	+ 77 %
- aux autres collectivités publiques	2'406	31	3'961	31	+ 65 %
- aux entreprises et institutions de la Confédération	672	9	1'741	13	+159 %
- prêts et participations	271	3	479	4	+ 76 %
Total	4'614	59	8'427	65	+ 82 %

On remarquera que les transferts aux autres collectivités - essentiellement aux cantons - progressent presque parallèlement à la croissance du budget fédéral, mais dépassent celle du PNB. Les transferts à des tiers, les prêts et participations marquent une accélération plus forte. Mais l'augmentation la plus sensible est celle des transferts aux entreprises et aux institutions de la Confédération, pour l'essentiel (86 %) à l'AVS/AI.

Le rôle "distributeur" de la Confédération s'est donc, dans l'ensemble, renforcé avec un accent particulier en direction des institutions sociales fédérales.

6. En classification fonctionnelle, l'évolution n'est pas moins sensible et les accents dessinés durant la décennie 60 se trouvent renforcés.

Principales rubriques	1970		1974		taux de croissance
	mio. fr.	%	mio. fr.	%	
Administration Justice, police	437	6	667	5	52 %
Relations extérieures	317	4	467	4	47 %
Défense nationale	2'014	26	2'795	21	39 %
Enseignement, recherche, culture	702	9	1'468	11	109 %
Santé et environnement	61	1	241	2	295 %
Transports et énergie	1'257	16	1'874	14	49 %
Prévoyance sociale	1'322	17	2'661	20	101 %
Agriculture et ravitaillement	778	10	1'288	10	65 %
Parts aux cantons	468	6	933	7	99 %
Divers	409	5	658	5	60 %
Total	7'765	100	13'052	100	68 %

Les relations extérieures, l'administration, les transports et plus particulièrement la défense nationale enregistrent des taux de croissance nettement inférieurs à ceux du budget général et du Produit national. Le taux de croissance des dépenses consacrées à l'agriculture et au ravitaillement dépasse celui du PNB, mais n'atteint pas tout à fait celui du budget.

Les dépenses destinées aux transports (routes et chemins de fer), qui avaient connu une progression considérable - début de la construction des routes nationales entre 1960 et 1970 -, modèrent leur progression.

En revanche, la protection de l'environnement, jointe à la santé, triple presque son chiffre, tandis que l'enseignement - notamment par l'aide aux universités - et la prévoyance sociale doublent carrément leur mise. Les parts cantonales aux recettes fédérales en font autant, à peu de chose près.

Ces évolutions traduisent une politique accentuée de péréquations sociales et régionales (parts cantonales, subventions différentielles), d'aide aux universités et à la formation professionnelle ainsi qu'à la protection de l'environnement.

7. Quant à l'aspect conjoncturel des dépenses de ces cinq années, il faut bien constater que le budget fédéral, pendant ces années prospères, a soufflé sur le feu de la surchauffe, en suivant ou en accentuant même le taux de croissance du PNB, puis se modérant parallèlement.

	1970	1971	1972	1973	1974
Taux de croissance PNB	9,8 %	13,4 %	15,2 %	11,4 %	7,8 %
Dépenses fédérales	9,7 %	15,4 %	15,7 %	12,1 %	12,3 %
Dépenses cantonales	13,0 %	19,9 %	16,0 %	14,6 %	-

On notera que les finances des cantons amplifient encore cette malencontreuse concordance puisque le taux de croissance de leurs dépenses culmine précisément au cours des deux années de la plus forte expansion économique.

#### IV - LES RECETTES FISCALES

##### 1) Evolutions divergentes des diverses charges

Sur la période à moyen terme 1950 - 1972, les impôts de la Confédération, des cantons et des communes ont passé de quelque 3 mia. à près de 21 mia., soit de 15,3 à 18,2 % du PNB. L'augmentation en valeur réelle a été particulièrement forte durant la décennie 1960 - 1970, représentant près de 3 % du PNB contre 0,1 % de 1950 à 1960.

Mais la Confédération n'a pas été la principale bénéficiaire de cette croissance : son revenu fiscal a été multiplié par 5,6, celui des cantons par 8,7, celui des communes par 7,8. Si l'Etat fédéral s'adjudgeait, en 1950, 54 % des recettes fiscales, il reculait, en 1960 à 49 %, à 45 et 44 % en 1970 - 1972, c'est à dire aux proportions de 1938.

En fonction du produit national brut, la fiscalité fédérale passait de 8,3 % à 7,6, 8,1 et 8.05. Elle diminuait donc légèrement en valeur réelle, dans le même temps où la part cantonale - communale passait de 7 à 10 %.

En dépit de tâches croissantes et d'interventions dans de nouveaux domaines, le taux d'accroissement des ressources de la Confédération a donc été légèrement inférieur à celui du PNB et nettement inférieur à celui des revenus fiscaux des cantons et des communes.

A court terme, 1970 - 1974, l'évolution des ressources fédérales présente les caractéristiques suivantes: les ressources fiscales de la Confédération ont progressé moins fortement que le produit national brut (+ 50 % et + 57 %). On peut donc parler d'une certaine dépression fiscale. Mais il faut très nettement différencier :

- 1) Le rendement de l'imposition directe sur le revenu et la fortune augmente de 80 %, passant de 27 à 32 % des ressources fiscales fédérales, par l'amplification du volume des salaires et des revenus, et par la progres-

sion à froid pourtant corrigée pour la période fiscale 1971 - 72.

Tandis que l'impôt anticipé voit son rendement suivre la courbe de croissance du PNB, l'IDN, quant à lui, double son rapport (+ 96 %).

- 2) Les droits de timbre progressent plus lentement que le PNB et que la moyenne des impôts (+ 41 %).
- 3) Si les impôts de consommation marquent, avec 68 %, une avance plus forte que le PNB et la moyenne des impôts, cela est dû exclusivement à l'Icha (+ 93 %), soit par l'accroissement des investissements, soit par les deux majorations successives des taux imposés dès 1972 (+ 11 %) et dès 1974 (+ 10 %). Augmenté pourtant dans ces taux, le rendement de l'imposition du tabac est resté en chiffres absolus pour ainsi dire stationnaire.
- 4) La cause principale de la dépression des ressources fédérales est la moins-value des rendements douaniers, en diminution absolue en 1974 par rapport aux deux années précédentes, en net retard (+ 18 %) sur la progression enregistrée entre 1970 et 1974 par le PNB (+ 57 %) et par la moyenne des impôts (+ 50 %).

Cette moins-value douanière affecte pleinement le budget propre de la Confédération. L'effet conjugué des libéralisations douanières et du système de taxation au poids spécifique explique la stabilisation du produit des droits d'entrée et de sortie par rapport à 1970, ainsi que sa sensible diminution, en valeur absolue, de 1972 à 1974, de l'ordre de 15 %. Traduit en francs 1974, par rapport à l'évolution du PNB, la moins-value douanière se chiffre à 1,4 mia. par rapport à 1960, à 633 mio. par rapport à 1970. L'évolution des impôts de consommation, dans le même temps, ne suffit pas à la compenser : transcrite en francs 1974, cette augmentation serait de moins de 900 mio. par rapport à 1960 et de moins de 300 mio. par rapport à 1970. De surcroît la stabili-



sation, voire la réduction des investissements ainsi que la libéralisation progressive des échanges accélèrent la détérioration et l'accélèreront davantage encore les années prochaines.

Pour les quatre années 1970 - 1973, la croissance des recettes fiscales cantonales a été de 62 % contre 28 % pour les recettes fiscales fédérales. Les rapports avaient été de 217 % et de 158 % pour la décennie 1960 - 1970. Les normes de croissance, ces dernières années, se sont nettement distancées, au détriment de la fiscalité fédérale, passant du rapport 3 à 4 au rapport 1 à 2.

On constate que, stationnaire ou à peu près de 1950 à 1960, la fiscalité globale Confédération - cantons - communes a progressé de 1960 aux années 1970 - 73 d'environ 20 % par rapport au PNB (de 15,4 à 18,3 % du PNB). Mais cette augmentation s'est faite essentiellement à l'avantage des cantons et des communes. Le décalage entre les rythmes de croissance s'est particulièrement accentué ces cinq dernières années où les ressources fiscales fédérales ont augmenté moins fortement que le PNB, tandis que - selon les indications partielles que nous avons - les ressources des cantons, en tout cas, cheminaient à une allure deux fois plus rapide, en avance aussi sur le PNB.

Ce décalage dans les rythmes de croissance ne provient pas de réformes de structure. L'imposition directe - 95 % des ressources fiscales cantonales et communales en 1972 - a bénéficié plus largement de la prospérité et de la progression à froid, soutenue par l'inflation continue, que les impôts de consommation et les douanes, d'où l'avance de la fiscalité cantonale et communale.

La chute de tension ou plus exactement la progression plus lente des ressources fiscales fédérales provient du fait que :

- 1) l'imposition directe n'y représente qu'un quart à un tiers des ressources, qu'elle intervient avec un retard de 1 à 2 ans sur les fiscaux cantonaux.

- 2) Les douanes sont en diminution relative, tandis que les contributions sur la consommation ne précèdent que modérément la progression du PNB.

Quant à l'équilibre entre l'imposition directe, y compris les droits de timbre, et les impôts indirects (impôt de consommation et douanes), il s'est modifié, particulièrement ces cinq dernières années, par la nette progression de la part de l'imposition directe, passant de 29 % (1960) à 31 % (en 1970) à 36 % (1974) de la fiscalité fédérale. La même tendance s'accuse pour les cantons et les communes où l'imposition directe accentue sa prépondérance de 93 % (1960 - 63) à 95 % (1972).

EVOLUTION DETAILLEE DES RESSOURCES FISCALES DE LA CONFEDERATION

TABLEAU A

EN MILLIONS DE FRANCS

ANNEE	PNB	TOTAL		IMPOTS SUR REVENU ET FORTUNE		dont :		IMPOT ANTICIPE		DROITS DE TIMBRE		IMPOTS DE CONSOMMATION		dont :		DOUANES (voir tableau B)		AUTRES TAXES			
		y.c.	part cant.			IDN						ICHA									
1960	(3.77) <sup>1)</sup>	2806	(3.89) <sup>1)</sup>	640	(5.54) <sup>1)</sup>	449	(5.13) <sup>1)</sup>	188	(6.19) <sup>1)</sup>	174	(2.51) <sup>1)</sup>	810	(4.86) <sup>1)</sup>	663	(4.93) <sup>1)</sup>	126	(5.04) <sup>1)</sup>	1061	(2.64) <sup>1)</sup>	121	(1.59) <sup>1)</sup>
1970	(1.57)	7241	(1.50)	1967	(1.80)	1175	(1.96)	740	(1.57)	308	(1.41)	2342	(1.68)	1688	(1.93)	625	(1.02)	2364	(1.18)	260	(0.74)
1971	(1.38)	7814	(1.39)	2014	(1.75)	1087	(2.12)	873	(1.33)	402	(1.09)	2618	(1.50)	1944	(1.68)	642	(0.99)	2555	(1.09)	222	(0.87)
1972	(1.21)	9283	(1.17)	2505	(1.41)	1526	(1.51)	913	(1.27)	443	(0.98)	3185	(1.23)	2481	(1.31)	669	(0.95)	2921	(0.95)	228	(0.85)
1973	(1.07)	9807	(1.11)	2594	(1.36)	1538	(1.50)	983	(1.18)	452	(0.97)	3552	(1.11)	2870	(1.13)	645	(0.98)	2987	(0.94)	222	(0.87)
1974		10921		3546		2305		1164		437		3941		3270		635		2802		193	
1975		11790		3568		2280		1200		480		4257		3520		700		3194		291	
1976		13380		4740		3080		1560		450		5120		4460		630		2780		290	

1) entre parenthèses : multiplicateur de croissance par rapport à 1974

EVOLUTION DES REVENUS DOUANIERS

TABLEAU **B**

Année	<u>PNB</u>	<u>TOTAL</u>		<u>DROITS D'ENTREE ET DE SORTIE</u>		<u>CARBURANTS</u>		<u>SURTAXE CARBURANTS</u>		<u>CHARGE TOTALE DES CARBURANTS</u>	
	Multiplifica- teur	en mio.	Multi.	en mio.	Multi.	en mio.	Multi.	en mio.	Multi.	en mio.	Multi.
1960	(3.76) <sup>1)</sup>	1'061	(2.64) <sup>1)</sup>	667	(1.68)	312	(2.61)	-	-	312	(5.33)
1970	(1.57)	2'364	(1.19)	1'116	(1.00)	739	(1.10)	470	(1.81)	1'209	(1.38)
1971	(1.38)	2'555	(1.10)	1'169	(0.96)	826	(0.99)	542	(1.57)	1'368	(1.22)
1972	(1.20)	2'921	(0.96)	1'312	(0.85)	839	(0.97)	751	(1.13)	1'590	(1.05)
1973	(1.08)	2'987	(0.94)	1'285	(0.87)	893	(0.91)	788	(1.08)	1'681	(0.99)
1974		2'803		1'119		814		849		1'663	
<span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">1975</span>		3'193		1'222		850		1'100		1'950	

1) multiplicateur de croissance par rapport à 1974

EVOLUTION COMPAREE DES RESSOURCES FISCALES CONFEDERATION - CANTONS - COMMUNES

TABLEAU C

Année	PNB Multiplificateurs	RESSOURCES FISCALES													
		CONFEDERATION				CANTONS				COMMUNES		TOTAL			
		y compris parts cantonales		sans les parts cantonales		brut		+ parts aux recettes fédérales - parts aux recettes communales		brut		+ parts cantonales		TOTAL	
en mio.	Multi.	en mio.	Multi.	en mio.	Multi.	en mio.	Multi.	en mio.	Multi.	en mio.	Multi.	en mio.	Multi.		
1938	14.56 <sup>1)</sup> (13.50) <sup>2)</sup>	469	23.29 <sup>1)</sup> (20.91) <sup>2)</sup>	430	23.23 <sup>1)</sup> (21.41) <sup>2)</sup>	299	(26.70) <sup>2)</sup>	335	(25.08) <sup>2)</sup>	282	(23.04) <sup>2)</sup>	287	(23.26) <sup>2)</sup>	1'050	(23.13) <sup>2)</sup>
1950	7.00 (6.49)	1'668	6.55 (5.88)	1'521	6.57 (6.05)	737	(10.83)	874	(9.61)	687	(9.46)	698	(9.56)	3'093	(7.85)
1960	3.76 (3.49)	2'805	3.89 (3.50)	2'635	3.79 (3.49)	1'547	(5.16)	1'684	(4.99)	1'348	(4.82)	1'381	(4.83)	5'700	(4.26)
1970	1.57 (1.46)	7'241	1.51 (1.35)	6'746	1.48 (1.36)	4'917	(1.62)	5'308	(1.58)	4'064	(1.60)	4'168	(1.60)	16'222	(1.50)
1971	1.38 (1.28)	7'814	1.40 (1.26)	7'370	1.36 (1.25)	5'598	(1.43)	5'921	(1.42)	4'635	(1.40)	4'756	(1.40)	18'047	(1.35)
1972	1.20 (1.11)	9'283	1.18 (1.06)	8'531	1.17 (1.08)	6'420	(1.24)	7'014	(1.20)	5'254	(1.24)	5'412	(1.23)	20'958	(1.16)
1973	1.08	9'807	1.11	9'208	1.08	7'982		8'403		6'498		6'676		24'287	
1974		10'922		9'989		-		-		-		-		-	

1) Multiplicateur de croissance par rapport à 1974

2) (Multiplicateur de croissance par rapport à 1973)

EVOLUTION DES CHARGES FISCALES DIRECTES ET INDIRECTES

Année	<u>Impôts directs</u>		<u>Impôts indirects</u>		<u>Total</u>
	Revenu, fortune, timbre		Consommation, douane		
<u>C O N F E D E R A T I O N</u>					
1950	650	39 %	1'012	61 %	1'668
1960	814	29 %	1'992	71 %	2'806
1970	2'275	31 %	4'966	69 %	7'241
1974	3'984	36 %	6'938	64 %	10'922
<u>CONFEDERATION , CANTONS ET COMMUNES</u>					
1950	1'995	64 %	1'099	36 %	3'094
1960	3'520	62 %	2'180	38 %	5'700
1970	10'768	66 %	5'454	34 %	16'222
1972	14'042	67 %	6'917	33 %	20'959
1973	16'874	69 %	7'413	31 %	24'287
<u>CANTONS ET COMMUNES</u>					
1950	1'355	95 %	72	5 %	1'427
1960	2'726	94 %	175	6 %	2'901
1970	8'494	95 %	487	5 %	8'981
1972	11'093	95 %	583	5 %	11'676
1973	13'829	96 %	651	4 %	14'480

## 2) Comparaisons internationales

La comparaison des fiscalités entre pays industriels d'Occident est aléatoire. La statistique fiscale elle-même, bien qu'elle soit singulièrement plus facile dans les pays centralisés que chez nous est sujette à caution. L'évaluation du PNB, le cours flottant des monnaies y ajoutent autant d'incertitudes.

On peut toutefois dégager des statistiques problématiques la certitude que la fiscalité suisse, y compris les cotisations d'assurances de la législation fédérale, est nettement moins lourde que celles des autres Etats industriels.

### Impôts comparés au PNB (1972)

(source : B/minist. des finances Bonn 1974)

	Impôts	Ass. oblig.	Total	OCDE 1972 Recettes publ. Etats
Autriche	23,8	11,2	35	37,3
Belgique	23,9	10,3	34,2	35,8
Danemark	40,9	1,9	42,8	45,2
RFA	23,8	11,5	35,3	39
France	21,6	13,7	35,3	38
Grande-Bretagne	29,7	5,5	35,2	37,9
Italie	20,9	12,2	33,1	34,7
Canada	33,5			36,4
Luxembourg (71)	24	10,8	34,8	39
Pays-Bas	27,1	13,9	41	47,6
Norvège	29,3	10,8	40,1	48
Suède	34,6	8,7	43,3	50
Suisse	18,7	6,7	25,4	27,1*
Etats-Unis	22,7	4,7	27,4	31,4

\* Le chiffre suisse de 27,1 est indiqué comme remontant à 1969. En 1973, les recettes des collectivités publiques étaient de 18,7 % du PNB et celles des assurances d'Etat de 6,7 %.

V - LES DEFICITS CONJONCTURELS...

Dans certains pays étrangers, les déficits sont aujourd'hui déli-  
bérés, ainsi la politique engagée par le gouvernement de la Républi-  
que fédérale d'Allemagne. Après avoir conduit avec fermeté la lutte con-  
tre l'inflation et obtenu les résultats les plus honorables de l'Euro-  
pe dans la modération des prix, le gouvernement, constatant l'extension  
rapide et l'amplitude du chômage engage pour 1975 une politique de re-  
lance économique. On continuera sans doute à veiller à la modération  
des salaires, mais on subventionnera les investissements privés par des  
remises d'impôt. On créera des occasions de travail et l'on accroîtra  
les investissements publics. On décrète une réduction de l'impôt direct.  
Le taux d'escompte est abaissé et la masse monétaire sera accrue de 8 %.

Cette politique de relance, valable pour les Länder et les com-  
munes ne sera financée que pour 4/5 environ par les recettes (250 mia DM).  
Le déficit s'élèvera à quelque 60 mia., dont une petite partie seule-  
ment pourra être financée par des réserves.

Il est trop tôt pour apprécier les résultats de l'opération.  
Il semble que les investissements privés demeurent dans l'expectative.  
La modération de l'impôt n'a pas eu tout le succès psychologique désiré.  
Il semble en tout cas que le train de la relance ne pourra pas être te-  
nu l'an prochain et qu'une modération des dépenses s'imposera ainsi  
qu'un nouveau recours à l'impôt.

Les tenants orthodoxes d'Adam Smith et les théoriciens du "dé-  
ficit spending" à la manière de J.M. Keynes continuent ainsi de s'af-  
fronter. Le rappel des années 30, des politiques de Hoover et de  
Brüning, dénonce le danger des politiques de déflation. Mais est-il  
pour autant nécessaire de recourir à ce qui est pratiquement l'infla-  
tion pour conjurer la crise menaçante ? La juste voie se trouve vrai-  
semblablement dans l'esprit de mesure, dans l'appréciation des situa-  
tions, dans l'adaptation, en temps opportun, aux circonstances, dans  
une souplesse suffisante qui permette de changer de cap au moment  
nécessaire.



... et anti-conjoncturels

On ne saurait dire que les déficits publics de ces dernières années se justifient par ces considérations. L'impact conjoncturel du budget public n'est pas suffisamment pris en considération. Le serait-il que les moyens manquent, au Conseil fédéral et au Parlement, d'appliquer aux finances publiques un minimum de politique conjoncturelle ?

Ainsi les déficits des trois années 1971 - 1973 contredisent-ils une politique conjoncturelle raisonnable. En un temps à la fois de plein-emploi et d'inflation, il eût fallu diminuer les dépenses publiques, accroître les prélèvements fiscaux et les stériliser. Or, les dépenses, tant celles de la Confédération que celles surtout des cantons et des communes progressent en moyenne de 15 % l'an tandis que le PNB avance de 12,5 %. On alimente donc la surchauffe.

Quant aux déficits et au recours à l'emprunt, c'est, pour ces trois ans, le fait essentiellement des cantons et des communes. De 7 à 8 % des dépenses publiques ne sont pas couvertes. Cela n'est pas, en soi, une catastrophe, mais une sagesse toute ménagère enseigne qu'en période de prospérité on amortit ses dettes plus qu'on ne les accroît. Or, à quelque 30 mia. - plus de 1/4 du PNB - les collectivités publiques suisses sont notablement plus endettées que celles de la RFA (17 % PNB) ou de la France (14 % PNB) en 1972.

En 1973 (778 mio.), en 1974 (1'040 mio.), la Confédération s'engage dans l'ère des gros déficits, tant par augmentation des dépenses que par sensible défaillance des recettes. Mais, dans le même temps, les rentrées fiscales des cantons et des communes progressent notablement : le déficit global demeure, comme en 1971, de quelque 2 mia., mais la Confédération en assume la moitié.

Certes, le bilan de l'Etat fédéral demeure singulièrement sain. La dette totale de la Confédération qui, en 1946 représentait 8,957 mia., soit quatre fois un budget annuel, n'en représente plus, en 1974, qu'un peu plus de la moitié (8,1 mia.).

EVOLUTION DES DEFICITS FEDERAUX

Année	COMPTÉ FINANCIER FEDERAL									
	PNB		M <sub>1</sub> Masse monétaire		Dépenses		Recettes		Déficit	
	en mia.	Croissance ann.	en mia.	Croissance ann.	en mio.	Croissance ann.	en mio.	Croissance ann.	en mio.	en % des dépenses
1970	88,8	9	29,7	+ 6,6	7'765	9,6	7'974	12	+ 209	2,7
1971	100,7	13,4	32,9	+ 10,8	8'962	15	8'668	8	- 293	3
1972	116,1	15,2	45,8	+ 42	10'365	15,6	10'118	16,7	- 247	2,4
1973	129,4	11,4	45,5	- 0,7	11'625	12	10'846	7	- 778	6,7
1974	139,5	7,8	44,4	- 2,6	13'052	12	12'012	10,7	- 1040	8
1975		4,5 <sup>1)</sup>	-		13'367	2,4	12'908	7	- 459	3,4
1976 <sup>A</sup>		5,8 <sup>1)</sup>	-		15'000	12	14'550	12,7	- 450	3
1976 <sup>B</sup>					15'700	(17)	12'600	- 3	- 3100	(19,7)
1977 <sup>A</sup>		8,1 <sup>1)</sup>	-		16'300	8,6	15'400	6	- 900	5,5
1977 <sup>B</sup>					17'100	( 9)	13'500	7	- 3600	(21,0)
1978 <sup>A</sup>		10,3 <sup>1)</sup>	-		19'650	20	16'550	7	- 3100	16
1978 <sup>B</sup>					19'650	(15)	14'500	7	- 5150	(26,0)
1979 <sup>A</sup>		10,3 <sup>1)</sup>	-		21'100	7	17'100	3	- 4000	19
1979 <sup>B</sup>					21'100	( 7)	15'000	3	- 6100	(29,0)

1) Estimation de (Arbeitsgruppe für Wirtschaftsprognosen) du 6.2.1975

BUDGET A : tient compte de 1) Résultat positif du 8 juin 1975

2) Impôt anticipé à 35 % (référendum éventuel)

3) Part fédérale à l'AVS réduite à 9 % jusqu'en 1977 (référendum éventuel)

BUDGET B : Echec de toutes les mesures 1), 2), 3).

Année	BUDGET PUBLIC (Confédération - cantons - communes)					
	Dépenses		Recettes		Déficit	
	en mio.	Croissance ann.	en mio.	Croissance ann.	en mio.	en % des dépenses
1970	20'285	12	19'839	13	- 446	2
1971	24'230	19	22'232	12	- 1'999	8
1972	27'726	15	27'626	15	- 2'100	7,5
1973	31'938	15	29'788	16	- 2'150	7
1974	34'100	7	32'100	8	- 2'000	6

A

B

Mais les circonstances économiques de 1973 et de 1974 ne justifiaient pas cet endettement, qui, alourdissant le marché, a pu contribuer à la hausse du taux de l'intérêt et à ses répercussions sur les loyers et les prix agricoles.

## VI - LES CORRECTIONS APPORTEES AU BUDGET 1975

### 1) Les restrictions

En juin 1974, les propositions budgétaires pour 1975 indiquaient un chiffre de dépenses de l'ordre de 15,2 milliards. Les réductions opérées par le Conseil fédéral ramenaient ce chiffre à 14'727 millions (B 75<sup>I</sup>). Sur proposition des commissions des finances, les Chambres réduisaient ce montant à 14'433 millions (B 75<sup>II</sup>). Enfin, après l'échec du programme destiné à fournir de nouvelles ressources fiscales (majoration de 33 % de l'Icha et aménagement de l'IDN), et en meilleure connaissance des moins-values fiscales de l'année 1974, le parlement, dans sa session extraordinaire de janvier 1975, approuvait le budget rectifié (B 75<sup>III</sup>) ramenant les dépenses fédérales à 13'366 millions. Ces aménagements successifs se situaient, par rapport au budget et aux comptes 1974, dans les croissances suivantes :

	Par rapport au budget 74	Par rapport aux comptes 74
Avant-projet (juin)	+ 18,0 %	+ 16,0 %
B 75 <sup>I</sup>	+ 14,5 %	+ 12,8 %
B 75 <sup>II</sup>	+ 12,2 %	+ 10,5 %
B 75 <sup>III</sup>	+ 3,9 %	+ 2,4 %

Au taux d'inflation de l'ordre de 8 % que nous connaissons, il s'agit bien non d'une modération de budget mais d'une rigoureuse compression des dépenses, réduites, en valeur réelle, de plus de 5 %.

On connaît les grandes lignes des rectifications de janvier 1975 :

- moins-value de 1'087 millions aux recettes,
- réductions de 100 millions pour les dépenses propres des Départements,
- réductions de 10 % des parts cantonales aux recettes de la Confédération,
- réduction globale de 10 % (soit quelque 400 millions) des subventions,
- transfert de 550 millions de la contribution de la Confédération à l'AVS sur les cotisations salariales.

On a critiqué - peut-on penser qu'un tel exercice aille sans critiques ? - la répartition de l'effort.

Certains, en particulier, ont déploré que la Confédération n'ait pas suffisamment porté l'accent sur ses propres dépenses.

Il convient, à ce propos, de rappeler que le budget propre de la Confédération (administration, justice, bâtiments et terrains, défense nationale, rétribution des fonctionnaires) s'est réduit depuis 1950, de 5 à 3 % du PNB. Il faut souligner que, de 1970 à 1973, la croissance de ces dépenses de fonctionnement n'a été que de 32 % face aux 50 % du budget global. Il faut constater que de 1973 à 1974, en classification économique, le budget propre a crû de 10,9 %, pour une croissance générale des dépenses de 12,2 %. Au demeurant, après les exercices de compression du Conseil fédéral et des commissions des finances, le budget propre s'inscrit à 36 % des dépenses totales, contre 64 % pour les transferts. Les économies réalisables dans le domaine du budget propre sont très limitées. On ne saurait refuser à la Confédération les moyens déjà restreints de ses tâches fondamentales et porter atteinte à la crédibilité de notre préparation militaire.

Dès lors, l'effort principal dans la réduction des dépenses devait porter sur les transferts. Dans un budget fédéral devenu essentiellement un budget de distribution, il était normal que l'effort portât sur les "parties prenantes", en particulier sur les cantons qui, depuis 1970, avaient vu leur part aux ressources de la Confédération passer de 468 à 933 millions (+ 99 %) quand l'ensemble des recettes fiscales de la Confédération ne croissait que de 50 %. D'autre part, les recettes fiscales propres aux cantons s'accroissaient elles-mêmes de 62 % entre 1970 et 1973 et probablement de quelque 90 % entre 1970 et 1974. La réduction de 10 % des parts cantonales n'est que la très modeste correction d'un déséquilibre évident et croissant dans les ressources respectives de la Confédération et des cantons.

Enfin, le transfert de 550 millions de la contribution AVS sur les cotisations a paru préférable - vu les promesses faites et la hausse des prix - à une réduction des rentes. On pourrait démontrer d'ailleurs que le financement de l'AVS par les cotisations - avec une forte part de cotisation de solidarité pour les revenus élevés - respecte autant l'équité sociale qu'un financement provenant des ressources générales de la Confédération, c'est-à-dire de l'imposition indirecte.

## 2) Et la détérioration conjoncturelle ?

L'exercice du budget de janvier 1975 permet et, souhaitons-le, amorce une nécessaire révision de la structure des dépenses fédérales et des répartitions des compétences et des charges entre la Confédération, ses institutions sociales et les cantons. En revanche, il se situe infiniment moins opportunément dans le paysage conjoncturel nettement détérioré de cette année.

Selon les enquêtes mensuelles effectuées par la firme Portland, les livraisons de ciment de ses fabriques à des entreprises suisses ont été les suivantes :

1971	5'198'273 tonnes
1972	5'900'240 tonnes
1973	5'790'504 tonnes
1974	5'049'359 tonnes

Les difficultés de certaines industries d'exportation exigent un engagement plus grand de la Confédération. D'autre part, le ralentissement très net de la consommation - et des industries qui en dépendent - déconseille une politique de déflation salariale.

Or, inévitablement, par son rôle directeur et distributeur, le budget fédéral influence l'ensemble du budget public. Les CFF et les PTT sont, par leur situation interne et par la conjoncture contraints à d'identiques compressions.

Mais, il est bien évident qu'il y a quelque contradiction à restreindre les versements aux cantons, et les investissements propres à la Confédération, au moment où le Conseil fédéral doit, pour faire face à la détérioration conjoncturelle, inviter les collectivités publiques à préparer l'engagement des travaux de relance. La réduction des dépenses - de l'ordre d'un demi milliard en valeur réelle - à quoi nous étions contrains, se situe relativement mal dans la conjoncture actuelle. A cet égard, ausi, il était préférable de transférer la dépense plutôt que de la supprimer.

Il est vrai que le caractère peu conforme à la conjoncture du budget de janvier 1975 doit être corrigé par un certain nombre de mesures :

- préparation d'un budget conjoncturel extraordinaire de quelque 500 millions, programme de travaux qui pourront être partiellement ou entièrement engagés dès la session de juin, mais qui ne figurent encore dans notre plan de financement qu'à concurrence des 2/5.

- élargissement du crédit par la démobilisation des restrictions de crédit, l'accroissement important de la masse monétaire et l'augmentation des possibilités d'emprunt public, dont le taux d'intérêt s'est par ailleurs modéré.

Assainissement de la structure budgétaire, au moins provisoire, contre-indication conjoncturelle partiellement corrigée, tel est le bilan provisoire du budget 1975 rectifié.

## B U D G E T 1 9 7 5

suivant la classification économique

Dépenses	Budget 1974	Compte 1974	Augmentation en % : com- pte 1973	Budget 1975 I	Budget 1975 II	Augmentation en % : com- pte 1974
en millions de francs						
Rémunération	1'467	1'540	+ 11,6	1'687	1'664	+ 8,0
Consommation de biens et de services	2'129	2'125	+ 6,4	2'335	2'226	+ 4,7
Investisse- ments	514	525	+ 21,2	530	453	- 13,7
Intérêts	395	435	+ 20,8	539	538	+ 23,7
Budget pro- pre	4'505	4'625	+ 10,9	5'091	4'881	+ 5,5
Transferts à des tiers	2'246	2'246	+ 14,0	2'578	2'300	+ 2,4
Transferts à des entre- prises et établisse- ments de la Confédé.	1'767	1'741	+ 12,0	2'210	1'670	- 4,1
Transferts à des col- lectivités publiques	3'828	3'961	+ 15,8	4'275	4'048	+ 2,2
Prêts et partici- pations	516	479	- 6,3	573	467	- 2,5
Transferts	8'357	8'427	+ 13,0	9'636	8'485	+ 0,7
T o t a l	12'862	13'052	+ 12,3	14'727	13'366	+ 2,4



## B U D G E T 1 9 7 5

suivant les groupes spécifiques

Dépenses	Budget 1974	Compte 1974	Augmentation en % : com- pte 1973	Budget 1975 I	Budget 1975 II	Augmentation en % : com- pte 1974
en millions de francs						
Intérêts	395	435	+ 20,8	539	538	+ 23,7
Autorités et personnel	1'408	1'489	+ 12,2	1'638	1'615	+ 8,5
Dépenses gé- nérales	1'215	1'217	+ 12,6	1'369	1'302	+ 7,0
Immeubles et mobilier	1'612	1'550	+ 2,9	1'710	1'583	+ 2,1
Budget pro- pre	4'630 (36%)	4'691 (36%)	+ 9,8	5'256 (36%)	5'038 (38%)	+ 7,4
Parts des cantons	892	933	+ 36,6	937	846	- 9,3
Oeuvres so- ciales de la Conf.	1'816	1'813	+ 4,6	2'231	1'692	- 6,7
Subventions fédérales	3'851	3'915	+ 19,9	4'506	4'119	+ 5,2
Oeuvres d'en- traide et institutions internationa- les	246	242	+ 10,0	265	244	+ 0,8
Entreprises exécutées en communauté	943	942	- 2,5	998	998	+ 5,9
Prêts et mar- chandises	484	516	+ 6,4	534	429	- 16,9
Transferts	8'232 (64%)	8'361 (64%)	+ 13,7	9'471 (64%)	8'328 (62%)	- 0,4
T o t a l	12'862	13'052	+ 12,3	14'727	13'366	+ 2,4

B U D G E T    1 9 7 5

---

suivant la classification fonctionnelle

---

Principales Dépenses	Budget 1974	Compte 1974	Augmentation en % : com- pte 1973	Budget 1975 I	Budget 1975 II	Augmentation en % : com- pte 1974
en millions de francs						
Autorités, administra- tion générale	591	531	+ 3,3	578	560	+ 5,5
Justice et police	128	136	+ 15,2	165	155	+ 14,0
Relations av. l'étranger	491	467	- 1,5	596	512	+ 9,6
Défense na- tionale	2'650	2'795	+ 9,3	2'946	2'804	+ 0,3
Enseignement et recherche	1'340	1'388	+ 16,1	1'536	1'445	+ 4,1
Protection de l'environne- ment	159	206	+ 52,6	262	232	+ 12,6
Prévoyance sociale	2'675	2'661	+ 8,3	3'270	2'606	- 2,1
Communica- tion et éner- gie	1'948	1'874	+ 7,6	2'128	2'054	+ 9,6
Agriculture	1'261	1'288	+ 16,6	1'379	1'245	- 3,3
Dépenses du service financier	1'311	1'399	+ 32,0	1'501	1'410	+ 0,8
<b>T o t a l</b>	<b>12'862</b>	<b>13'052</b>	<b>+ 12,3</b>	<b>14'727</b>	<b>13'366</b>	<b>+ 2,4</b>

VII - LES PERSPECTIVES FINANCIERES 1976-1979

La programmation financière à long et même à moyen terme est un problème à multiples inconnues. Aux inconnues politiques contradictoires - acceptation ou refus des projets fiscaux, initiatives, engagements nouveaux, accroissant les tâches et les dépenses de la Confédération - s'ajoutent les inconnues conjoncturelles - plus-values ou moins-values fiscales, relance économique, chômage - et les inconnues financières - plus ou moins grande flexibilité du marché des capitaux.

Le réalisme, sinon la haute sagesse politique, consiste à apprécier d'abord les ressources possibles et probables, sans optimisme exagéré, et à déterminer ensuite les engagements financiers possibles. Mais il peut, il est vrai, advenir que des tâches essentielles amènent à renverser les rapports : il faut alors que l'intendance financière suive, ou s'efforce de suivre. Encore faut-il que le référendum y consente.

Les perspectives financières élaborées en automne 1974 :

	1976	1977	1978	1979
Dépenses	16'990	18'075	20'580	21'880
Recettes	16'390	17'075	18'680	19'480
Déficit	600	1'000	1'900	2'400

sont aujourd'hui largement dépassées. La votation du 8 décembre 1974, une plus sûre analyse des rendements fiscaux (une estimation inférieure de quelque 600 millions), une nouvelle appréciation de l'évolution conjoncturelle ont amené à reprendre ces chiffres. Reste encore l'issue de la votation du 8 juin...

Les prévisions qui suivent n'ont pas tenu compte des nouveaux engagements de la Confédération, ni des budgets de relance conjoncturelle. L'évolution du PNB a été considérée selon les supputations - problématiques à pareil terme - du groupe de travail pour la prévision économique à 5,8 % de croissance nominale pour 1976, 8,8 pour 1977, 10,3 pour les années 1978 et 1979.

L'incertitude quant à la votation du 8 juin 1975 a conduit à deux évaluations de recettes, et par conséquent de déficits. Quant aux dépenses, nous avons également engagé deux hypothèses, selon que seraient ou non maintenues au-delà de 1977 les réductions de subventions résultant des décisions d'octobre 1974 et de janvier 1975 ainsi que la réduction des contributions de la Confédération à l'AVS. Pour simplifier nous nous contenterons de deux hypothèses extrêmes :

BUDGET A : recettes votées le 8 juin 1975. Réduction des subventions et de la contribution à l'AVS dans la ligne des décisions de 1975.

BUDGET B : recettes rejetées le 8 juin. Subventions et contribution AVS rétablies dès 1978. Cas le plus défavorable.

BUDGET A : en millions de francs

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Dépenses	13'052	13'366	15'000	16'300	17'800	19'500
Croissance ann.	12 %	2,4 %	12 %	8,6 %	9 %	9,5 %
Recettes	12'012	12'908	14'500	15'400	16'500	17'000
Croissance ann.	10,7 %	7,4 %	12 %	6 %	7 %	3 %
Déficit	1'040	458	500	900	1'300	2'500
En % des dépenses	7,6 %	3,4 %	3 %	5,5 %	7,3 %	12,8 %
Dépenses en % du PNB	9,3	9	9,7	9,7	9,6	9,6

BUDGET B : en millions de francs

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Dépenses en % du PNB	9,3 %	9 %	9,7 %	9,7 %	10,5 %	10,3 %
Dépenses	13'052	13'366	15'000	16'300	19'600	21'000
Croissance ann.	12 %	2,4 %	12 %	8,6 %	20 %	7 %
Recettes	12'012	12'908	12'600	13'500	14'500	15'000
Croissance ann.	10,7 %	7,4 %	- 3 %	7 %	7 %	3 %
Déficit	1'040	458	2'400	2'800	5'100	6'000
En % des dé- penses	7,6 %	3,4 %	16 %	17 %	26 %	28 %
PNB	7 %	5 %	6 %	8 %	10 %	10 %
selon éval. en mia.	139,5	147	155	168	185	203

Croissance totale de la période

<u>Budget A</u> :	Dépenses	49 %	<u>Budget B</u> :	Dépenses	55 %
	Recettes	41 %		Recettes	24 %

PNB : 46 %

A titre de comparaison, le plan financier de la RFA élaboré l'an dernier prévoyait la croissance suivante pour les dépenses fédérales :

	1974	1975	1976	1977	1978
en mia. DM	141	154	169,7	184,6	199,2
		+ 9 %	+ 10 %	+ 9 %	+ 8 %

Soit une croissance annuelle moyenne de 9 %. Selon le Budget A, nous atteindrions 8 %, compte tenu du coup de frein de 1975. Selon le Budget B : 11 %.

Ainsi, selon l'hypothèse la plus favorable, celle du Budget A, c'est-à-dire toutes recettes complémentaires votées en juin 1975 et sans les référendums ultérieurs éventuels, les subventions et les contributions AVS demeurant modérées selon les normes définies en octobre 1974 et janvier 1975, sans engagements nouveaux de la Confédération, la progression des dépenses ne dépassant que légèrement (49 %) la croissance du PNB (46 %) on atteint à des résultats tolérables. En 1976-1977, ils permettraient même s'il le fallait, pour 1976 l'engagement parallèle d'un budget de relance de l'ordre d'un demi milliard par an. Mais nous serions à la limite.

En revanche, dès 1978 et surtout dès 1979, par le plein effet des accords de libre-échange, les déficits dépasseraient les normes acceptables. Il faut donc mettre sur pied, pour qu'il entre en vigueur dès 1978, un programme financier à long terme comportant :

- 1) la transformation de l'Icha en une taxe à la valeur ajoutée, de répartition plus équitable et d'une flexibilité plus grande, permettant de compenser le revenu des douanes supprimé, sans atteindre pour autant l'extension et les taux des TVA européennes,
- 2) la révision de l'impôt fédéral direct en harmonisation avec la fiscalité cantonale, en atténuation de la progression à froid,
- 3) une nouvelle répartition des compétences, des charges et des ressources entre la Confédération, les cantons, les institutions de sécurité sociale, corrigeant le déséquilibre actuel, une révision, en même temps, des normes et des quotités de péréquation.

L'hypothèse B se fonde sur les données suivantes :

- refus des propositions fiscales du 8 juin 1975 et des référendums éventuels, retour, dès 1978, aux normes d'avant 1975 pour les subventions et la part de la Confédération au financement de l'AVS;
- des déficits représentant de 16 à 28 % des dépenses engagées n'ont été atteints qu'en temps de guerre. Ils seraient intolérables, par l'inflation qu'ils signifieraient, en période normale, même récessive, car ils dépasseraient très largement les possibilités de crédit intérieur;
- dans cette hypothèse B la croissance des dépenses est certes, dès 1978, plus rapide que celle du PNB, à cause du retour du financement de l'AVS par la Confédération à concurrence de 15 %. Mais la caractéristique de cette hypothèse est la forte diminution des recettes qui passeraient de 8,6 % du PNB à 8,1 % en 1976, à 7,3 % en 1979.

Cette hypothèse B étant inacceptable, il faudrait, dès le budget 1976, ramener le déficit à des normes ne dépassant pas 8 % du total des dépenses, c'est-à-dire, pour 1976, une correction de l'ordre de 1,2 milliard, tout complément conjoncturel étant exclu. Ce serait, dans la dimension, un deuxième exercice de janvier 1975. Nous avons démontré déjà les diminutions considérables des dépenses propres de la Confédération ces dernières années. Il ne serait pas possible de trouver dans ce domaine, à moins d'atteindre gravement notre défense nationale ou nos écoles polytechniques, des économies substantielles dépassant celles qui sont en cours d'exécution.

La réduction drastique des dépenses sociales - réduction des rentes AVS, diminution nouvelle des subventions à l'Assurance-maladie - paraît peu adéquate en un moment où les difficultés économiques rendent plus justifiée la solidarité sociale.

L'inévitable diminution des investissements et des commandes qui résulterait de l'hypothèse B accentuerait gravement la dépression de certaines industries et des entreprises du bâtiment.

Le refus de la surtaxe de 10 centimes sur l'essence entraînerait également un sensible freinage des constructions routières, au détriment de notre équipement et à contre-courant d'une politique conjoncturelle raisonnable.

Les difficultés de la Confédération entraîneraient - avec les mêmes conséquences économiques - le ralentissement accentué des programmes d'équipement des CFF et des PTT.

Certes, le déséquilibre des ressources entre la Confédération et les cantons peut justifier une nouvelle réduction de la part de ces derniers aux ressources fiscales fédérales. Mais il est évident que l'on ne fait que transférer la difficulté.

L'exercice du Budget A, suivant l'opération de janvier 1975 comporte déjà une vigoureuse modération des dépenses au-delà de 1977, un élagage méthodique du budget de la Confédération. Mais il atteint la limite du raisonnable.

Couvrir par des économies les déficits excessifs de l'hypothèse B aboutirait à une réelle démobilisation de l'Etat fédéral, privé de moyens d'agir en un temps de difficultés, à une accentuation de la dépression économique. Ce serait une politique de déflation dont nous n'aurions pas le droit d'assumer la responsabilité.



Il faudrait dès lors accentuer les transferts de charges, aux institutions sociales - par une nouvelle augmentation des cotisations - et aux cantons, par la diminution des répartitions et des péréquations fédérales. Il faudrait vraisemblablement aussi - sous d'autres modalités et dans d'autres domaines que les projets refusés par le peuple et les cantons - trouver malgré tout des ressources nouvelles, en attendant l'approbation du programme financier à moyen terme, c'est-à-dire durant les années 1976 et 1977.

Il ne nous échappe pas que la conjugaison des difficultés financières de la Confédération et de la récession économique nous place dans une situation non catastrophique, mais critique, c'est-à-dire demandant des décisions qui engagent, plus que des hypothèses comptables, les principales options de la politique nationale.

Nos problèmes intérieurs se situent dans un contexte international économique et, surtout, politique d'une gravité particulière. C'est la raison impérieuse pour nous de retrouver la maîtrise de nos finances, c'est-à-dire de nous garder des aventures payées en chèques sans provisions. Mais tout autant de nous garder d'une politique de déflation : les difficultés politiques où nous allons exigent la fermeté de l'Etat et la solidarité - dans les institutions et dans l'esprit - de l'ensemble des citoyens. Cela ne se fait pas sans argent.

L'épreuve du 8 juin est essentielle. Ou bien la Confédération pourra, avec une stricte modération dans les dépenses, poursuivre avec sécurité et continuité ses tâches d'Etat, ou bien elle se trouvera contrainte à vivre d'expédients, de mesures d'urgence à court terme.

Cette épreuve est celle du parlement, confronté à ses responsabilités. C'est celle des cantons et de leurs gouvernements, touchés également par les difficultés des finances fédérales.

C'est enfin l'épreuve du peuple suisse. C'est son affaire : c'est à lui de vouloir un Etat fédéral ayant les moyens de sa mission, ou un Etat au-dessous de ses tâches.

VIII - C O N C L U S I O N S

1. Durant le dernier quart de siècle le budget public s'est, dans tous les pays de l'Europe industrielle, accru à la mesure de tâches nouvelles confiées à l'Etat (équipement, sécurité sociale).
2. Le budget public, par sa masse et par ses choix, influence la marche de l'économie autant qu'il en subit les effets. Il doit être évalué en fonction de ses conséquences autant que de son équilibre.
3. Inévitable en temps de guerre ou de crise, préférable en période de dépression à une politique de restrictions, l'endettement est un transfert de charges dans le temps, une hypothèque pour les années ultérieures et un agent d'inflation.
4. Le budget public suisse, par le développement dominant de l'entreprise privée, le fédéralisme et le référendum, est manifestement en retrait des budgets de l'Europe industrielle. Cette modération est un élément de notre capacité de concurrence.
5. Le budget public suisse, depuis les années 1950, s'est développé plus rapidement que le Produit national. Cette augmentation de volume, passant de 20 % environ à 25 % du PNB - sans compter les régies et les institutions sociales, concerne plus particulièrement les dépenses des cantons et des communes.
6. Le budget de la Confédération a progressé moins fortement que les dépenses des cantons et des communes ( 8 % du PNB en 1950 à 9 % en 1973).
7. Sa structure s'est modifiée. Budget de fonctionnement pour 59 % en 1950, assurant le financement des besoins propres de la Confédération pour l'essentiel, il est devenu pour 64 % de son affectation en 1973 budget de transfert, de distribution et de péréquation.

8. Ces transferts accrus visent les cantons, les institutions sociales (AVS/AI), l'entreprise des routes nationales, ainsi que les CFF et les autres entreprises de transport.
9. Le budget propre de la Confédération, la gestion de ses tâches élémentaires a crû nettement moins fort que le produit national. En termes réels, il a été réduit de près d'un tiers.
10. Les déficits de la Confédération annoncés dès 1966 (Rapport Jöhr) sensibles dès les comptes 1971 et surtout 1973 ont pour explication :
  - a) l'augmentation des dépenses en transferts, à l'AVS, aux subventions, etc.;
  - b) la dépression des ressources, le désavantage de la taxation douanière au poids en période d'inflation, la démobilitation des tarifs douaniers, le ralentissement des investissements (Icha).
11. Il en résulte que la résorption des déficits croissants doit porter :
  - a) sur un effort d'économie et de réduction budgétaires, sur l'élagage des subventions et des transferts;
  - b) sur une sensible compensation des recettes perdues, essentiellement dans le domaine de l'imposition indirecte, cette dernière ayant subi une diminution relative et se trouvant bien inférieure aux fiscalités indirectes européennes. Au demeurant la fiscalité directe est essentiellement le domaine des cantons et des communes.
12. La politique des compressions budgétaires a pour limites :
  - a) les possibilités de fonctionnement;
  - b) l'accomplissement des tâches fondamentales (ordre public, éducation, défense nationale);

- c) la régulation économique par le maintien d'un volume adéquat de travaux, le soutien des secteurs en difficulté et le développement des infrastructures;
- d) les tâches de péréquation sociale et régionale, particulièrement justifiées en période de ralentissement économique.

13. L'exercice de compressions budgétaires du budget 1975 devra être maintenu, affiné, diversifié. Il ne saurait être considérablement amplifié sans mettre en cause la mission de l'Etat fédéral ni sans porter préjudice à l'économie et à la sécurité sociale.

14. Des ressources complémentaires sont donc indispensables, non moins que des transferts de charges et une nouvelle répartition des compétences et des recettes entre la Confédération, les cantons et les institutions sociales.

15. L'élaboration d'un nouveau régime financier s'impose; il devra comporter :

- a) une taxe à la valeur ajoutée;
- b) une harmonisation de l'impôt direct;
- c) une répartition plus équilibrée des compétences et des charges.

\* \* \*

Mai, 1975

