

REGIME FINANCIER
DE LA
CONFEDERATION

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
1. Echéance de l'actuel régime des finances fédérales	3
2. Prorogation du régime financier	3
2.1. Aménagement de l'impôt fédéral direct	4
2.1.1. La progression à froid	4
2.1.2. Mesures en vue d'atténuer les effets de la progression à froid de l'impôt fédéral direct	5
A. Majoration des déductions sociales	6
B. Rabais sur le montant de l'impôt	6
2.1.3. Conséquences de ces mesures pour les contribuables	7
2.2. Aménagement de l'impôt sur le chiffre d'affaires	7
A. Augmentation des taux de l'ICHA	8
B. Introduction de taux maximaux	8
C. Exemption des artistes	8
2.2.1. Le problème de la taxe occulte	9
2.3. Conséquences financières du projet	10
2.4. Répartition entre impôts directs et indirects	11
2.4.1. Diminution de la capacité de concurrence avec l'étranger	11
2.4.2. Appauvrissement de la substance fiscale des cantons et des communes	11
3. Conséquences d'un refus, par le peuple, de l'arrêté fédéral du 19 juin 1981	12
Arrêté fédéral du 19 juin 1981	13
4. La situation actuelle des finances de la Confédération	14

	<u>Page</u>
4.1. Déficits structurels et endettement excessifs	14
4.2. Mesures d'assainissement prises depuis 1975	15
4.2.1. Réductions des dépenses	15
4.2.2. Augmentation des recettes	16
5. Assainissement à long terme des finances fédérales	17
5.1. Première tâche: les économies	17
5.2. Projets de nouvelles recettes	17
5.2.1. Taxe sur les poids lourds	18
5.2.2. Vignette autoroutière	18
5.2.3. Péages pour tunnels	18
5.2.4. Désaffectation du produit de la surtaxe sur les carburants	18
5.2.5. Extension de l'ICHA aux agents énergétiques	19
5.2.6. Imposition des intérêts des avoirs fiduciaires	19
6. Résumé et conclusion	20
7. Annexes statistiques	22

1. ECHEANCE DE L'ACTUEL REGIME DES FINANCES FEDERALES

Le régime financier actuel est entré en vigueur en 1971. Il permet à la Confédération de percevoir les deux impôts fédéraux les plus importants, l'impôt fédéral direct ou impôt de défense nationale (IDN) et l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) qui, ensemble, assurent plus de la moitié des recettes fiscales de la Confédération :

1980	Recettes fiscales de la Confédération		14'619 mio fr
	Produit IDN	23 %	3'420 mio
	Produit ICHA	33 %	4'772 mio

Ce régime financier arrive à échéance à fin 1982. La perception des deux impôts qui lui sont liés a d'ailleurs toujours été limitée dans le temps, depuis leur création en 1941. Mais ce n'est que depuis le 1er janvier 1959 que cette limitation est ancrée dans la Constitution.

2. PROROGATION DU REGIME FINANCIER

Les citoyens sont appelés aux urnes, le 29 novembre 1981, pour se prononcer sur la prorogation du régime financier. Le projet qui leur est soumis aura lui aussi une durée d'application limitée (12 ans) et arrivera à échéance en 1994. Il s'agit bien d'une prorogation et non d'un nouveau régime financier, car ni l'impôt fédéral direct, ni l'impôt sur le chiffre d'affaires ne subissent de modifications importantes.

Les changements apportés visent deux buts :

1. compenser, partiellement, les effets de la progression à froid en matière d'impôt fédéral direct (l'appellation IDN est définitivement abandonnée)
2. contribuer à l'assainissement des finances fédérales

et concernent les deux impôts :

- Impôt fédéral direct

- augmentation des déductions sociales
- application de rabais sur l'impôt à verser

- Impôt sur le chiffre d'affaires

- augmentation des taux maximums

2.1 Aménagement de l'impôt fédéral direct

2.1.1. La progression à froid

Pour comprendre le phénomène de la progression à froid, il faut se souvenir que le barème de l'impôt fédéral direct est progressif, c'est-à-dire que le taux d'imposition s'élève à mesure que le revenu imposable augmente. Les salaires sont soumis à ce phénomène même lorsque leur augmentation ne fait que compenser la hausse des prix.

Prenons l'exemple d'un salarié, marié, sans autre revenu que son salaire. Son revenu imposable était de 20'000 francs en 1975. En l'espace de 5 ans, la hausse des prix a atteint 12,5 %: son salaire a été régulièrement adapté à cette hausse, si bien qu'il se monte à 22'500 francs au début 1981.

L'inflation ayant atteint 12,5 % et le revenu ayant été augmenté de 12,5 % également, il n'y a pas d'augmentation réelle de ce dernier et donc pas d'augmentation du pouvoir d'achat.

Pourtant, ainsi que le démontre le tableau ci-dessous, la charge fiscale va considérablement augmenter.

	<u>Revenu imposable</u>	<u>Impôt fédéral direct</u>		<u>Sans progression à froid</u>	
		taux	en francs	taux	en francs
1975	20'000	0,54 %	108		
1981	22'500	0,62 %	139	0,54 %	122

En toute justice, les 22'500 francs auraient dû être imposés au taux de 0,54 %, puisqu'il n'y a pas d'augmentation du salaire réel. Et dans ce cas, l'impôt à verser devrait être de 122 francs, au lieu de 139. Les 17 francs supplémentaires représentent le surplus d'impôt dû aux effets de la progression à froid.

La Constitution fédérale prévoit de remédier à cette "injustice". L'article 41 ter stipule que :

"Les effets de la progression à froid sur l'impôt dû sur le revenu des personnes physiques doivent être compensés périodiquement."

Cette disposition date de 1971 et depuis, la compensation des effets de la progression à froid a été effectuée à deux reprises :

- 1973 : compensation intégrale par le biais d'un étirement de 10 % du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques;
- 1975 : compensation partielle par l'octroi d'une réduction de 70 francs au maximum sur le montant de l'impôt dû par les contribuables mariés.

Les projets financiers présentés en 1977 et 1979 (TVA) incluaient une compensation de la progression à froid. Ils ont été repoussés en vote populaire. Cette compensation des effets de la progression à froid s'impose donc aujourd'hui d'autant plus qu'entre temps la hausse purement nominale des revenus s'est accentuée. Cette compensation ne peut, malheureusement, être intégrale, car elle entraînerait, pour la Confédération, une perte de recettes de l'ordre de 800 mio de francs. Une telle perte ne peut être envisagée actuellement (voir paragraphe 4.1).

2.1.2. Mesures en vue d'atténuer les effets de la progression à froid de l'impôt fédéral direct

Le projet de régime financier qui sera soumis au peuple le 29 novembre prochain contient certaines mesures touchant l'impôt fédéral direct et susceptibles de réduire les effets de la progression à froid.

A. Majoration des déductions sociales

Déductions sociales	Droit en vigueur	AF du 19.6.81
pour les contribuables mariés	2 500	4 000
pour chaque enfant	1 200	2 000
pour chaque personne nécessiteuse	1 200	2 000
pour les demi-familles avec enfants ou avec personnes nécessiteuses	---	3 000
pour les primes d'assurances et intérêts de capitaux d'épargne		
- contribuables veufs, divorcés ou célibataires	2 000	2 500
- contribuables mariés	2 000	3 000
pour le produit du travail du conjoint, lorsque les deux époux exercent une activité lucrative	2 000	4 000

B. Rabais sur le montant de l'impôt

Lorsque l'on décide de compenser intégralement les effets de la progression à froid, on choisit généralement d'étirer le barème de l'impôt et de majorer les déductions sociales en proportion du renchérissement.

Mais comme il s'agit, en l'occurrence, de procéder à une compensation partielle, la formule choisie est celle des rabais, gradués de la manière suivante :

- 30 % sur les 100 premiers francs de l'impôt annuel
- 20 % sur les 300 francs suivants
- 10 % sur les 500 francs suivants
- 140 francs au maximum à partir d'un impôt annuel de 900 francs.

2.1.3. Conséquences de ces mesures pour les contribuables

Ainsi que le démontre le tableau ci-après, les mesures destinées à lutter contre les effets de la progression à froid avantagent tout particulièrement les contribuables mariés et avec charge de famille.

Diminution de la charge fiscale par rapport au droit en vigueur

Revenu brut du travail en francs	Contribuable <u>célibataire</u> en %	<u>Contribuable marié avec 2 enfants</u>	
		sans revenu de l'activité lucrative de l'épouse en %	avec revenu de l'activité lucrative de l'épouse en %
15'000	100,0	-	
20'000	34,38	100,00	-
25'000	30,31	58,45	100,00
30'000	28,83	40,96	69,29
35'000	25,51	49,61	50,34
40'000	21,25	39,68	60,24
50'000	16,15	29,11	40,62
60'000	10,19	26,10	41,94
80'000	5,80	15,18	23,73
100'000	3,58	10,75	16,53
150'000	1,76	5,57	8,31
200'000	1,15	3,55	5,21

2.2. Aménagement de l'impôt sur le chiffre d'affaires

Les mesures prises pour compenser - même partiellement - les effets de la progression à froid entraînent forcément une réduction de recettes. Etant donné la situation financière de l'Etat, il est indispensable que cette perte soit compensée. En outre, il s'agit de poursuivre un autre objectif; contribuer, par des recettes supplémentaires,

à réduire quelque peu le déficit des finances fédérales. C'est la raison pour laquelle il a été décidé, avec l'approbation du Parlement, de proposer au peuple une augmentation des taux de l'ICHA.

Le projet de régime financier prévoit donc pour l'ICHA les changements suivants :

A. Augmentation des taux de l'ICHA

Livraisons de détail : le taux passe de 5,6 à 6,2 %

Livraisons de gros : le taux passe de 8,4 à 9,3 %

Les biens de consommation courants sont exonérés de l'ICHA. Le Conseil fédéral estime en outre que l'augmentation des taux de cet impôt n'auraient qu'un effet très secondaire sur les prix : 0,2 %.

B. Introduction de taux maximaux

Les nouveaux taux ne sont pas des taux fixes, mais des taux maximaux. Il est en effet prévu la possibilité d'introduire, en cas de nécessité, des taux réduits, sans avoir besoin, pour ce faire, de procéder à une modification de la Constitution.

C. Exemption des artistes

Les projets de TVA soumis au peuple en 1977 et 1979 le prévoyaient déjà, les artistes-peintres et les sculpteurs ne devront pas acquitter d'impôt sur le chiffre d'affaires provenant d'oeuvres d'art de leur propre création, si le nouveau régime financier est adopté.

En revanche, aucune exemption n'est prévue lorsqu'il s'agit du chiffre d'affaires provenant de leur activité artisanale ou de la vente d'oeuvres d'art qu'ils n'ont pas créées eux-mêmes.

L'imposition que l'on se propose de supprimer n'était appliquée que depuis 1973. Elle ne rapportait que 300'000 francs par an à la caisse fédérale, mais entraînait, par contre, des frais administratifs non négligeables.

2.2.1. Le problème de la taxe occulte

L'impôt sur le chiffre d'affaires est un impôt dit de compensation. En réalité, il frappe seulement une partie des biens de consommation. En revanche, tous les biens d'investissement y sont assujettis: construction d'immeubles industriels et commerciaux, acquisition de machines ou d'autres moyens de production. Cet impôt devient ainsi un élément des coûts de production et se répercute sur le prix des marchandises vendues par les entreprises.

Dans ce prix n'est donc pas seulement compris le taux régulier de l'ICHA (5,6 ou 8,4 % actuellement), mais aussi toute la charge fiscale provenant de l'ICHA prélevé sur les biens d'investissement et les moyens de production qui permettent la fabrication de ces produits.

Ce cumul d'impôts intermédiaires est communément appelé "taxe occulte". On estime actuellement cette "taxe", qui diffère selon les produits, à environ 1,5 % du prix de ceux-ci.

Contrairement au taux régulier de l'ICHA, elle ne peut être défalquée à l'exportation et entrave, de ce fait, notre capacité concurrentielle sur les marchés étrangers. Cet inconvénient s'aggrave en cas d'augmentation des taux de l'ICHA.

C'est pourquoi les Chambres fédérales ont adopté sans opposition à l'issue du débat sur le régime financier, la motion suivante:

"Le Conseil fédéral est chargé de présenter aux Chambres fédérales, le plus rapidement possible, une révision de l'imposition du chiffre d'affaires. Par celle-ci, il y aura lieu de corriger les inégalités structurelles du droit en vigueur (en particulier la taxe occulte) ainsi que d'atténuer les distorsions de concurrence défavorables à l'économie suisse."

2.3. Conséquences financières du projet

R E C E T T E S

	1983	1984	1985
	en millions de francs		
<u>Impôt sur le chiffre d'affaires</u>			
- majoration des taux	<u>+ 570</u>	<u>+ 600</u>	<u>+ 630</u>
<u>Impôt fédéral direct (IDN)</u>		- 410	- 410
- rabais sur le montant de l'impôt		- 100	- 100
- majoration des déductions sociales		- 310	- 310
Total	<u>+ 570</u>	<u>+ 190</u>	<u>+ 220</u>

D E P E N S E S

Réduction de dépenses

- réduction du montant des parts cantonales au produit de l'impôt fédéral direct consécutive à la diminution des recettes de l'IDN (30 % de 410 mio fr)		<u>- 123</u>	<u>- 123</u>
---	--	--------------	--------------

A M E L I O R A T I O N N E T T E

Recettes supplémentaires	570	190	220
Réduction de dépenses		123	123
Surplus de recettes pour la Confédération	<u>570</u>	<u>313</u>	<u>343</u>

Les modifications concernant l'impôt fédéral direct n'entreront en vigueur qu'en 1984 (période de taxation 1983/84, période d'encaissement 1984/85). C'est la raison pour laquelle en 1983, le surplus de recettes est nettement plus important.

2.4. Répartition entre impôts directs et indirects

Depuis des années, la part des impôts directs dans les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes ne cesse d'augmenter, en particulier à la suite de la réduction des droits de douane.

<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1979</u>
61,8 %	66,4 %	72,1 %

Cette évolution n'est pas satisfaisante pour les raisons suivantes :

2.4.1. Diminution de la capacité de concurrence avec l'étranger

Le paragraphe 2.2.4 traite de la "taxe occulte" et fait état des inconvénients qu'elle constitue pour les entreprises exportatrices. Mais les effets négatifs de cette "taxe", dus à la structure de l'ICHA, sont moindres en comparaison de ceux que subissent les exportateurs en cas d'augmentation des impôts directs.

En effet, l'ICHA (taxe occulte exceptée) peut être défalqué en cas d'exportation de marchandises. Les impôts directs, eux, pèsent directement sur les coûts des produits et sur leur prix, sans qu'il y ait possibilité de les déduire.

On comprend pourquoi il est préférable d'augmenter la part des impôts indirects, plutôt que celle des impôts directs, si l'on veut sauvegarder la capacité concurrentielle de notre industrie d'exportation. Ce facteur est d'autant plus important pour un pays où le commerce extérieur joue un rôle aussi décisif que c'est le cas en Suisse.

2.4.2. Appauvrissement de la substance fiscale des cantons et des communes

L'impôt sur le revenu et la fortune est la principale source de recettes des cantons et des communes. Lorsque la part de la Confédération à cet impôt augmente, les sources fiscales des cantons diminuent d'autant, alors que leur dépendance vis à vis de la Confédération s'accroît.

Le projet de régime financier qui sera soumis au peuple le 29 novembre prochain tente de remédier quelque peu au déséquilibre actuel entre impôts directs et indirects, par l'allégement de l'impôt fédéral direct d'une part et la majoration des taux d'imposition de l'ICHA d'autre part.

3. CONSEQUENCES D'UN REFUS, PAR LE PEUPLE, DE L'ARRETE FEDERAL DU 19 JUIN 1981

Le régime financier soumis au peuple le 29 novembre prochain garantit plus de la moitié des recettes de la Confédération. Si les citoyens devaient repousser le projet qui leur est soumis, le régime actuel ne pourrait être appliqué que jusqu'à fin 1982. Et la Confédération ne pouvant raisonnablement renoncer à près de 8,5 mia de recettes, elle devrait choisir entre deux procédures :

- a) soumettre au peuple dans la précipitation, encore au cours de 1982, un nouveau projet de régime financier, qui serait exposé à un nouveau refus, ou
- b) introduire un arrêté urgent - qui ne serait donc soumis au peuple qu'ultérieurement.

Il est probable que c'est cette seconde solution que choisirait le Conseil fédéral en cas de refus populaire le 29 novembre.

Dans un cas comme dans l'autre, le contenu de ces nouveaux projets ne pourrait guère rallier beaucoup plus de suffrages que le compromis actuel.

Arrêté fédéral concernant la prorogation du régime financier et l'amélioration des finances fédérales

du 19 juin 1981

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 8 décembre 1980¹⁾,
arrête:

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 41^{ter}, 1^{er} et 3^e al.

¹ La Confédération peut percevoir, outre les impôts qui sont de sa compétence en vertu de l'article 41^{bis}:

- a. Un impôt sur le chiffre d'affaires;
- b. Des impôts de consommation spéciaux sur le chiffre d'affaires et l'importation de marchandises du genre désigné au 4^e alinéa;
- c. Un impôt fédéral direct.

La compétence de lever les impôts mentionnés sous lettres a et c expire à la fin de 1994.

² L'impôt sur le chiffre d'affaires selon le 1^{er} alinéa, lettre a), peut frapper les transactions en marchandises, l'importation de marchandises, ainsi que les travaux professionnels exécutés sur des biens meubles, des constructions et des terrains, à l'exception de la culture du sol aux fins de la production naturelle. La loi désigne les marchandises qui sont exonérées ou imposées à un taux réduit. L'impôt s'élève au plus à 6,2 pour cent de la contre-prestation, s'il s'agit de livraisons au détail, et à 9,3 pour cent, s'il s'agit de livraisons en gros.

II

Les dispositions transitoires de la constitution sont modifiées comme il suit:

Art. 8

¹ Sous réserve de la législation fédérale prévue par l'article 41^{ter}, les dispositions applicables le 31 décembre 1981 à l'impôt sur le chiffre d'affaires, à

Régime des finances fédérales

l'impôt fédéral direct (précédemment impôt pour la défense nationale) et à l'impôt sur la bière restent en vigueur avec les modifications suivantes.

² Les dispositions suivantes sont applicables à l'impôt sur le chiffre d'affaires avec effet dès le 1^{er} octobre 1982:

a. L'impôt s'élève à 6,2 pour cent de la contre-prestation pour les livraisons au détail et à 9,3 pour cent de la contre-prestation pour les livraisons en gros;

b. Les artistes-peintres et les sculpteurs ne sont pas assujettis à l'impôt pour les œuvres d'art qu'ils ont créées eux-mêmes;

³ Pour les années fiscales commençant après le 31 décembre 1982, l'impôt fédéral direct est établi selon les règles suivantes:

- a. Les déductions sur le revenu des personnes physiques s'élèvent:
 - pour les personnes mariées, à 4000 francs;
 - pour chaque enfant, à 2000 francs;
 - pour chaque personne nécessiteuse, à 2000 francs;
 - pour les contribuables veufs, divorcés ou célibataires vivant en ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses, à 3000 francs;
 - pour les primes d'assurances et intérêts de capitaux d'épargne, au total;
 - pour les contribuables veufs, divorcés ou célibataires, à 2500 francs;
 - pour les personnes mariées, à 3000 francs;
 - pour le revenu du travail du conjoint, lorsque les deux époux exercent une activité lucrative, à 4000 francs;
- b. Une réduction est accordée sur le montant de l'impôt dû par les personnes physiques; celle-ci s'élève:
 - à 30 pour cent sur les 100 premiers francs de l'impôt annuel,
 - à 20 pour cent sur les 300 francs suivants de l'impôt annuel,
 - à 10 pour cent sur les 500 francs suivants de l'impôt annuel;
- c. La réduction sur le montant de l'impôt accordée aux personnes mariées jusqu'à la fin de 1982 est supprimée;
- d. Un vice-président est adjoind à la commission fédérale de remise de l'impôt fédéral direct. Les autorités cantonales compétentes statuent sur les demandes de remise de l'impôt fédéral direct jusqu'à concurrence d'un montant d'impôt de 1000 francs.

⁴ Le Conseil fédéral adaptera ses arrêtés concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt pour la défense nationale aux modifications apportées aux 2^e et 3^e alinéas. En matière d'impôt sur le chiffre d'affaires, il réglera également pour la période transitoire les effets du transfert de l'impôt. Dans tous les actes législatifs et réglementaires, les expressions «impôt pour la défense nationale» ou «impôt de défense nationale» sont remplacées par l'expression «impôt fédéral direct».

III

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

4. LA SITUATION ACTUELLE DES FINANCES DE LA CONFEDERATION

4.1. Déficits structurels et endettement excessifs

De 1971 à 1979, les comptes de la Confédération se sont soldés - à une exception près - par des déficits de plus en plus importants :

1971 : - 293.6 millions fr

1979 : - 1'714.5 millions fr

En 1980, le résultat n'était guère meilleur, malgré de sérieuses mesures d'économies: - 1'071,2 millions fr. Quant à l'avenir, il n'y a pas lieu d'être optimiste :

Budget 1981 : 1'177 millions fr

Budget 1982 : 1'071 millions fr

La dette de la Confédération atteignait, quant à elle, 20.4 mia fr en 1980 et les intérêts à payer se montaient, à la fin de l'année dernière, à 881 mio fr, soit quelque 2.4 mio fr par jour !

En outre, un récent message du Conseil fédéral sur le budget 1982 de la Confédération indique que, même si tous les projets d'économies et de nouvelles recettes étaient réalisés en 1983, il resterait en 1985, un déficit de plus d'un demi-milliard de francs.

De plus, si la caisse fédérale devait se contenter de ses ressources actuelles, le déficit passerait à 1,66 mia fr en 1983, 2,11 mia fr en 1984 et 2,63 mia fr en 1985.

Pour corriger cette situation profondément insatisfaisante, des mesures ont été prises ces dernières années, d'une part en vue de modérer la croissance des dépenses en réalisant des économies de fonctionnement, d'autre part en vue de compenser en partie la perte des recettes douanières en majorant certaines autres recettes.

4.2.2. Augmentations des recettes

	<u>Arrêté du</u>	<u>Recettes supplémentaires</u> 3 1981 millions de fr.
1. <u>Augmentation de l'imposition fiscale de l'alcool</u>	ACF 08.01.75	+ 20
2. <u>Relèvement du taux de l'impôt anticipé de 30 à 35%</u>	AF 31.01.75	+ 130
3. <u>Augmentation des recettes fiscales dès 1976</u>	AF 31.01.75	+ 1 090
- <u>Impôt de défense nationale:</u> Majoration des taux maximums, compensation de la progression à froid, supplément de 10% sur l'impôt afférent au rendement net		+ 50
- <u>Impôt sur le chiffre d'affaires:</u> Relèvement des taux à 5,6/8,4%		+ 1 040
4. <u>Régime financier 1977</u>	AF 07.10.77	+ 287
- <u>Droits de timbre:</u> Majoration de 50% des droits de timbre prélevés sur les émissions et les titres négociés (montant net, après déduction des quotes-parts des cantons)		+ 152
- <u>Impôt sur le tabac:</u> Relèvement du taux de 20%	ACF 10.05.78	+ 80
- <u>Majoration des droits de douane sur le blé</u>	ACF 24.08.77	+ 25
- <u>Augmentation des suppléments de prix sur les graisses et huiles comestibles</u>	ACF 24.08.77	+ 25
- <u>Taxe sur le beurre importé</u> Recettes supplémentaires par suite du relèvement du prix du beurre	ACF 24.08.77	+ 5
5. <u>Programme d'économies 1980</u>	AF 20.06.80	+ 130
- Réduction à 5% de la quote-part des cantons au bénéfice net de la Régie des alcools		+ 130
6. <u>Extension de l'impôt sur le chiffre d'affaires</u>		+ 100
- Imposition du commerce de l'or	DFF 14.12.79	+ 50
- Imposition des produits de tabac au taux complet de l'ICHA	DFF 09.07.80	+ 50
<u>Recettes supplémentaires, total (montant arrondi)</u>		+ 1 800

5. ASSAINISSEMENT A LONG TERME DES FINANCES FEDERALES

5.1. Première tâche: les économies

Différentes mesures qui faisaient partie du paquet d'économies 1980 arriveront à échéance dans les 3 ou 4 ans à venir. C'est la raison pour laquelle les Chambres fédérales, lors du débat sur le régime financier, ont adopté la motion suivante :

"Le Conseil fédéral est invité, en relation avec les mesures déjà prises pour assainir le ménage fédéral, à proposer des économies supplémentaires à effet durable, au plus tard jusqu'à fin 1982."

Deux tiers des dépenses fédérales (12 mia environ) sont liées à des lois: prise en charge du déficit des CFF, compensation du renchérissement pour le personnel, parts des cantons aux recettes fédérales, contributions aux oeuvres sociales, etc. C'est la raison pour laquelle des économies à long terme ne peuvent être introduites qu'après des modifications législatives.

Quoi qu'il en soit, l'Etat doit poursuivre sa politique d'économies, car, ainsi que le démontre le paragraphe 4.1 consacré à la situation financière de la Confédération, même si tous les projets de nouvelles recettes actuellement à l'étude se réalisaient, le déficit de la Confédération n'en serait pas comblé pour autant.

En outre, la politique d'assainissement des finances fédérales ne peut se baser sur les seules recettes. Bien plus, il importe, en priorité, d'économiser partout où cela est possible.

5.2. Projets de nouvelles recettes

Un grand nombre de projets visant à créer de nouvelles recettes sont actuellement en discussion. Ils ne sont pas liés au régime financier soumis au peuple en novembre, mais il faut néanmoins les mentionner brièvement.

5.2.1. Taxe sur les poids lourds

A la suite d'une motion des Chambres fédérales datant de 1978, le Conseil fédéral a présenté un projet de taxe sur les poids lourds, estimant insuffisante la couverture des frais entraînés par le trafic lourd. Le Conseil national a traité cet objet lors de sa session d'automne. Auparavant, le Conseil des Etats avait refusé d'entrer en matière. Le sort de cette taxe reste encore incertain.

5.2.2. Vignette autoroutière

Due à une initiative parlementaire, la vignette autoroutière a été jugée injustifiée par le Conseil fédéral. Néanmoins, le Conseil national en a accepté le principe, quand bien même la couverture des frais des routes nationales est assurée et le problème de l'affectation de la surtaxe douanière prélevée sur les carburants est encore en suspens sur ce sujet aussi.

5.2.3. Péages pour tunnels

Le Conseil national a repoussé l'initiative parlementaire demandant l'instauration de péages pour les tunnels. Mais une initiative populaire sur le même sujet, lancée par le parti PDC argovien est actuellement en cours de signatures (délai août 1982).

5.2.4. Désaffectation du produit de la surtaxe sur les carburants

Le produit de la surtaxe appliquée aux carburants est entièrement affecté aux autoroutes. Actuellement les recettes obtenues dépassent les coûts de construction. D'autre part le remboursement des avances consenties à la Confédération est terminé.

C'est pourquoi se pose maintenant la question de l'utilisation future de la surtaxe. Trois solutions sont actuellement envisagées :

- a) affectation de la partie excédente de ce produit à la caisse fédérale

- b) redistribution aux cantons pour la réalisation de leurs objectifs routiers
- c) rétrocession de l'excédent aux consommateurs de carburant.

Pour ces quatre projets touchant l'imposition du trafic routier, c'est le peuple qui sera obligatoirement appelé à se prononcer en dernier ressort, car leur application exige des modifications constitutionnelles.

5.2.5. Extension de l'ICHA aux agents énergétiques

Dans son message du 25 juin 1980, le Conseil fédéral proposait l'assujettissement à l'ICHA des produits énergétiques encore non soumis à l'impôt (gaz, électricité, combustibles solides et liquides). Mais la commission du Conseil national chargée de l'examen du projet souhaite étudier ce dernier en même temps que l'article constitutionnel sur l'énergie.

5.2.6. Imposition des intérêts des avoirs fiduciaires

Sur mandat des Chambres fédérales, le Conseil fédéral a été chargé d'examiner les possibilités d'élargir l'imposition du secteur bancaire. C'est ainsi qu'il a présenté, dans son message du 25 juin 1980, une modification de la loi sur l'impôt anticipé, afin que les intérêts des avoirs fiduciaires déposés dans les banques suisses soient soumis à un impôt anticipé de 5 %. Alors que le Conseil des Etats avait décidé de ne pas entrer en matière et contrairement à l'avis de sa propre commission, le Conseil national a décidé de traiter cet objet. Il est actuellement à l'étude au sein de la commission ad hoc.

Tant l'extension de l'ICHA aux agents énergétiques que l'imposition des intérêts des avoirs fiduciaires sont des projets qui exigent des modifications de lois. Ils peuvent, en dernier ressort, faire l'objet d'un référendum facultatif.

6. RESUME ET CONCLUSION

Le premier but de la votation du 29 novembre prochain est d'assurer à la Confédération ses deux principales sources de recettes. Les bases constitutionnelles qui autorisent le prélèvement de l'impôt fédéral direct (IFD) et de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) arrivent à échéance à fin 1982.

Ces deux sources de recettes fournissent, à elles seules, 8,5 mia fr et représentent donc la moitié des recettes totales de la Confédération.

Le projet de régime financier soumis au peuple corrige dans une certaine mesure la progression à froid par une majoration des déductions sociales d'une part et l'application d'un rabais sur le montant de l'impôt d'autre part. Ces modifications sont particulièrement favorables à la famille.

Pour compenser les pertes de recettes qui en résultent, mais aussi pour créer de nouvelles recettes, le projet prévoit d'augmenter les taux de l'ICHA.

Grâce à cette mesure, la Confédération peut s'attendre à des recettes supplémentaires de l'ordre de 300 millions de francs par an.

Malgré cela, le déficit des finances fédérales subsiste, raison pour laquelle les mesures d'économies restent une nécessité prioritaire.

C'est la raison pour laquelle le Parlement a chargé la Confédération de présenter des propositions de nouvelles économies à effet durable. Il n'est pas pensable d'admettre une extension de l'endettement, les intérêts qui en découlent atteignant, aujourd'hui déjà, 900 mio fr par an.

Quant à la création de nouvelles recettes, des projets sont actuellement traités par le Parlement. Mais, pour l'instant, l'objectif principal doit rester la prorogation du régime financier.

Celui-ci permet de compenser, partiellement au moins, la progression à froid. Il contribue, en apportant de nouvelles recettes, à une amélioration limitée de l'équilibre des finances fédérales. Il réduit enfin un peu la distorsion entre impôts direct et indirect.

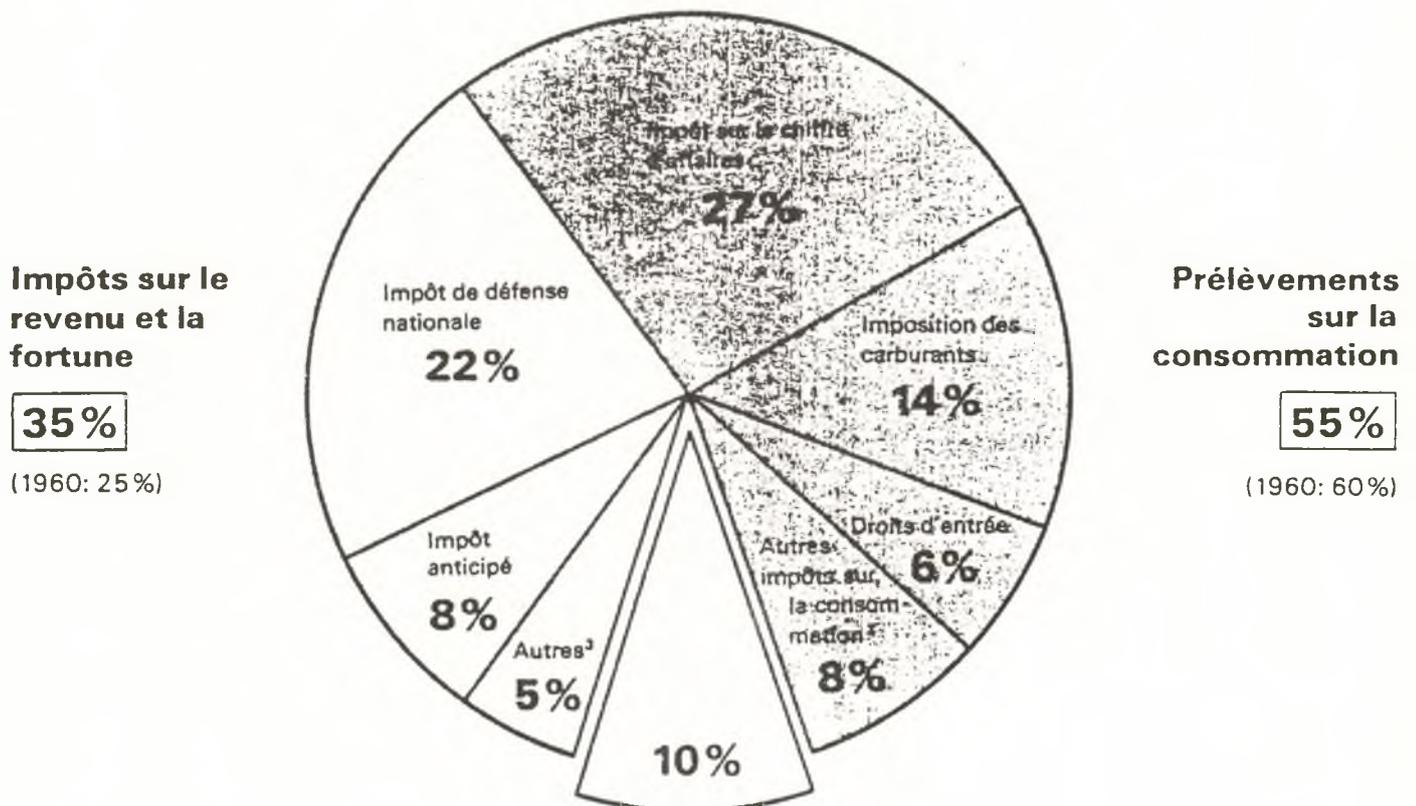
Ce sont là des raisons suffisantes de dire oui, le 29 novembre prochain, à la prorogation du régime des finances fédérales.

CHIFFRES CLÉS DES FINANCES FÉDÉRALES¹

1. Recettes

11. Composition des recettes

Recettes fiscales 90% (1960: 85%)



Autres recettes 10% (1960: 15%)

Prêts et marchandises	1,0%
Produit de la fortune de la Confédération	2,5%
Autres recettes	6,5%
– Régie des alcools	(1,0%)
– Bénéfice net des PTT	(1,0%)
– Participations et remboursements de frais	(1,3%)
– Taxes	(2,5%)
– Produit de ventes	(0,7%)

¹ Valable pour tous les chiffres clés: Lorsqu'aucune indication expresse sur une période déterminée n'est donnée, il s'agit de moyennes fortement arrondies des années précédentes.

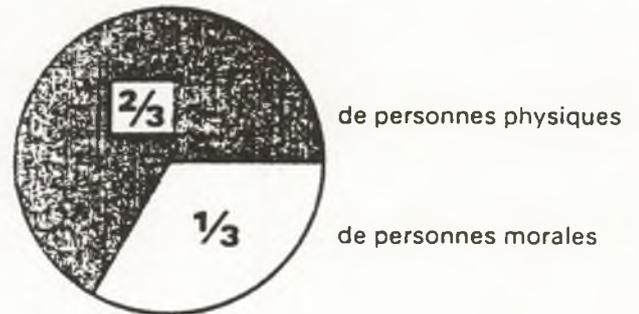
² Impôt et droits sur le tabac, taxes d'orientation, impôt sur la bière, droits supplémentaires sur le vin.

³ Droits de timbre, taxe d'exemption du service militaire.

► **Impôt sur le chiffre d'affaires + Impôt de défense nationale**

= **50%** des recettes fédérales

► **Le produit de l'impôt de défense nationale** provient pour

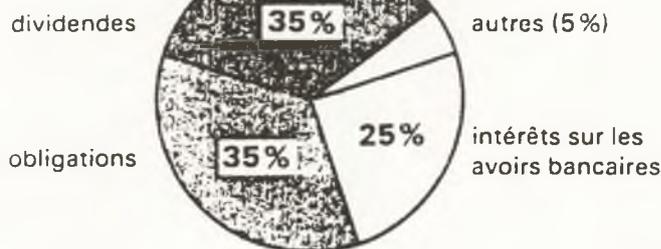


► **Droits de douane = 20%** des recettes fédérales (1960: 32%)

- Droits d'entrée 1980: 6% (1960: 20%)
- Droits sur les carburants, surtaxe comprise 1980: 14% (1960: 9%)

► **Impôt anticipé = 7-10%** des recettes fédérales

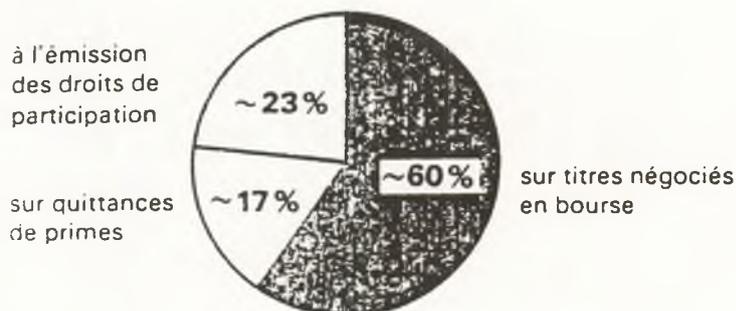
Rentrées



Remboursements (Ø 77/80: 80%)

- plus de 50% à des personnes morales
- quelque 40% aux cantons (personnes physiques)
- quelque 6% aux étrangers (conventions de double imposition)

► **Droits de timbre = ~4%** des recettes fédérales



► **20%** des recettes fédérales sont **affectés**

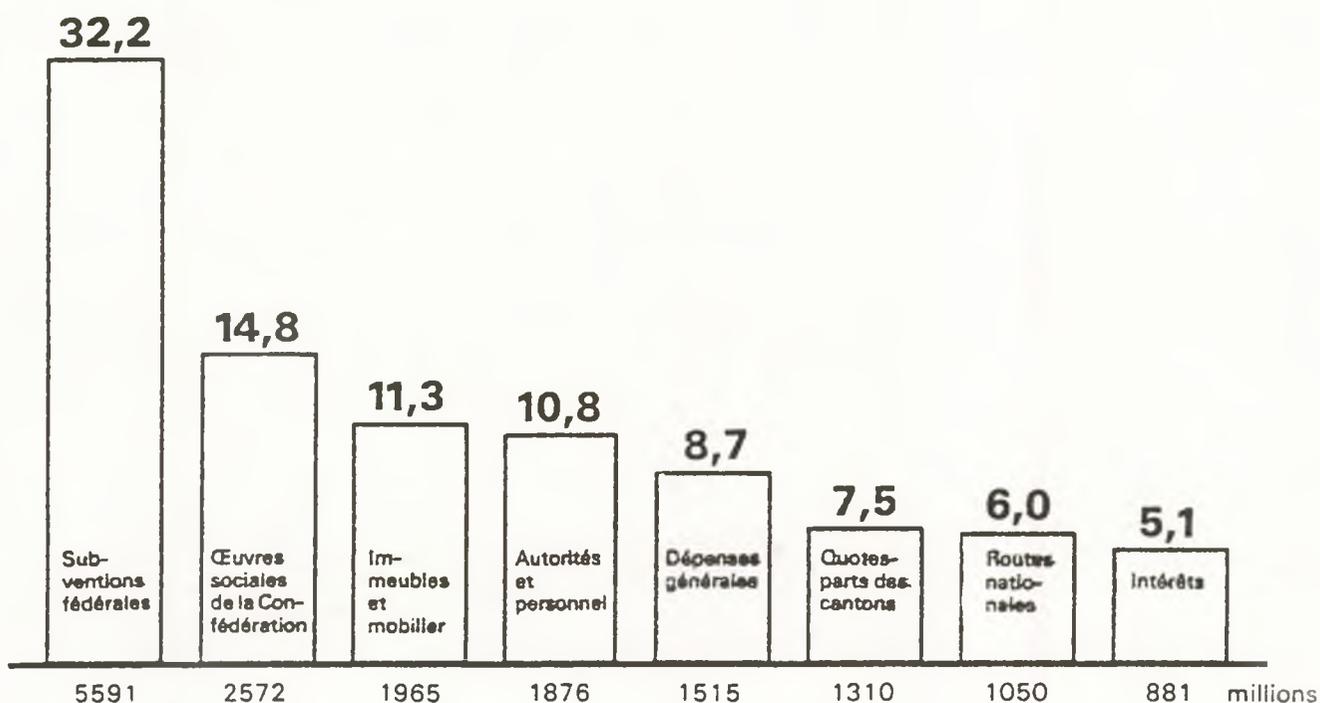
► **25%** des recettes fédérales sont imputables **directement à certaines tâches**

2. Dépenses

21. Dépenses suivant les groupes spécifiques¹

Total: 17 389 millions

C 1980 (en pour cent et millions)



Valeurs empiriques

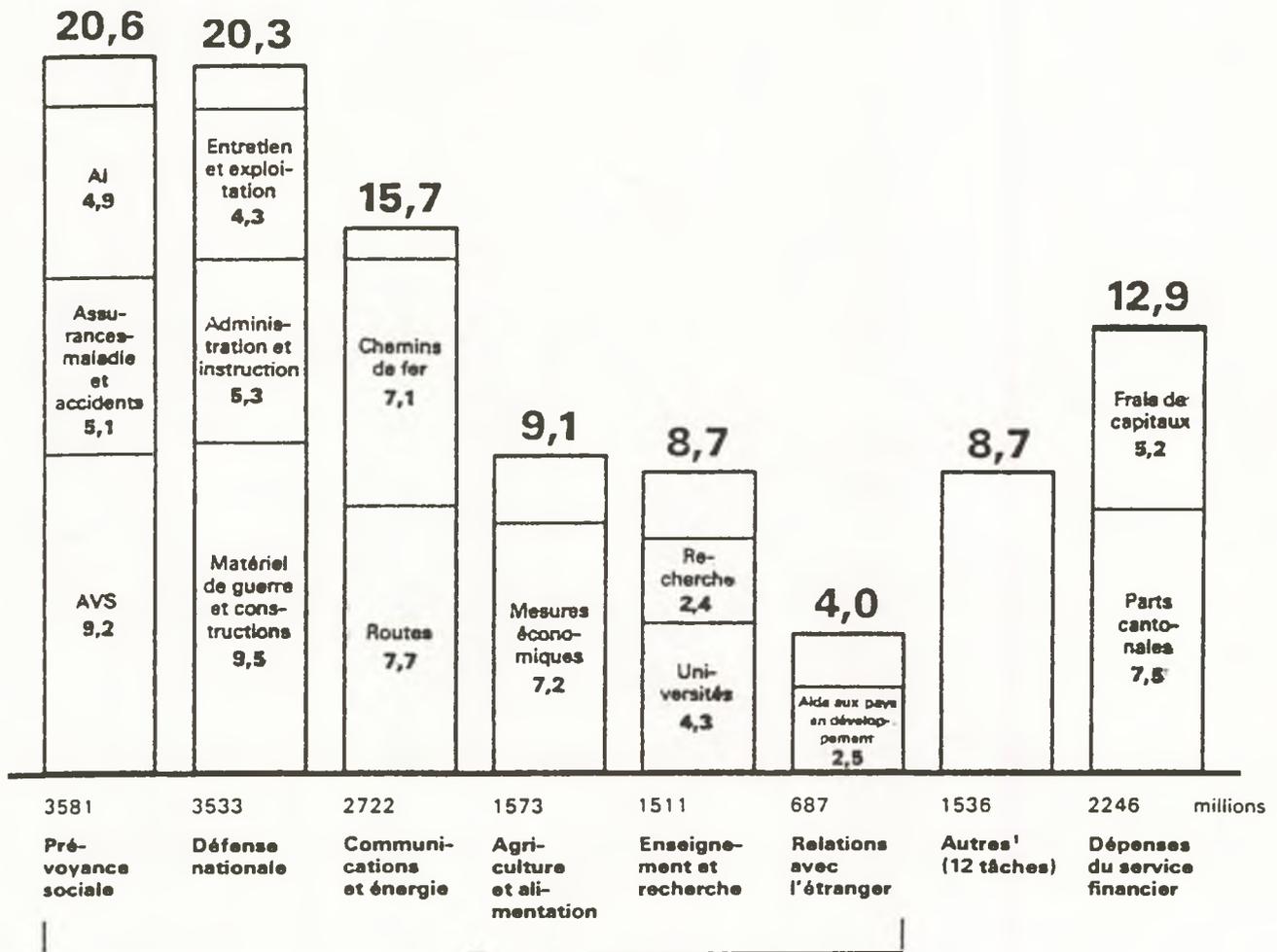
- ▶ **Les subventions fédérales** (presque 1/3 des dépenses) sont versées
 - pour 1/4 chacun à **l'agriculture et l'alimentation** et aux **communications** (chemins de fer, routes principales)
 - pour 1/6 chacun aux **caisses-maladie reconnues**, ainsi qu'à **l'enseignement et la recherche** (notamment aux universités cantonales, à la recherche et formation professionnelle)
- ▶ Le **placement des produits laitiers** requiert toujours **près de la moitié** des subventions à l'agriculture
- ▶ **Les CFF et les chemins de fer privés** obtiennent **80%** des subventions destinées aux communications (indemnisation, couverture du déficit, rapprochement des tarifs, contributions à des améliorations techniques et à la construction du tunnel de la Furka)
- ▶ La **rétribution du personnel** fait plus de **10%** de l'ensemble des dépenses
- ▶ Les dépenses pour **les immeubles et le mobilier** représentent pour les **2/3 du matériel de guerre**

¹ Manquent les œuvres d'entraide et institutions internationales (3,0%), ainsi que les prêts et marchandises (0,6%).

22. Dépenses suivant les fonctions

Total: 17 389 millions

22.1. Finances fédérales C 1980 (en pour cent et millions)



Six tâches = 4/5 des dépenses fédérales

Elles requièrent plus de 90% des dépenses de la Confédération si l'on y ajoute les dépenses du service financier non influençables à court terme.

22.2. Finances fédérales: évolution 1960-1980

Tâches	Parts en % dans l'ensemble des dépenses fédérales				
	1960	1965	1970	1975	1980
Prévoyance sociale	12,5	13,4	17,0	18,9	20,6
Défense nationale	37,3	32,2	25,9	20,8	20,3
Communications et énergie	6,1	19,5	16,2	16,5	15,7
Dépenses du service financier	13,7	8,2	9,5	10,8	12,9
Agriculture et alimentation	13,3	11,3	10,0	9,8	9,1
Enseignement et recherche	4,4	5,2	8,5	10,4	8,7
Relations avec l'étranger	3,2	2,8	4,1	3,6	4,0
Autres ¹ (12 tâches)	9,5	7,4	8,8	9,2	8,7

Autorités: administration générale; justice; police; services spéciaux; culture, loisirs et sports; églises; santé; protection de l'environnement; aménagement du territoire, politique régionale de développement; sylviculture, chasse, pêche, corrections de cours d'eau et ouvrages paravalanches; industrie, artisanat et commerce.

22.3. Dépenses des administrations publiques par tâches en 1979

Répartition des ressources de la Confédération, des cantons et des communes entre les domaines de tâches¹ (classés suivant leur importance financière)

Domaines de tâches	Confédération	Cantons	Communes	Total
	en pour cent			
1. Enseignement et recherche	9,1	26,4	24,4	19,7
2. Prévoyance sociale	19,4	11,0	9,0	14,0
3. Communications et énergie	16,1	13,9	10,5	12,3
4. Santé	0,2	17,1	10,0	10,3
5. Défense nationale	20,4	1,9	1,8	8,4
6. Dépenses du service financier	12,6	6,7	11,1	7,9
7. Autorités, administration générale	2,9	5,3	9,1	6,5
8. Protection de l'environnement	1,3	2,6	10,5	4,1
9. Agriculture et alimentation	8,9	3,2	0,8	4,1
Divers ²	9,1	11,9	12,8	12,7
Total	100	100	100	100

Répartition des ressources selon les domaines de tâches entre la Confédération, les cantons et les communes³

Domaines de tâches	Confédération	Cantons	Communes	Total
	en pour cent			
1. Enseignement et recherche	17,3	50,2	32,5	100
2. Prévoyance sociale	52,3	28,7	19,0	100
3. Communications et énergie	48,9	24,6	26,5	100
4. Santé	0,7	74,3	25,0	100
5. Défense nationale	91,6	4,3	4,1	100
6. Dépenses du service financier	60,3	3,0	36,7	100
7. Autorités, administration générale	16,7	37,2	46,1	100
8. Protection de l'environnement	12,2	17,1	70,7	100
9. Agriculture et alimentation	80,6	14,2	5,2	100
Divers ²	27,2	40,9	31,9	100
Total	37,6	34,1	28,3	100

¹ Dépenses de la Confédération, des cantons et des communes **avant** la déduction des doubles imputations. Dans la colonne «Total», les **doubles imputations** au titre des transferts entre les collectivités publiques **sont éliminées**.

² Justice; police, service du feu; services spéciaux (Confédération seulement); relations avec l'étranger (Confédération seulement); culture, sports et loisirs; culte; aménagement du territoire, politique régionale de développement; sylviculture, chasse, pêche; cours d'eau, avalanches; tourisme, industrie, artisanat, commerce.

³ Dépenses **après** déduction des doubles imputations au titre des transferts entre les collectivités publiques.

D E P E N S E S P A R G R O U P E S D E T A C H E S

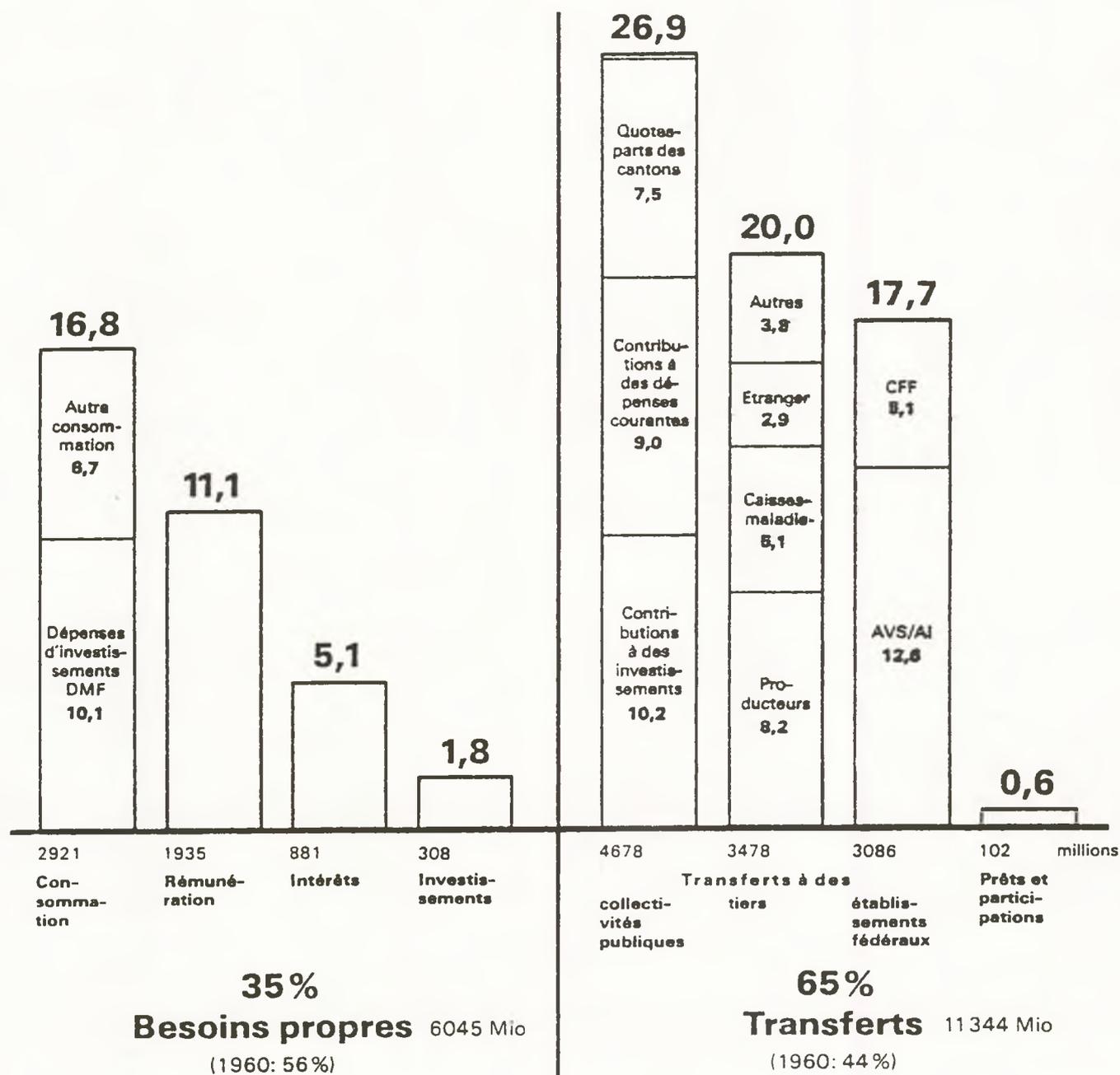
	1960	1970	1975	1978	1979	1980	Part en % 1980
	en millions de fr.						
<u>Tâches</u>	2 601	7 765	13 541	15 825	16 612	17 389	100,0
- Prévoyance sociale	326	1 322	2 553	3 183	3 255	3 581	20,6
- Défense nationale	969	2 014	2 813	3 151	3 414	3 533	20,3
- Communications et énergie	160	1 257	2 232	2 695	2 693	2 722	15,7
- Agriculture et alimentation	346	778	1 333	1 326	1 495	1 573	9,0
- Enseignement et recherche	113	660	1 408	1 506	1 519	1 511	8,7
- Relations avec l'étranger	82	317	482	529	607	687	4,0
- Dépenses du service financier (frais de capitaux, parts des cantons)	357	740	1 456	1 865	1 962	2 245	12,9
- Autres tâches ¹⁾	248	677	1 264	1 570	1 667	1 537	8,8

1) Autorités, administration générale; justice; police; services spéciaux; culture, loisirs et sports; églises; santé; protection de l'environnement; aménagement du territoire/politique régionale de développement; sylviculture, chasse, pêche; corrections de cours d'eau et ouvrages paravalanches; industrie, artisanat et commerce.

23. Classification économique

Total: 17 389 millions

23.1. Finances fédérales C 1980 (en pour cent et millions)



► Les dépenses d'investissements de la Confédération (y compris les contributions à des investissements et les prêts, sans les dépenses d'armement) s'élèvent à **15% de l'ensemble des dépenses fédérales**

► Les investissements propres de la Confédération (sans les contributions à des investissements, les prêts et les dépenses d'armement) représentent

- 2% de l'ensemble des **dépenses fédérales**
- 5% de l'ensemble des **investissements publics**
(cantons 47%, communes 48%)

23.2. Classification économique des dépenses des collectivités publiques en 1979 (en pour cent)

	Confédération	Cantons	Communes	Total ¹
Rémunération, prestations sociales	11,2	37,2	34,2	33,3
Consommation ²	16,5	11,5	20,3	18,5
Intérêts	4,8	4,3	7,7	6,4
Investissements	2,0	14,0	19,8	14,1
Dépenses propres	34,5	67,0	82,0	72,3
Transferts	64,9	32,8	17,7	27,3
Prêts et participations	0,6	0,2	0,3	0,4
Transferts	65,5	33,0	18,0	27,7
Dépenses courantes	85,4	78,4	78,0	82,6
Dépenses d'investissements	14,6	21,6	22,0	17,4

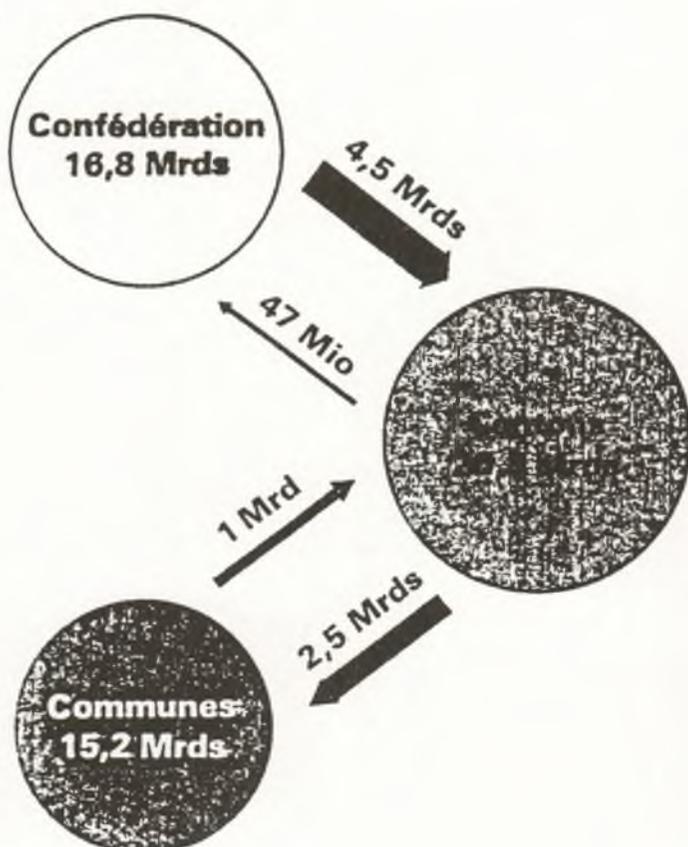
¹ Après déduction des doubles imputations au titre des transferts entre les collectivités publiques.

² Y compris le matériel et les constructions de guerre.

23.3. Les relations financières entre les collectivités publiques 1979

Dépenses brutes

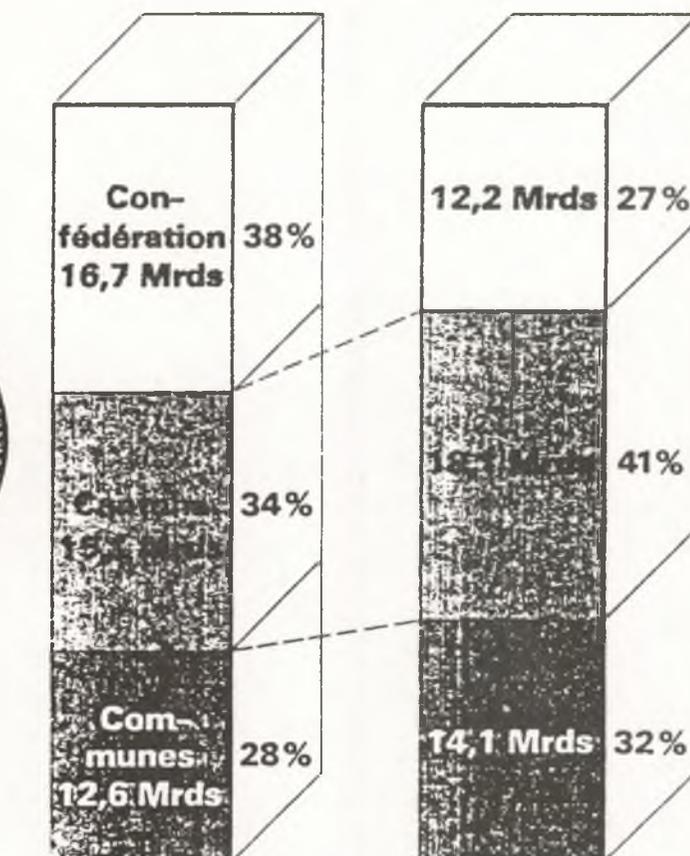
(avant déduction des doubles imputations)



Dépenses après déduction des doubles imputations

Financement de ces dépenses

Auteur des dépenses



DEPENSES CLASSEES SUIVANT DES CRITERES ECONOMIQUES

Dépenses propres - Transferts

	1960	1970	1975	1978	1979	1980	
		en millions de fr.					
<u>Dépenses totales</u>	2 601	7 765	13 541	15 825	16 612	17 389	
<u>Dépenses propres</u> (en % des dépenses totales)	1 469 (56,5)	3 151 (40,6)	4 806 (35,6)	5 433 (34,4)	5 782 (34,8)	6 045 (34,8)	
- Rémunérations	362	863	1 669	1 790	1 873	1 935	
- Consommation	795	1 673	2 219	2 488	2 771	2 921	
- Investissements	94	357	350	364	341	308	
- Intérêts	218	258	568	791	797	881	
<u>Transferts</u> (en % des dépenses totales)	1 132 (43,5)	4 614 (59,4)	8 735 (64,4)	10 392 (65,6)	10 830 (65,2)	11 344 (65,2)	
- Transferts à des tiers	551	1 265	2 386	3 169	3 425	3 478	
- Transferts à des entreprises et établissements de la Confédération (assurances sociales, CFF)	116	672	1 823	2 784	2 773	3 086	
- Transferts aux cantons et communes	450	2 406	4 166	4 339	4 525	4 678	
- Prêts	15	271	360	100	107	102	

Dépenses courantes - Dépenses d'investissement

	1960	1970	1975	1978	1979	1980	
		en millions de fr.					
<u>Dépenses totales</u>	2 601	7 765	13 541	15 825	16 612	17 389	
- dépenses courantes	2 398	5 897	10 708	13 399	14 167	15 081	
- dépenses d'investissement	203	1 868	2 833	2 426	2 445	2 308	

3. Évolution des finances publiques et endettement des collectivités publiques

31. Evolution des dépenses et des recettes des administrations publiques comparée au produit national brut 1950-1979

(changement annuel moyen en %)

	1950-1960		1960-1970		1970-1979	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
	en pour cent					
Confédération ¹	+ 4,7	+ 5,3	+ 11,6	+ 9,2	+ 8,8	+ 7,2
Cantons	+ 6,5	+ 6,4	+ 13,1	+ 12,9	+ 9,1	+ 9,3
Communes	+ 5,1	+ 6,0	+ 12,8	+ 11,2	+ 9,2	+ 10,3
Produit national brut	+ 6,7		+ 9,4		+ 5,8	

¹ Confédération 1970-1975: Dépenses + 11,8%
Recettes + 8,2%

1975-1980: Dépenses + 5,1%
Recettes + 5,9%

32. Part de l'Etat 1960-1979¹ (Dépenses en % du produit national brut)

	Conféd. 1979	Cantons 1979	Comm. 1979	Total					
				1979	(1960)	(1970)	(1976)	(1977)	(1978)
	en pour cent								
Administrations publiques	10,2	9,2	7,6	27,0	(16,9)	(21,6)	(28,5)	(27,5)	(27,2)
Etablissements, entreprises, assurances sociales	11,0	1,1	0,8	12,9	(10,5)	(11,0)	(13,5)	(13,5)	(13,1)
Total	21,2	10,3	8,4	39,9	(27,4)	(32,6)	(42,0)	(41,0)	(40,3)

¹ Estimations pour 1979.

33. Dette publique 1979

1979	Total	Part au PNB	Par tête
	Mrd.	Pour cent	Fr.
Confédération ¹	17,3	10,5	2 719.-
Cantons	23,7	14,4	3 734.-
Communes	26,0	15,8	4 090.-
Total	67,0	40,7	10 543.-

¹ Sans dette interne (1979: 5,1 milliards).

Croissance des dépenses et des recettes de la
Confédération comparée au produit national brut

Années	Accroissement des dépenses en %	Accroissement du PNB nominal en %	Accroissement des recettes en %	Part en % du PNB	
				Dépenses	Recettes
1960	4,8	10,0	21,8	6,8	8,7
1961	25,6	12,4	2,7	7,6	7,9
1962	12,8	10,8	20,9	7,7	8,6
1963	10,8	9,8	2,2	7,8	8,0
1964	19,0	10,8	25,4	8,4	9,1
1965	1,3	7,3	- 6,2	7,9	8,0
1966	15,5	7,7	14,9	8,5	8,5
1967	3,4	7,7	0,5	8,1	7,9
1968	9,8	7,3	15,5	8,3	8,5
1969	9,8	8,5	7,6	8,4	8,5
1970	9,7	11,9	12,2	8,3	8,5
1971	15,4	13,4	8,7	8,4	8,1
1972	15,7	13,2	16,7	8,6	8,4
1973	12,1	11,6	7,2	8,6	8,1
1974	12,3	8,9	10,7	8,9	8,2
1975	3,7	- 1,3	1,8	9,4	8,5
1976	17,1	1,8	16,8	10,8	9,7
1977	- 2,3	3,2	- 1,8	10,2	9,2
1978	2,1	3,6	7,7	10,1	9,6
1979	5,0	4,6	- 1,4	10,1	9,0
1980	4,7	5,3	9,5	10,0	9,4
Ø 1960 - 70	11,6	9,4	9,2	-	-
Ø 1970 - 75	11,8	9,0	8,9	-	-
Ø 1975 - 80	5,1	3,7	5,9	-	-
Ø 1970 - 80	8,4	6,3	7,4	-	-
Ø 1960 - 80	10,0	7,8	8,3	-	-
Ø 1970 - 76	12,6	7,8	10,2	-	-
Ø 1976 - 80	2,3	4,2	3,4	-	-