

2. A PROPOS DE LA VOTATION SUR LE SUBVENTIONNEMENT DES CEREALES
PANIFIABLES

(R.F.S. No 15 - 11.IV.1978)

Le relèvement des droits d'entrée sur les céréales panifiables, un des
éléments du "régime financier 1977"

Résumé

Une fois de plus, les citoyens seront appelés, fin mai 1978, à se prononcer sur la politique financière suisse, qui poursuit son "chemin de croix". Il s'agira cette fois-ci de sanctionner les "premières mesures transitoires destinées à réduire l'impasse budgétaire de la Confédération", qui ont été acceptées l'été dernier. Ce train de mesures porte entre autres sur une réduction des subventions destinées à abaisser le prix des céréales panifiables indigènes. Le parti socialiste a en effet lancé un référendum à ce sujet, de sorte que le souverain va devoir à nouveau donner son avis sur la politique menée par le Conseil fédéral en matière d'économies. A mi-mars, le gouvernement central a proposé son nouveau plan financier pour 1979-1981; celui-ci, compte tenu de l'introduction de la TVA, devrait permettre d'obtenir l'équilibre budgétaire dès 1981. Mais, étant donné les divers facteurs d'incertitude qui pèsent sur l'avenir, on peut se demander si l'objectif sera atteint dans les délais annoncés. Les mesures qui ont trait aux dépenses, au nombre desquelles on compte la réduction de la subvention fédérale destinée à diminuer le prix du pain, revêtent ainsi une importance d'autant plus grande. Ce subside est d'ailleurs le type même de ces contributions d'Etat versées uniformément et à l'aveuglette; il ne doit donc pas échapper aux efforts d'économie du gouvernement. Du reste, la réduction en question entraînerait pour les consommateurs une hausse de prix tout à fait supportable.

1. Situation financière initiale

Aucun projet de politique financière ne peut être jugé en tant que mesure isolée, surtout à une époque où beaucoup de choses sont en mouvement en matière de politique financière et où les projets se succèdent les uns aux autres. Bien des citoyens doivent avoir de la peine à s'orienter dans le maquis des budgets, plans financiers, mesures d'économies provisoires et "définitifs" ainsi que des référendums et initiatives relatifs à des questions de politique financière. Dans le courant de cette année, le peuple aura l'occasion de se prononcer au moins deux fois sur ce genre de sujets. Le calendrier des votations prévoit tout d'abord le 28 mai un scrutin sur l'un des éléments du "paquet financier" ayant pour titre "Premières mesures transitoires destinées à réduire l'impasse budgétaire de la Confédération" (nouveau régime financier 1977), celui qui fait l'objet du présent article. Puis, le 3 décembre vraisemblablement, le peuple aura à se prononcer une deuxième fois sur la question de principe du remplacement de l'impôt sur le chiffre d'affaires par la taxe sur la valeur ajoutée. On s'en souvient, un premier

projet de TVA avait échoué en juin de l'année dernière. A la suite de ce scrutin, le Conseil fédéral a étudié de nouvelles possibilités d'assainir le budget de la Confédération qui présente toujours un déficit de plusieurs milliards de francs. L'objectif poursuivi est toujours l'équilibre des finances qui devrait être réalisé d'ici au début des années quatre-vingts. Le gouvernement fédéral a présenté à cette fin, à mi-mars, un plan financier adapté aux nouvelles circonstances; il laisse toutefois subsister de véritables points d'interrogation.

Parmi les dispositions envisagées à court terme figurent les "mesures transitoires" contenues dans le message du 24 août 1977, appelées aussi "paquet financier II". Cet ensemble vise, tant par une réduction des dépenses que par un accroissement des recettes, à obtenir une amélioration du budget de la Confédération de 480 mio. fr. pour l'année en cours et de 430 mio.fr. dès 1979. Les mesures envisagées, au nombre de cinq, ont été acceptées au Parlement avec les majorités suivantes :

	<u>Conseil national</u>	<u>Conseil des Etats</u>
1) <u>Réduction des subventions destinées à abaisser le prix des céréales panifiables indigènes</u>	98 : 55	30 : 5
2) Suppléments de prix sur les importations d'huiles et de graisses comestibles	72 : 60	27 : 7
3) Réduction des quotes-parts des cantons aux recettes de la Confédération	107 : 28	28 : 3
4) Augmentation des droits de timbre	153 : 0	34 : 0
5) Augmentation de l'impôt sur le tabac	144 : 2	35 : 0

La première, la quatrième et la cinquième de ces mesures étaient soumises au référendum facultatif. Si, dans le cas de l'augmentation des droits de timbre et de l'impôt sur le tabac, le délai référendaire s'est écoulé sans que se manifestât aucune opposition, le Parti socialiste suisse a lancé un référendum contre la réduction des subventions destinées à abaisser le prix des céréales panifiables indigènes. En mai, le souverain devra donc voter sur cette seule mesure transitoire.

2. Les détails du "paquet financier"

Il convient malgré tout de présenter ici l'ensemble du "paquet financier", puisque le Conseil fédéral l'a conçu comme un tout : "Si le Conseil fédéral voulait ménager le secteur des investissements et renoncer au surplus à toute réduction linéaire des dépenses, il ne lui restait plus qu'à proposer des mesures ressortissant au secteur de la consommation. S'il a toutefois recouru à des mesures supplémentaires telles que le relèvement des droits de timbre, c'est qu'il tenait à préserver un certain équilibre à l'intérieur du nouveau régime financier

(extrait du message). Les mesures envisagées revêtent donc un caractère de compromis, puisqu'elles portent aussi bien sur l'aspect des dépenses que sur celui des recettes. Ainsi, le Conseil fédéral entendait d'une part tenir compte de l'avis de ceux qui flairent immédiatement le démantèlement de l'Etat dès qu'il est question d'apprécier la croissance des dépenses d'un oeil critique, mais il s'efforçait d'autre part de prendre en considération les avertissements de ceux qui préconisent des mesures dans le domaine des dépenses pour assainir le budget de l'Etat.

2.1. Mesures affectant les dépenses

2.1.1. Réduction des subventions destinées à abaisser le prix des céréales panifiables indigènes

En vertu du régime actuel des céréales, la Confédération prend à sa charge, dans le cas des céréales indigènes, la différence entre le prix au producteur, plus élevé, qui couvre les coûts, et le prix dit de vente aux moulins, qui est plus bas. Cette différence (ou "surplus") s'explique par le fait que le prix au producteur est fonction du coût de production moyen des céréales panifiables indigènes (et des impératifs d'orientation de la production); or, ce coût est plus élevé que le prix de revient moyen (y compris fret et droits de douane) des céréales étrangères de qualité identique, déterminant pour le prix de vente. Pour l'année écoulée, cette différence s'est élevée à quelque 150 millions de francs au total; pour 1978, elle devrait atteindre 200 millions de francs, en raison de la baisse du prix de vente due à une chute importante des cours mondiaux. Le subventionnement qui incombe à la Confédération dépend donc en grande partie, avec le régime actuel, de facteurs sur lesquels il n'est pas possible d'agir. Si le prix de vente avait baissé dans la même mesure que le prix d'importation, il en serait résulté des augmentations des subventions fédérales.

En relevant les droits de douane sur les céréales panifiables, le Conseil fédéral a précisément voulu éviter une telle évolution. Etant donné que les droits d'entrée font partie du prix d'importation, ce relèvement se traduit par un prix d'importation plus élevé. Par conséquent, le prix de vente est plus élevé lui aussi et les subventions de la Confédération se trouvent réduites d'autant. En mettant en vigueur par précaution le 26 août 1977 déjà le relèvement des droits d'entrée sur les céréales panifiables, le Conseil fédéral entendait "éviter que des quantités excessives de ces denrées ne soient importées à l'ancien taux, une fois sa décision connue" (message).

Une autre solution aurait pu être envisagée : celle consistant à rendre moins rigide la relation entre le prix de vente et le cours mondial en révisant l'article 23 bis de la Constitution. Cela n'aurait toutefois pas permis d'alléger le budget de la Confédération dans le bref délai souhaité. Le Conseil fédéral se propose cependant de recourir à cette procédure à longue échéance pour modifier le mécanisme de subventionnement.

Les droits d'entrée grevant les céréales panifiables (numéros du tarif 1001.10 et 1002.10) s'élevaient jusqu'ici à 3 francs par 100 kilos. Le Gouvernement a décidé de les porter à 28 francs par 100 kilos.

Ce taux de majoration permet selon lui d'atteindre un double objectif: réduire sensiblement les subventions de la Confédération sans pour autant provoquer un renchérissement excessif de la farine et du pain. Cette mesure ne fera augmenter le prix de vente actuel que de 7 francs environ par 100 kilos, puisqu'il sera porté de 64 francs à 70 fr. 80 les 100 kilos. Ainsi, les subventions de la Confédération destinées à réduire les prix devraient diminuer d'environ 93 millions de francs par an si la récolte indigène de céréales panifiables atteint 370.000 tonnes. A cela s'ajoute un produit accessoire bienvenu : 25 millions de francs environ de recettes supplémentaires par an au titre des droits d'entrée (pour l'importation de quelque 100.000 tonnes par an); il devrait en résulter au total un allègement annuel du budget de quelque 118 millions de francs. Ce double renchérissement entraînera une hausse de 13 fr. 50 sur la farine panifiable, dont le prix passera à 109 fr. 50 les 100 kilos, ce qui se traduira par une augmentation de 10 centimes du kilo de pain.

2.1.2. Allègement du compte laitier

Dans le secteur laitier, la situation se présente de la même manière que pour les céréales panifiables. Au cours de l'exercice 1975/1976, pas moins de la moitié des subventions agricoles de la Confédération ont été absorbées par les mesures de placement des produits laitiers. En effet, la Confédération est tenue de prendre en charge, à certaines conditions, le beurre suisse à un prix garanti au producteur. La différence entre ce dernier prix (plus élevé) et le prix de vente (plus faible) va à la charge du compte laitier. Le relèvement du prix de gros du beurre (prix de vente) de 40 centimes à 1 franc par kilo suivant le type de beurre, décidé déjà au début de septembre 1977, doit permettre d'alléger le budget de la Confédération de 20 millions de francs environ par an. A cela viennent s'ajouter des suppléments annuels de recettes de 5 millions de francs en tout cas provenant de l'augmentation des taxes perçues sur le beurre étranger (le beurre importé est vendu au même prix que le beurre indigène).

Enfin, le Conseil fédéral a été amené à relever en même temps les suppléments de prix sur les graisses et huiles comestibles importées afin d'empêcher que le rapport de concurrence entre la margarine et le beurre ne se détériore par trop au détriment des ventes de beurre. Cette mesure entraîne également une diminution des dépenses engagées pour le placement du colza.

2.1.3. Réduction en 1978 des quotes-parts des cantons aux recettes de la Confédération

Il s'agit ici, dans le cadre des mesures d'assainissement des finances fédérales, de faire faire également aux cantons le sacrifice d'une proportion de leurs quotes-parts aux recettes de l'Etat central; en 1976, en effet, 8% des dépenses de la Confédération ont été allouées aux cantons sous cette forme. Le Conseil fédéral a donc décidé, à titre de mesure urgente limitée à l'exercice 1978, de réduire linéairement de 15% les quotes-parts cantonales. Si l'on prend en compte la participation des cantons au produit de l'impôt de défense nationale, de la taxe d'exemption du service militaire, des droits de timbre, de l'impôt

anticipé et de l'imposition des boissons distillées, cette mesure provoquera un allègement unique des dépenses fédérales estimé à environ 218 mio.fr. et entraînera pour les cantons une moins-value de quelque 1% de leurs recettes globales.

2.2. Mesures touchant les recettes

2.2.1. Majoration de 50% des droits de timbre (droit d'émission et droit de négociation)

Cette mesure est entrée en vigueur le 1er avril 1978. La majoration de 50% des droits de timbre permettra à la Confédération d'encaisser 110 mio.fr. de recettes supplémentaires en 1978 et 200 mio.fr. en 1979. Mais les cantons participant pour un cinquième au produit de cet impôt, ce supplément de recettes sera, l'une et l'autre année, amputé de 20% du montant prévu. En faisant passer le taux du droit d'émission de 2% à 3%, on accentue encore, au détriment de la Suisse, la différence avec les taux en vigueur dans les autres pays (1% dans le Marché commun).

2.2.2. Relèvement de 20% de l'impôt sur le tabac applicable aux cigarettes

Le relèvement de l'impôt sur le tabac n'exercera pas encore ses effets sur l'année en cours, du moment qu'il entre en vigueur le 1er octobre 1978 seulement. On estime cependant qu'il rapportera dès 1979 quelque 100 mio.fr. de recettes supplémentaires annuelles. Cette mesure se traduira pour les consommateurs par une hausse moyenne de 20 ct à 25 ct du prix du paquet de 20 cigarettes.

3. Répercussions financières

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des améliorations budgétaires escomptées. Il ne s'agit-là que d'estimations qui dépendent pour une grande partie de l'évaluation des futures recettes fiscales de la Confédération; mais elles sont soumises à de nombreux facteurs d'incertitude, étant donné les brumes qui masquent encore l'horizon économique.

Mesures	Améliorations (ordre de grandeur) en mio.fr.	
	1978	1979ff
1. <u>Pain</u> Surprix des céréales indigènes ¹⁾ Droits d'entrée ²⁾	93,0 25,0	93,0 25,0
2. <u>Beurre</u> Placement de la récolte de colza ¹⁾ Placement du beurre ¹⁾ Supplément de prix sur les huiles et les graisses comestibles ²⁾ Taxe sur le beurre importé ²⁾	3,0 19,9 24,0 5,3	3,0 19,9 24,0 5,3
3. <u>Quotes-parts des cantons</u> Impôt de défense nationale ¹⁾ Taxe d'exemption du service militaire ¹⁾ Droits de timbre ¹⁾ Impôt anticipé ¹⁾ Boissons distillées ²⁾	151,7 3,1 18,1 25,3 20,3	- - - - -
4. <u>Droits de timbre</u> Relèvement de 50% des droits d'émission et de négociation ²⁾ Quotes-parts des cantons 20% ³⁾	110 - 22	200 - 40
5. <u>Imposition du tabac</u> Relèvement de 20% du taux applicable aux cigarettes ²⁾	-	100
Total	476,7	430,2

- 1) Réduction de la contribution fédérale respectivement des quotes-parts des cantons (dépenses en moins)
2) Recettes supplémentaires
3) Dépenses supplémentaires

Source : "Message à l'appui des premières mesures transitoires destinées à réduire l'impasse budgétaire de la Confédération "nouveau régime financier 1977)", du 24 août 1977

4. Appréciation du train de mesures et du référendum

Ainsi qu'on l'a dit plus haut, l'appréciation des "mesures financières pour 1977" doit être considérée dans l'optique des mesures générales prises pour assainir le budget fédéral, et il convient d'évoquer ici au premier chef le nouveau plan financier pour 1979-1981 et le "paquet fiscal" 1978 (introduction de la taxe sur la valeur ajoutée). Dans ses commentaires, le Conseil fédéral a toujours comme objectif de présenter un budget équilibré en 1981. Voici comment, selon le plan financier 1979-1981 qui vient d'être publié, il compte y parvenir.

	Budget 1978	Plan financier		
		1979	1980	1981
en mio. de fr.				
1. <u>Nouvelle situation après le 12.6.77</u>				
- Excédents de dépenses	- 2.100	- 2.500	- 2.500	- 2.700
2. <u>Données du plan révisées¹⁾</u>				
- Dépenses	16.168	16.805	17.568	18.003
- Recettes	<u>14.956</u>	<u>15.279</u>	<u>16.038</u>	<u>16.276</u>
- Déficit	-1.212 -----	-1.526 -----	-1.530 -----	-1.727 -----
3. <u>Mesures prévues</u>				
- Projet fiscal 1978, avec TVA (produit net)	.	-	+ 800	+1.300
- Modifications structurelles dans le sens d'une nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons	.	-	-	+ 500
4. <u>Résultat global</u> (montants arrondis)	.	-1.500	- 700	équilibré

1) Compte tenu des mesures financières de 1977, des réductions de dépenses n'entraînant pas de modification de loi et du rapport de nouveaux projets .

Source : Plan financier de la Confédération pour les années 1979-1981 daté du 15 mars 1978.

L'effort du gouvernement fédéral mérite d'être salué; toutefois les chiffres ci-dessus appellent quelques réserves :

- le Conseil fédéral admet lui-même dans son message que "dans la situation actuelle, les estimations de recettes sont considérées comme optimistes en ce sens qu'elles ne se confirmeront qu'au cas où les hypothèses concernant l'évolution économique, prévoyant une croissance annuelle moyenne du produit national brut de 4,5% en valeur nominale et d'environ 2% en termes réels, se révèlent exactes".

- du côté des dépenses, la situation dépend en partie des réformes qui doivent encore être réalisées. C'est ainsi par exemple que l'économie de 500 mio.fr. que le gouvernement compte réaliser d'ici à 1981 grâce à des modifications structurelles allant dans le sens d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, n'existe pour l'instant que sur le papier;
- quant aux suppléments de recettes attendus de l'entrée en vigueur de la TVA, on ne saura vraiment s'ils deviendront réalité qu'après la votation de décembre 1978.

Compte tenu de ces inconnues, il est à certains égards d'autant plus important de se mettre à la tâche en vue du court terme; dans ce contexte ce sont surtout des corrections au chapitre des dépenses qui s'imposent, comme celles qui caractérisent les mesures financières pour 1977. Ces corrections constituent un petit pas accompli dans la bonne direction; petit, car comparées au déficit global de la Confédération, elles n'ont pas été, tant s'en faut, d'une ampleur excessive. Sur le montant total de 16.168 mio.fr. de dépenses budgété en 1978, le "programme d'économies II" n'apportera qu'un allègement équivalent à 3% et, pour 1979, à 2,6% seulement. Si l'on considère uniquement les diminutions des subventions destinées à baisser le prix du pain - et lors de la votation du 28 mai, il ne s'agira que de cela - l'allègement correspondant est tout de même de 0,7% (pour 1978 et 1979). Si cette mesure était refusée par le peuple, l'effort d'assainissement des finances fédérales serait encore plus déséquilibré puisqu'il mettrait surtout l'accent sur un surcroît de recettes. Il ne faut pas oublier qu'aux termes du dernier plan financier également, les dépenses de la Confédération augmenteront encore, pendant la période 1979-1981, de 3,6% en moyenne par année, tandis que les recettes, toutes choses égales, ne progresseront que de 2,9% (sans le produit de la TVA).

Le Parti socialiste combat la réduction de la subvention destinée à abaisser le prix du pain avec des arguments sociaux. Or il s'agit typiquement d'une de ces subventions distribuées à l'aveuglette. Par un mécanisme compliqué, la Confédération subventionne le prix du pain pour tout un chacun sans discernement, de sorte que même la pâtisserie en bénéficie. La réduction de cette subvention - au demeurant d'un peu plus d'un tiers seulement - renchérra le kilo de pain de 10 ct. (ce qui ne correspond à une augmentation de l'indice des prix à la consommation que de 0,1% environ). Mais eu égard à la part de plus en plus faible qu'occupe le poste de l'alimentation dans les dépenses des ménages, ce supplément de prix pour le consommateur est tout à fait supportable et ne saurait être qualifié d'anti-social.

L'argument selon lequel la diminution de la subvention au prix du pain, en se traduisant par une hausse du produit fini, accentuerait l'inflation, ne présente qu'un côté de la vérité.

Ce que les adversaires de la réduction ne disent pas, c'est que ce sont au contraire les déficits élevés des finances fédérales qui créent un dangereux potentiel d'inflation.

En outre, il convient de rappeler que les citoyens ont déjà à deux reprises - votation sur la TVA du mois de juin 1977 non comprise - clairement appelé de leurs vœux des mesures d'économie. Ainsi en décembre 1974, le "frein aux dépenses" avait été approuvé par 930.000

oui contre 460.000 non, et en décembre 1977, le programme d'économies I a obtenu 870.000 suffrages positifs contre 524.000 négatifs. Il faut donc espérer que le souverain confirmera en mai sa volonté souvent exprimée jusqu'ici de voir l'Etat faire des économies, de manière que la politique financière de la Confédération puisse être axée pleinement à nouveau sur les problèmes essentiels qui restent à résoudre (réflexion fondamentale sur les tâches de la Confédération, remplacement de l'impôt sur le chiffre d'affaires, nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons). Leur solution se trouvera malheureusement retardée du fait de la prochaine consultation populaire, qui constitue un facteur d'incertitude supplémentaire.

(Dossiers : Finances fédérales C 1b
Subventions fédérales C 1h)