

Votation fédérale du 8 juin 1975

EXPOSE TYPE

Pour des exposés plus courts, on peut fort bien se limiter aux parties de ce texte qui sont soulignées dans la marge. Bien entendu, d'autres allégements éventuels sont possibles, bien que ce texte ait déjà été ramené à l'essentiel. Ce texte ne constitue qu'une base de travail à l'intention de rédacteurs ou de conférenciers. Un aide-mémoire plus complet est également disponible qui permet d'apporter de plus amples renseignements.

Le 8 juin prochain, en votation fédérale, ce ne sont pas moins de cinq objets qui seront soumis au peuple suisse. Le premier concerne la sauvegarde de la monnaie, les quatre autres nos finances fédérales.

L'arrêté de 1971

I - Arrêté fédéral sur la sauvegarde de la monnaie

Cet arrêté fédéral - urgent - du 8 octobre 1971 a été adopté par les Chambres fédérales à la quasi-unanimité. Et, le 4 juin 1972, en votation populaire, le peuple et tous les cantons l'ont massivement ratifié (plus de 800'000 voix contre 113'000).

Grâce à cet arrêté urgent, le Conseil fédéral obtenait enfin la compétence de prendre toute mesure utile permettant de contrer l'afflux de capitaux étranger vers notre pays. En effet, cet afflux de liquidités menaçait la stabilité et l'équilibre de notre économie.

Aussi longtemps que les taux de change restèrent fixes, l'afflux de devises étrangères nous obligeait à une augmentation de la masse monétaire, c'est-à-dire à alimenter une inflation dangereuse. Puis, dès que l'on fit "flotter" le taux du franc, cet afflux de capitaux a exercé une pression à la hausse non moins dangereuse sur le franc suisse, monnaie vers laquelle chacun venait chercher refuge contre la dévaluation d'autres monnaies.

De cette "flambée" du franc, notre industrie d'exportation (l'horlogerie, tout particulièrement) et notre tourisme souffrent encore durement. En effet, les produits fabriqués en Suisse - tout comme notre hôtellerie - sont devenus trop chers pour nos clients traditionnels. Ce renchérissement du franc a donc atteint la capacité de concurrence de notre pays. Et, en une période de récession générale, ce très lourd handicap nous interdit désormais de nombreux marchés étrangers. Finalement, donc, pour les Suisses, la hausse du franc est une menace directe sur l'emploi.

Prolongation absolu-
ment nécessaire

Comme cet arrêté fédéral de 1971 était limité à trois ans, il a été prolongé - pour trois ans encore - par arrêté fédéral, le 28 juin 1974. Ainsi, avec l'accord du peuple et des cantons, cet arrêté pourrait rester en vigueur jusqu'en 1977.

La nécessité absolue de cette prolongation n'est contestée par personne. D'autant que la situation monétaire et économique est encore loin d'avoir retrouvé la stabilité souhaitable. Ces derniers mois encore, d'inquiétants signes d'instabilité se sont manifestés et de nouvelles mesures ont dû être prises pour décourager le dépôt de fonds étrangers en francs suisses.

Il est donc dans l'intérêt de tous que cet arrêté puisse être prolongé pour trois ans, par décision populaire, le 8 juin prochain.

Les principales mesures prises sur la base de cet arrêté fédéral sont avant tout destinées à décourager la spéculation sur le franc suisse. Les plus connues sont :

- *l'interdiction de rémunérer les fonds étrangers (déposés par des personnes ou des sociétés domiciliées à l'étranger, de même que par des sociétés suisses sous contrôle étranger); cette interdiction porte sur les placements en franc suisse, tant en Suisse qu'à l'étranger;*
- *la perception d'un intérêt négatif (taxe) de 10 % par trimestre ou 40 % par année, prélevé sur tout accroissement des dépôts effectués en Suisse, par rapport à leur montant au 31 octobre 1974 (seule une franchise de 100'000 francs est accordée);*
- *la limitation des ventes à terme de francs suisses à des étrangers;*
- *le contrôle des opérations bancaires à terme sur les monnaies étrangères; etc.*

Nouvelles propositions destinées à couvrir un budget fortement réduit

II - Finances fédérales : quatre sujets de votation

Le 8 juin, électrices et électeurs auront à se prononcer sur quatre sujets concernant nos finances fédérales. Ils ont tous pour objet d'empêcher aussi bien une détérioration inquiétante de la situation budgétaire de la Confédération qu'une politique malsaine de déficits accumulés et de recours permanent à l'emprunt (emprunts qu'il faut toujours rembourser un jour).

Résumé très schématiquement, le problème est simple : Il s'agit d'assurer à la Confédération des recettes nouvelles totalisant près de 1,6 milliard de francs.

Cependant, avant de proposer de telles mesures au niveau des recettes, Conseil fédéral et Chambres, mis au pied du mur par le sévère résultat de la votation du 8 décembre dernier, ont d'abord entrepris un important exercice d'économie dans les budgets. Pour 1975, il en est résulté une réduction de dépenses de l'ordre de 1,15 milliard de francs.

Ainsi, la majorité rejetante du 8 décembre dernier a obtenu largement gain de cause, dans la mesure où ces mesures d'économie ont, cette fois, précédé les propositions gouvernementales concernant les recettes. En outre, ces propositions gouvernementales se révèlent plus mesurées que celles rejetées en décembre.

Les mesures d'économie et leurs répercussions

Il a donc été démontré qu'avec un minimum de bonne volonté - et quelque pression populaire - des réductions de dépenses sont parfaitement possibles. Seulement, il a aussi été démontré que ces coupes sombres dans les budgets ne peuvent pas rester sans répercussions, dans la mesure où ces réductions de dépenses impliquent soit le report de certains investissements et la réduction de certaines prestations ou subventions, soit le transfert d'une partie de la charge financière sur d'autres épaules.

Nombreux sont ceux qui, le 8 décembre dernier, ont refusé les projets fiscaux de la Confédération, sans être bien conscients qu'ils seraient - en tant que salariés, consommateurs, bénéficiaires de subventions ou cotisants à l'AVS - les premières victimes de cette politique d'austérité et d'économies qu'ils voulaient imposer à la Confédération. Cela est particulièrement sensible pour les cantons, dont quatre seulement avaient accepté les recettes nouvelles demandées par la Confédération, alors qu'ils ont finalement été les principales victimes des économies qu'ils exigeaient. Dans un réflexe à courte vue, les cantons oubliaient simplement que la Confédération redistribue 63 % des recettes qu'elle encaisse (sous forme de subventions, parts cantonales, contributions, etc.).

Assurer les engagements pris par la Confédération

Les possibilités de réductions massives des dépenses de la Confédération sont relativement limitées, dans la mesure où ses engagements doivent néanmoins être respectés (la suppression des 540 millions de contribution fédérale à l'AVS, qui a impliqué immédiatement une hausse des cotisations individuelles, en est la preuve).

Il est préférable de mettre au point une combinaison équilibrée d'économies et de recettes nouvelles, permettant à la Confédération de bénéficier des ressources nécessaires à l'accomplissement de ses tâches sociales, économiques et d'intérêt général.

Un point est clair : les réductions de dépenses - surtout en une période de tassement économique, lequel implique déjà des recettes fiscales moins importantes - ne peuvent pas être illimitées. Et le recours massif à l'emprunt est la pire des solutions, car il ne fait que reporter les déficits, tout en grevant les budgets du poids des intérêts.

C'est la raison pour laquelle il est capital, sinon vital que le "paquet" des quatre arrêtés financiers soit accepté, le 8 juin. D'autant que, dans ce "paquet", est repris le fameux "frein aux dépenses" qui avait été si massivement adopté en décembre dernier, tant par le peuple que par tous les cantons (mais, il n'avait pu entrer en vigueur, parce que lié aux propositions fiscales qui, elles, avaient été rejetées).

Cette reprise du "frein aux dépenses" est la preuve qu'en dépit des recettes nouvelles dont la Confédération veut s'assurer, chacun est bien conscient, à Berne, que le ménage fédéral est entré dans une phase d'austérité, qui exige désormais un rigoureux sens de l'économie. Le temps des largesses et des dépenses inconsidérées est maintenant révolu. Cependant, dans l'intérêt général, il s'agit - le 8 juin - d'assurer les moyens, pour la Confédération, de faire face aux engagements pris.

Une politique malsaine de déficits accumulés

Le déficit du compte financier de la Confédération, pour 1974, a dépassé le milliard (1,040 milliard, très exactement). Et, sans les économies déjà opérées et les recettes nouvelles dont le peuple aura à décider, ce déficit dépasserait 2 milliards en 1976 et approcherait les 5 milliards les années suivantes. Une telle situation aurait été aussi inacceptable qu'insupportable.

En effet, l'inflation, dont l'ampleur reste inquiétante, s'en trouverait encore stimulée. De plus, l'augmentation de la dette fédérale alourdirait d'autant le poids des intérêts qui représente déjà une charge toujours plus lourde. Ainsi, au budget 1975, ces intérêts figurent pour 539 millions soit, à un million près, le montant de la contribution fédérale à l'AVS qu'il a fallu supprimer.

Par ailleurs, il faut souligner que les économies déjà réalisées et les recettes proposées ne suffiront malgré tout pas à assurer notre équilibre budgétaire en 1975. Ainsi, le 8 juin, si le peuple accepte le "paquet" financier dans son ensemble, le déficit atteindra malgré tout 458 millions. Et, si le peuple refuse les hausses sur les carburants et les huiles de chauffage, ce déficit doublera encore....

Forte augmentation des dépenses - augmentation plus modérée des recettes

Après une longue période - plus de deux décennies - de boni budgétaires, nos finances fédérales sont entrées, au début des années 70, dans une phase de déficits croissants.

Les causes de cette évolution inquiétante sont à rechercher avant tout dans la prise en charge, par la Confédération, d'engagements et de responsabilités toujours plus larges. En outre, le renchérissement, là aussi, a fait sentir ses effets; de 1960 à 1974, il représente une charge supplémentaire de quelque 90 %.

De 1960 à 1974, les dépenses totales de la Confédération, réparties entre ses différentes fonctions, ont subi l'évolution suivante :

Engagements toujours plus larges et renchérissement

Défense nationale
Prévoyance sociale
Routes et transports
Enseignement et recherche
agriculture
Ensemble
Autres charges¹⁾
Total

	1960		1970		1974		Augmentation 1960 - 1974	
	mio fr.	%	mio fr.	%	mio fr.	%	absolut (mio fr.)	en %
Défense nationale	969	37,3	2014	25,9	2795	21,4	1'826	188
Prévoyance sociale	326	12,5	1322	17,0	2661	20,4	2'335	716
Routes et transports	160	6,2	1257	16,2	1874	14,4	1'714	1071
Enseignement et recherche	113	4,3	660	8,5	1388	10,6	1'275	1128
agriculture	346	13,3	778	10,0	1288	9,9	942	272
Ensemble	1914	73,6	6031	77,6	10006	76,7	8'092	422
Autres charges ¹⁾	687	26,4	1734	22,4	3046	23,3	2'359	343
Total	2601	100,0	7765	100,0	13052	100,0	10'451	402

1) Ces autres charges, qui représentent à peine un quart des dépenses, comportent notamment : administration générale, relations avec l'étranger, culture, sport, santé, économie forestière, correction des eaux, etc.

D'autre part, il convient de ne pas négliger le fait que la croissance des charges imposées à l'Etat est, en bonne partie, le résultat des années de rapide expansion économique que nous venons de traverser et de la forte hausse du niveau de vie qu'elles ont entraînée.

Un répit nécessaire

Savoir si toutes ces augmentations de dépenses étaient réellement nécessaires et judicieuses est une question d'appréciation personnelle. Cependant, il est clair qu'une bonne partie d'entre elles ont été imposées par la pression politique. De plus, il est non moins clair que le Parlement porte une lourde responsabilité quant à la situation financière actuelle.

Pour les prochaines années, il est donc absolument indispensable d'instaurer un contrôle beaucoup plus étroit sur les charges et dépenses de la Confédération et d'instaurer un certain répit dans leur développement, en mesurant plus soigneusement tant le degré de priorité des futures dépenses proposées que la manière de les financer. Et cela concerne les Chambres plus encore que le Conseil fédéral.

Pourtant, les déficits budgétaires ne pourront pas être totalement couverts, même si le rythme de croissance des dépenses nouvelles se ralentit nettement. En effet, nous devons absolument tenir compte, aussi, de l'évolution des recettes de la Confédération, lesquelles connaissent une évolution contraire à celle des dépenses.

Compensation de la chute des recettes douanières

Depuis plusieurs années déjà, les recettes de la Confédération croissent plus lentement que les dépenses. Ce ralentissement est particulièrement sensible en ce qui concerne les impôts de consommation. Ainsi, dans les comptes de la Confédération, pour 1974, l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur le tabac, les droits de douane et les droits sur les carburants ont rapporté 752 millions de moins que ne le prévoyait le budget.

L'ampleur des moins-values douanières est particulièrement frappante. Elles sont consécutives, d'une part, à la structure spécifique de notre tarif douanier, basé sur le poids et non sur la valeur des importations et, d'autre part, aux accords de libéralisation des échanges passés dans le cadre du GATT, du Marché commun et de l'Association européenne de libre-échange.

Cette moins-value douanière représentera, en 1975, un milliard à un milliard et demi de francs. Et, elle ne pourra que s'accroître encore. Une compensation aurait été nécessaire déjà beaucoup plus tôt. Raison pour laquelle une hausse de l'impôt sur le chiffre d'affaires sera proposée le 8 juin. Passant de 4,4 à 5,6 % pour les livraisons de détail et de 6,6 à 8,4 % pour les livraisons de gros, cette hausse de l'Icha devrait rapporter quelque 985 millions par année. C'est dire son importance. C'est dire aussi combien elle est urgente, même si, à elle seule, elle ne suffira pas à compenser les moins-values douanières.

Coup d'oeil sur les économies réalisées

Avant d'en venir au "paquet" financier soumis à votation, et en particulier aux propositions représentant des recettes nouvelles pour la Confédération, il n'est pas inutile de faire le point sur les mesures d'économie, parfois importantes, déjà intervenues sur le budget 1975. D'autant que les économies réalisées, en plusieurs étapes, sont substantielles et donnent des indications sur le développement futur du budget fédéral.

Restrictions légales concernant les dépenses

L'un des textes de loi adoptés par l'Assemblée fédérale, le 4 octobre 1974, pose le principe que - pour améliorer la situation budgétaire de la Confédération - les dépenses devront être limitées à l'essentiel et s'adapter aux possibilités financières.

A cet effet, ce texte de loi prévoit divers instruments d'application tels que : cadre financier pour les dépenses d'investissement; restrictions quant aux projets déjà adoptés (dans le domaine des constructions, en particulier); obligation, pour l'administration, d'établir une planification financière à court et moyen terme, avec définition d'un ordre de priorité; enfin, possibilité d'étaler dans le temps certains projets récents, voire même de réduire les contributions fédérales affectées à ces projets.

Limitation à l'engagement du personnel

L'une des plus importantes mesures prévues par le texte de loi cité plus haut concerne les strictes limitations apportées à l'engagement de personnel nouveau. Ainsi, d'ici à 1977, la Confédération ne pourra pas accroître l'effectif de son personnel. Et, en 1978 et 1979, elle ne pourra le faire que dans une très faible proportion (un demi pour cent).

Réductions budgétaires

Dans le cadre de la préparation du budget pour 1975, le Conseil fédéral a, de lui-même, réduit les dépenses de 490 millions de francs par rapport aux demandes initiales.

Et, lors de sa session de décembre 1974, l'Assemblée fédérale opéra une nouvelle réduction de 300 millions.

Après le résultat négatif de la votation du 8 décembre, l'Assemblée fédérale, réunie en session extraordinaire (janvier), a encore amputé le budget fédéral de 1,15 milliard de francs, suivant en cela la proposition du Conseil fédéral.

Cette réduction massive se répartit comme suit :

	<u>million francs</u>	
Réductions de subventions	400	
Réduction de la contribution à l'AVS	540	
Réduction de la part des cantons aux recettes	110	
Réductions dans le budget des départements	<u>100</u>	
		1,15 mia. fr.

Retenue dans la compensation du renchérissement pour le personnel fédéral

En outre, l'Assemblée fédérale a également donné pour instruction au Conseil fédéral de limiter très strictement le montant affecté aux allocations de renchérissement versées au personnel fédéral pour les années 1975 et 1976. Cette décision, qui implique donc une réduction de ces allocations, prend une signification particulière, dans la mesure où elle est un premier pas vers une plus grande retenue en ce qui concerne la compensation du renchérissement pour le personnel de tous les services publics.

"Frein aux dépenses"

Enfin, il faut aussi rappeler l'arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses. Cet arrêté a déjà été largement approuvé par le peuple - et tous les cantons - en décembre dernier. Mais, lié aux propositions fiscales qui, elles, ont été rejetées, cet arrêté n'avait pu entrer en vigueur. D'où sa nouvelle présentation au peuple, le 8 juin, mais indépendamment des autres arrêtés cette fois.

Cet arrêté est très important pour l'avenir, dans la mesure même où il rend beaucoup plus difficile la surenchère des Chambres en matière de dépenses. En effet, il prévoit une majorité qualifiée, c'est-à-dire la moitié plus un de tous les députés des deux conseils (au lieu de la seule majorité des présents) pour toute décision impliquant des dépenses nouvelles ou supérieures à celles inscrites au précédent budget.

Un déficit largement réduit

Les réactions suscitées dans l'opinion publique par ces mesures d'économie n'ont pas été absolument unanimes. En effet, il est plus facile de réclamer des économies que d'accepter d'en être victime. Il n'en reste pas moins que les 1'150 millions de crédits qui ont été amputés du budget 1975 représentent un effort extrêmement positif, qui devrait permettre de réduire le déficit prévu à 458 millions (au lieu de quelque 2 milliards).

Cependant, ce chiffre comprend déjà les recettes prévues par les hausses de taxes sur les carburants et les huiles de chauffage, lesquelles doivent encore être approuvées par le peuple, le 8 juin (en cas de refus, ce déficit doublerait donc). D'autre part, il faut compter aussi avec des crédits supplémentaires et les assurances données par le Conseil fédéral en ce qui concerne la défense de l'emploi et la relance de certains secteurs de notre économie (construction, tout particulièrement) grâce à un budget éventuel. Il est clair, pourtant, que ces engagements ne pourront être envisagés que si les recettes nouvelles sont approuvées, le 8 juin, faute de quoi la Confédération manquera des liquidités nécessaires.

Les économies et leurs victimes

Investissements
public et emploi :

Pour notre pays, les dépenses d'investissement des pouvoirs publics ont soudainement dû être considérées sous un angle tout différent, par suite du ralentissement conjoncturel. Ainsi, certains milieux critiquent les mesures d'économie adoptées, sous prétexte qu'elles représentent trop peu de véritables économies mais surtout des transferts de charge financière (sur les cantons, avec la réduction de leur part aux recettes fédérales; sur les cotisants AVS, après la suppression des 540 millions de contribution fédérale). C'est en partie exact.

Cependant, il faut être bien conscient que de trop fortes réductions sur les investissements, en une période de récession, auraient inmanquablement des répercussions immédiates, sur la situation de l'emploi notamment.

Ainsi, doit-on renoncer à trancher dans l'un des rares postes du budget où des économies plus importantes auraient été possibles. Au contraire - et la dernière session des Chambres l'a abondamment démontré - il devient de plus en plus important d'assurer l'emploi, en mettant en oeuvre les "réserves conjoncturelles" des pouvoirs publics, dont une bonne partie

serait affectée à la construction. Cependant, l'engagement de crédits aussi importants reste conditionné au résultat de la votation du 8 juin. MM. Chevallaz et Brugger l'ont bien souligné.

Prestations sociales menacées

La brusque réduction de la contribution fédérale à l'AVS, soit 540 millions, a obligé le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale à trouver une compensation dans la hausse d'un demi pour cent des cotisations tant des salariés que des employeurs. Cette double mesure était nécessaire. Cependant, elle démontre bien les limites de la politique d'économies imposée à la Confédération, dans la mesure où celle-ci doit très rapidement revenir sur certains de ses engagements les plus fondamentaux ou les plus sociaux. Ainsi, la réduction de la subvention fédérale aux caisses d'assurance-maladie entraînera une hausse des cotisations et un report de l'amélioration des prestations...

Autres répercussions

Les consommateurs ont également été victimes des économies réalisées, dans la mesure où le pain, beurre et margarine leur coûtent désormais plus cher. Quant aux réductions opérées sur la préparation militaire elles menacent notre capacité de combat (et la situation internationale n'est pas telle que cela puisse nous laisser indifférents).

Dans les domaines civils ou militaires, les suppressions ou réductions de crédits et subventions auront des répercussions sensibles, notamment sur la construction, tout particulièrement dans les régions économiquement les plus faibles du pays, où le ralentissement conjoncturel menace déjà cette branche importante de notre économie. De plus, le délai apporté à l'application de la loi fédérale sur l'aide aux investissements en région de montagnes ne contribuera en rien à améliorer la situation.

Principales victimes :
les cantons

Mais, ces répercussions des mesures d'économie décidées, ce sont les cantons qui les ont le plus fortement ressenties (avec, indirectement, les communes). La réduction de 10 % de la part des recettes fédérales rétrocédée aux cantons, soit au total quelque 110'000 millions, a suscité de très vives réactions de la part des directeurs cantonaux des finances, ce qui est bien compréhensible, dans la mesure où ils sont eux-mêmes aux prises avec des déficits importants.

De plus, certains cantons, les plus faibles économiquement, subissent non seulement cette réduction de la rétrocession fédérale mais, aussi, les effets des suppressions ou réductions de crédits et subventions. C'est dire qu'ils se trouvent dans une situation précaire qui, bien souvent, les obligera à des hausses d'impôts dont, en définitive, les contribuables feront les frais.

Limites de la politique d'économies

Ainsi, apparaissent plus clairement les résultats concrets des mesures d'économies que réclamait la situation et que peuple et cantons ont imposées, le 8 décembre dernier. Finalement, chacun a dû - ou devra - payer son tribut. Car, il n'y a pas de miracle : l'Etat ne peut redistribuer que ce qu'il prélève sur l'économie ou le contribuable. De même, il ne peut économiser que sur ce qu'il dépense, rétrocède ou subventionne... et dont chacun profite.

C'est la grande leçon de l'impasse dans laquelle se trouvent aujourd'hui nos finances fédérales. Il conviendra de s'en souvenir lorsque, sous des pressions diverses, nos Chambres reprendront leur course aux dépenses. Ceci relevé, il est clair que, dans la situation actuelle, si l'on ne veut pas obliger la Confédération à des économies dont les répercussions seraient encore plus graves, il est maintenant nécessaire de lui accorder les recettes nouvelles, mesurées, qu'elle demande.

Les recettes nouvelles demandées par la Confédération

En plus de la prolongation de l'arrêté fédéral sur la sauvegarde de la monnaie, le "paquet" financier soumis à votation populaire, le 8 juin, comporte quatre objets, à savoir :

I - arrêté fédéral concernant le financement des routes nationales,

contre lequel un référendum a été lancé; il s'agit donc de confirmer l'arrêté par lequel le Conseil fédéral a fait passer la taxe sur l'essence de 20 à 30 centimes par litre;

recettes supplémentaires : 360 millions

II - loi fédérale modifiant le tarif général des douanes,

contre laquelle un référendum a été lancé; il s'agit donc de confirmer l'augmentation des droits de douane sur les huiles de chauffage industrielles et domestiques, qui ont respectivement passé à fr. 1.10 et 2.- par 100 kgs;

recettes supplémentaires : 150 millions

III - arrêté fédéral concernant l'augmentation des recettes fiscales (dès 1976),

lequel modifie légèrement les taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt fédéral direct;

recettes supplémentaires : 1'075 millions

IV - arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses,

connu sous le titre de "frein aux dépenses", lequel impose désormais des conditions beaucoup plus rigoureuses à l'adoption, par les Chambres, de dépenses nouvelles.

1,6 milliard de
recettes supplé-
mentaires

Ces quatre objets doivent être considérés comme formant un tout, bien qu'ils impliquent des mesures de natures différentes, tant dans leur application que dans leur caractère juridique. Tous, ils contribuent à un net assainissement de nos finances fédérales, dans la mesure où, dès 1976, ils rapporteront près de 1,6 milliard de francs de recettes supplémentaires à la Confédération.

Le rejet de tout ou partie de ces propositions entraînerait, inévitablement, de nouvelles mesures d'économies, dont les répercussions atteindraient chaque citoyen et chaque canton plus durement encore que les réductions déjà opérées. Quant à l'arrêté sur le "frein aux dépenses", il est la garantie que, parallèlement aux sacrifices demandés, la Confédération, elle, s'en tiendra à une gestion extrêmement rigoureuse des deniers publics.

Surtaxes sur les carburants et les huiles de chauffage

un demi milliard
en jeu

Les hausses de la surtaxe sur les carburants et des droits de douane sur les huiles de chauffage, entrées en vigueur le 31 août 1974, ont été contestées par voie de référéndum et doivent donc être soumises au peuple qui aura à se prononcer sur leur maintien. Pour les six derniers mois de 1974, la surtaxe sur les carburants a déjà rapporté 170 millions et la hausse des droits sur les huiles de chauffage 70 millions.

De bonnes raisons plaident pour le maintien de ces recettes, ne serait-ce que dans la mesure où, depuis leur entrée en vigueur, les prix de l'essence et du mazout sont restés - ou ont baissé - à un niveau qui rend ce supplément fiscal parfaitement supportable pour le consommateur. De plus, appliquée depuis bientôt un an, cette mesure a perdu son caractère spectaculaire, alors que les automobilistes ont pu progressivement s'y habituer, ce qui rend son principe nettement plus facile à accepter.

Surtout, ces recettes sont absolument nécessaires au rééquilibrage de nos finances fédérales, afin de compenser en partie l'évolution récessive du produit des impôts de consommation. Il faut donc être bien conscient de l'enjeu de ces deux référendums : en cas de rejet de ces surtaxes, dont les recettes représentent près d'un demi milliard de francs, le déficit de la Confédération doublerait...

Compte routier :
moins de recettes,
plus de dépenses

Le 31 août 1974, la surtaxe douanière prélevée sur les carburants est donc passée de 20 à 30 centimes par litre, ce qui représente des recettes supplémentaires de l'ordre de 360 millions par année. Il est du reste nécessaire de souligner que cette surtaxe - affectée exclusivement au compte routier - -couvre la part (85 %) versée par la Confédération aux cantons pour la construction des routes nationales. Et, dans la conjoncture actuelle, le montant de cette part permet aux cantons de maintenir un certain volume de construction et, par là, de défendre une partie des emplois dans ce secteur.

Pour le compte routier, se manifestent les mêmes déséquilibres structurels que pour les autres secteurs des finances fédérales : les dépenses s'accroissent plus rapidement que les recettes. Celles-ci, en effet, par suite d'une réduction sensible des importations et de la consommation de carburants ont sensiblement régressé. La raison en est principalement due aux difficultés d'approvisionnement que nous avons connues en 1974, à la hausse des prix qui en est résultée et à l'attitude nouvelle du public, sensible au climat actuel de difficultés conjoncturelles, donc plus porté à l'économie et à l'épargne.

Par contre, les constructions routières, elles, impliquent des dépenses toujours plus importantes, tant au niveau de l'étude des projets que de l'achat des terrains ou des coûts de construction. Dans ce domaine, en effet, se manifestent des exigences toujours accrues, que cela soit au

titre de la sécurité routière, de la protection de l'environnement ou de la nature. De plus, les grands axes, de construction plus facile, ayant été réalisés, on aborde maintenant des constructions plus difficiles et coûteuses (notamment en régions de montagne), nécessitant des ouvrages d'art d'un coût élevé.

Prix de l'essence :
raisonnable

Cependant, même en comptant avec 10 centimes supplémentaires de surtaxe, le prix du litre d'essence vendu à l'automobiliste suisse reste à un niveau relativement intéressant, en regard des prix pratiqués à l'étranger. De plus, bien qu'elle nous vaille de sérieuses difficultés dans d'autres domaines, la hausse du franc suisse a au moins eu une influence favorable sur le prix de l'essence (importée), qui est à la baisse chez tous les distributeurs. En revanche, cette hausse du franc a eu des répercussions inverses pour les étrangers habitant des zones frontalières, qui ont dû renoncer à venir faire le plein en Suisse, en raison du change qui leur est défavorable. Ce phénomène aussi, influençant la consommation, s'est répercuté sur nos recettes fiscales.

Constructions rou-
tières : soutien de
l'emploi

Dans ces conditions, le maintien de la surtaxe est justifié et se révèle nécessaire. Par ailleurs, un refus populaire entraînerait des retards considérables dans la construction du réseau des routes nationales. Or, dans ce domaine, le retard est déjà important et bien des régions en souffrent (tout comme les automobilistes, du reste). Sans y revenir, rappelons encore que, dans certains cantons, le renoncement aux programmes établis aurait des conséquences fâcheuses, sinon désastreuses, pour les entreprises de construction. Ainsi, ces recettes douanières affectées au financement des autoroutes sont nécessaires non seulement pour mener à chef une politique des transports équilibrée mais aussi pour assurer le maintien d'un certain volume d'activité et d'emploi dans la construction. Dans la conjoncture actuelle, alors que tout ce secteur réclame d'urgentes mesures de relance, ce n'est pas négligeable.

Compenser les pertes
douanières

La situation tendue des finances fédérales rend indispensable de ne pas laisser encore s'accroître les avances consenties aux frais des ressources générales de la Confédération en faveur des routes nationales, avances qui s'élèvent à quelque 2,6 milliards et qu'il convient plutôt de réduire.

Or, si la sensible réduction de consommation de carburants se révèle salutaire - tant du point de vue de la protection de l'environnement que pour l'équilibre de notre balance commerciale - il n'en reste pas moins que la chute des recettes qu'elle implique doit être compensée par une augmentation des surtaxes douanières.

En effet, pour les six premiers mois de 1974, alors qu'aucune surtaxe n'était prélevée, les droits de douane sur les carburants ont rapporté quelque 85 millions de moins que l'année précédente, pour la même période. A titre de comparaison, la surtaxe, elle, pour les six derniers mois de 1974, a rapporté quelque 170 millions.

Huiles de chauffage : 1ère révision depuis 1920

Au 31 août 1974, les droits de douane sur les huiles de chauffage, qui étaient de 30 centimes pour 100 kilos, ont passé à fr. 1.10 pour les huiles à usage industriel et à fr. 2.- pour les huiles à usage domestique. Cette différenciation tarifaire se justifie dans la mesure où notre économie a déjà vu sa capacité concurrentielle atteinte de divers côtés. Il était donc difficile d'alourdir encore ses coûts de production par des mesures fiscales inconsidérées. De cette hausse, on attend environ 150 millions de recettes par année.

Jusqu'ici, la charge fiscale sur les huiles de chauffage était donc de 30 centimes par 100 kilos, montant véritablement dérisoire. Ces tarifs douaniers n'avaient plus été revus depuis... 1920. Dès lors, il était compréhensible et normal que les autorités y voient une possibilité de compenser les moins-values douanières qu'elles subissaient ailleurs. Certes, pour le consommateur, cette révision ne restera mal-

heureusement pas sans répercussions. Cependant, il est juste de rappeler que les huiles de chauffage restent exemptes de tout Icha; or, en gros, la surtaxe correspond pratiquement à la charge qui résulterait de l'Icha si ces huiles y étaient soumises.

Hausse minime en regard de l'évolution des prix

Par ailleurs, si l'on considère les très fortes variations de prix intervenues sur les huiles de chauffage, au cours de l'année dernière, et le niveau relativement raisonnable auquel elles semblent se stabiliser actuellement, cette augmentation des tarifs douaniers reste très modérée et mesurée. Pour le chauffage d'un logement standard de 3 à 4 pièces, cette hausse représente un supplément mensuel de l'ordre de quatre francs. Et les multiples possibilités d'une utilisation plus économe du chauffage peuvent compenser partiellement les effets de cette surtaxe. D'autant que de telles économies se révéleraient bénéfiques tant pour la protection de notre environnement que pour l'équilibre de notre balance commerciale.

Augmentation de l'Icha et de l'IDN

Majoration modérée des taux

Cet arrêté fédéral reprend, sous une forme plus modérée, les projets de majoration des taux rejetés, tant par le peuple que par les cantons, le 8 décembre dernier. A ce propos, il convient de relever que les système fiscal fédéral actuellement en vigueur n'offre en définitive que peu de possibilités quant à la perception de recettes nouvelles. Et la révision fondamentale de ce système - destinée notamment à compenser la moins-value douanière, et à mettre davantage l'accent sur les impôts de consommation, lesquels sont actuellement parmi les plus bas d'Europe - est encore au stade de l'étude.

Dès lors, en attendant, force est, pour le Conseil fédéral, de se montrer très pragmatique. Mais, à quelques exceptions près, il ne reste guère à la Confédération d'autre possibilité que de jouer sur les taux et barèmes de ses deux principaux impôts. C'est la raison pour laquelle, assez vite après le 8 décembre, les projets rejetés ont malgré tout dû

être repris. Cependant, il est nécessaire de relever que :

- par rapport aux projets rejetés en décembre, les augmentations prévues sont plus modérées;
- en outre, ces augmentations ne porteront effet qu'en 1976;
- enfin, entre-temps, le budget 1975 a été amputé de plus d'un milliard de francs de dépenses.

Après les économies réalisées :
espoir de succès

Les chances de succès de ces nouvelles propositions se sont donc accrues, dans la mesure où les strictes économies imposées par la volonté populaire ont été décidées et appliquées avant que ne soient à nouveau présentées ces augmentations fiscales. Ce ne serait, du reste, pas la première fois, dans notre pays, que des hausses d'impôts devraient être soumises par deux fois au peuple avant d'être adoptées.

Par ailleurs, on peut noter que la mesure la plus substantielle, soit l'augmentation des taux de l'Icha, n'était en elle-même contestée par personne, en décembre déjà. Elle a simplement été victime du malaise général et la réaction populaire face à l'ampleur des déficits; or, les dépenses ayant maintenant été fortement réduites, conformément à la volonté populaire, on peut espérer que cette nouvelle version sera acceptée, d'autant que chacun sera peut-être plus conscient de la nécessité de compenser ainsi le gonflement des moins-values enregistrées par les recettes douanières.

ICHA

Selon le nouveau projet de révision de l'Icha, le taux actuel de 4,4 % pour les livraisons de détail serait porté à 5,6 %, le taux pour les livraisons en gros de 6,6 % à 8,4 %. Pour 1976, les recettes supplémentaires représenteraient 985 millions de francs. A noter que la version rejetée en décembre prévoyait des hausses respectives à 6 et 9 %. De plus, la liste des produits exemptés ("première nécessité") reste inchangée; donc, alimentation, médicaments, énergie, livres et journaux, comme par le passé ne seront pas soumis à l'Icha.

IDN

En ce qui concerne l'impôt fédéral direct, plus connu sous le terme d'impôt de défense nationale (IDN), le taux maximum frappant les revenus des personnes physiques passerait de 10,45 à 11,5 %. Cette hausse ne toucherait que les revenus supérieurs à fr. 243'000.- par an et le taux maximum serait applicable à partir d'un revenu de fr. 392'000.-. Parallèlement, l'imposition du rendement net, pour les personnes morales, passerait de 8,8 à 9,8 %; par contre, le système actuel des trois paliers resterait inchangé. A noter que les projets rejetés en décembre prévoyaient des hausses du taux maximum à 12 % pour les personnes physiques et à 10 % pour les personnes morales.

Par ailleurs, les effets de la progression à froid seraient corrigés, mais en partie seulement, surtout au bénéfice des petits revenus, par des rabais sur les 600 premiers francs de l'impôt annuel. En revanche, les déductions sociales sont maintenues, à la différence du projet initial.

Cette révision de l'impôt fédéral direct devrait rapporter à la Confédération quelque 90 millions de recettes supplémentaires. En effet, si la hausse sur les personnes physiques devrait rapporter 40 millions et la hausse sur les personnes morales plus de 130 millions, la correction de la progression à froid, elle, coûtera quelque 80 millions. C'est dire que cette hausse de l'IDN reste modérée.

Reprise du "frein aux dépenses"

Pour limiter la surenchère parlementaire

Le quatrième objet soumis à votation, le 8 juin, n'est autre que l'arrêté fédéral du 4 octobre 1974 visant à freiner les décisions en matière de dépenses. Cet arrêté avait déjà été soumis à votation, en décembre dernier, et le terme sous lequel il est connu ("frein aux dépenses") lui avait valu d'être accepté tant par une imposante majorité que par la totalité des cantons. Malheureusement, lié aux projets fiscaux qui,

eux, furent rejetés, cet arrêté n'avait pu entrer en vigueur. Il est donc soumis à une nouvelle approbation populaire, cette fois pour lui-même. Inutile de souligner que cet arrêté est plus actuel et nécessaire que jamais. Il devrait donc, à nouveau, être adopté par une très forte majorité.

Les Chambres acceptent cette contrainte

L'Assemblée fédérale qui, jusqu'ici, avait manifesté une belle ardeur à dépenser sans trop compter, a cependant reconnu que l'heure était à une plus grande prudence. Elle a donc accepté un texte qui doit l'obliger à une beaucoup plus grande circonspection. Cet arrêté pose le principe que, pour engager toute dépense nouvelle ou toute dépense en augmentation par rapport au budget précédent, il sera désormais nécessaire de disposer d'une majorité qualifiée, c'est-à-dire la moitié plus un de tous les députés des deux conseils, et non pas seulement, comme jusqu'ici, d'une simple majorité des présents. Cependant, l'application de cet arrêté devra être demandée spécialement, soit par un membre de la commission compétente ou un membre de la commission des finances, soit par un quart des membres d'un des deux conseils.

Mesures complémentaires (non soumises à votation, le 8 juin)

Hausse de l'impôt anticipé

La Confédération encaissera 350 millions de recettes supplémentaires en 1976 et 220 millions en 1977, au titre d'une hausse du taux de l'impôt anticipé, qui passe ainsi de 30 à 35 %. Il convient cependant de noter que cette mesure, adoptée par l'Assemblée fédérale lors de la session extraordinaire de janvier, n'a qu'un caractère provisoire, dans la mesure où elle n'est prévue que pour les années 1976 à 1979. Cette mesure n'est pas soumise à votation obligatoire; par contre, elle pourrait être contestée par voie de référendum facultatif, ce qui ne sera vraisemblablement pas le cas. Comme la hausse des taux de l'impôt anticipé - au-dessus d'un certain plafond - reste très problématique, le Conseil fédéral a été autorisé à prendre toute mesure utile

(suppression de cette hausse, notamment) si l'évolution de la situation monétaire ou les conditions du marché le nécessitent.

Lutte contre la fraude fiscale

L'un des projets de loi présentés par le Conseil fédéral concerne des mesures à prendre au sujet de l'impôt de défense nationale pour lutter efficacement contre la fraude fiscale. Mais, l'Assemblée fédérale n'a pas voulu en débattre dans la bousculade de la session extraordinaire de janvier. Dès lors, ce projet sera examiné par les deux Chambres, lors des sessions d'été et d'automne, de manière à ce qu'il puisse également entrer en vigueur au début de l'année prochaine. Si la Confédération en vient à devoir, de toute urgence s'assurer des recettes nouvelles, il serait effectivement logique et normal de lutter avec plus d'efficacité contre la fraude fiscale, afin d'assurer des recettes nouvelles qui, pour une fois, ne pèseraient pas trop sur l'immense majorité des contribuables.

Augmentation de l'impôt sur les boissons distillées

Pour être complet, il faut ajouter que le Conseil fédéral pourra compter, dès l'année en cours, sur une recette supplémentaire de 10 à 15 mio. fr. issue d'une majoration de la charge fiscale imposée aux boissons distillées.

Conclusions

Quatre objets qui forment un tout

Le "paquet" financier soumis à votation, le 8 juin, doit être considéré comme un tout. Ce n'est que s'il est accepté dans sa totalité que la Confédération pourra obtenir ce milliard et demi de recettes supplémentaires qui lui font si cruellement besoin pour améliorer l'équilibre de nos finances fédérales. Il s'agit de surmonter les difficultés immédiates, en attendant une révision complète du régime des finances fédérales, qui devra porter sur une meilleure harmonisation fiscale, sur l'introduction de la TVA et sur une répartition plus judicieuse des charges financières entre cantons et Confédération.

La structure de nos finances fédérales est telle, aujourd'hui, que les nouvelles réduction de dépenses qui s'imposeraient en cas de rejet de tout ou partie de ce "paquet" financier par le peuple auraient des conséquences extrêmement graves. Les subventions fédérales, les rétrocessions et la péréquation financière absorbent les deux tiers du budget, alors que les dépenses propres de la Confédération n'en représentent que le tiers. Donc, si le "paquet" est refusé, ce sont en première ligne les cantons, la prévoyance sociale et les bénéficiaires de subventions, en particulier des secteurs comme l'agriculture, la construction des routes nationales et les entreprises de transports, qui seront les victimes des économies supplémentaires que la Confédération sera obligée de réaliser. Seule l'adoption du "paquet" permettra d'éviter de telles amputations.

Face à la récession
avec des caisses
vides

En outre, la période que nous traversons est loin d'être rassurante. Or, même dans une situation aussi difficile que celle qui est la sienne, on ne peut pas négliger la possibilité de voir la Confédération amenée à prendre des responsabilités nouvelles - impliquant donc des dépenses supplémentaires - dans le domaine de la défense de l'emploi, du soutien à certaines régions ou catégories sociales, voire même d'une aide directe à certains secteurs économiques. En une période de récession, une politique de caisses vides pourrait donc avoir des conséquences désastreuses, sinon tragiques. D'autant que, même si le "paquet" est accepté, le déficit dépassera largement le demi milliard (passant donc le milliard si la contestation des taxes sur les carburants et les huiles de chauffage trouvait l'adhésion populaire).

Economies d'abord,
puis recettes nouvelles

Malgré les économies réalisées, la Confédération doit maintenant absolument équilibrer ses finances par des recettes nouvelles. Et que celles-ci soient prélevées surtout par le biais de hausses des taxes douanières ou d'impôts indirects est juste et normal, dans la mesure où nos impôts de consommation sont parmi les plus bas d'Europe, alors que - par ailleurs - les consommateurs bénéficient directement des moins-

values douanières. De plus, ces hausses sont relativement modestes, même si, par rapport à l'ensemble de la population, elles finissent par assurer un total de recettes dépassant le milliard et demi.

Etre conscient des
risques courus

De nombreuses raisons plaident pour une acceptation populaire, le 8 juin. Les citoyennes et citoyens suisses doivent donc mesurer soigneusement les risques qu'ils pourraient avoir la tentation de prendre, en persistant à refuser à la Confédération ces recettes dont tous, finalement, profitent plus qu'ils ne s'en rendent compte. Or, la période que nous vivons est tendue. Et si les difficultés budgétaires devaient se répercuter, largement cette fois, tant sur les cantons que sur la population, il serait alors trop tard pour gémir que ce n'était pas ce que l'on avait voulu.

La réaction populaire, à la fois émotionnelle et raisonnable, de décembre dernier a porté ses fruits. Mis au pied du mur, Conseil fédéral et Chambres ont imposé des restrictions substantielles dans les budgets, lesquelles ont déjà suscité bien des récriminations et des difficultés. Mais aujourd'hui, il est temps de convenir que de nouvelles économies seraient simplement impossibles sans porter atteinte à certaines fonctions fondamentales et vitales de la Confédération. Dès lors, il ne reste - bon gré mal gré - qu'à accepter ces recettes nouvelles qui, seules, maintenant, peuvent rétablir, en partie, l'équilibre de nos finances fédérales.

* * *

Avril 1975