

REGIME FINANCIER
DE LA
CONFEDERATION

MODÈLE D'EXPOSÉ

L'actuel régime des finances fédérales est fondé sur des dispositions transitoires de la Constitution fédérale. Ces dispositions arrivent à échéance à fin 1982. Or, c'est sur cette base que la Confédération est autorisée à prélever l'impôt de défense nationale et l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA), qui sont ses deux principales sources de recettes.

En effet, ces deux impôts représentent plus de la moitié des recettes fiscales de la Confédération.

Il s'agit donc de proroger ce régime financier, car il n'est pas concevable de priver la Confédération de 8.5 milliards de francs, alors que son endettement et son déficit vont en s'aggravant d'année en année. C'est la raison pour laquelle les citoyens sont appelés aux urnes le 29 novembre prochain. Ils auront à se prononcer sur un projet de nouveau régime financier, dont la durée d'application est limitée à 12 ans, donc jusqu'à fin 1994.

Ce projet, élaboré par le gouvernement et légèrement remanié par les Chambres fédérales, ne comporte aucune modification profonde de notre système d'impôts. La raison en est simple : le peuple a déjà refusé à deux reprises des projets prévoyant le remplacement de l'impôt sur le chiffre d'affaires par une taxe à la valeur ajoutée.

Le nouveau régime financier est donc avant tout un compromis raisonnable qui entend atteindre deux objectifs un peu contradictoires :

- une compensation, partielle, des effets de la progression à froid de l'impôt fédéral direct (donc une baisse des recettes)
- une contribution à l'assainissement des finances fédérales (donc une augmentation des recettes).

2. Les caractéristiques du projet

Les premières modifications concernent l'impôt de défense nationale - que l'on appellera dorénavant impôt fédéral direct. Elles sont destinées à compenser - conformément à une disposition constitutionnelle expresse - les effets de la progression à froid, ce qui n'avait plus été fait depuis 1975.

Malheureusement, la compensation ne peut être que partielle, la Confédération n'ayant pas les moyens, actuellement, de faire face, à la perte de recettes de 800 millions de francs qu'entraînerait une compensation intégrale.

Dans cet esprit, deux mesures sont prévues. D'abord, une majoration importante des déductions sociales. On a voulu favoriser la famille en augmentant de façon plus marquée les déductions qui la concernent : celles pour les contribuables mariés, les enfants, les couples dont les deux époux exercent une activité lucrative. Ensuite, il est prévu des rabais (dégressifs) sur le montant de l'impôt lui-même.

Ces deux mesures conjuguées auront des effets appréciables sur la charge fiscale du contribuable. Un exemple: un contribuable marié avec deux enfants, dont le revenu brut est de 40'000 francs (revenu éventuel de l'épouse compris), voit sa charge fiscale diminuer de 60,2% avec l'application du projet de régime financier.

Cette compensation des effets de la progression à froid entraîne, on l'a dit, une diminution des recettes de la Confédération. Pour compenser cette perte, mais aussi pour contribuer - très partiellement - à l'assainissement des finances fédérales, il a été prévu d'augmenter en conséquence les taux de l'ICHA.

Ainsi, le taux de l'impôt frappant les livraisons de détail devrait-il passer de 5,6 à 6,2% et celui touchant les livraisons de gros de 8,4 à 9,3%.

A cet égard, rappelons que les biens de consommation courants sont exonérés de l'ICHA. De plus, l'augmentation des prix qui pourrait résulter de cette hausse des taux ne devrait pas excéder 0,2%. Enfin, les taux fixés sont des taux maximums, qui figureront dans la Constitution, ce qui devrait permettre au Gouvernement d'introduire des taux réduits si la situation financière de la Confédération devait s'améliorer...

Parlant de l'ICHA, on ne peut passer sous silence le problème posé par la "taxe occulte". Cette "taxe occulte" due au fait que les biens d'investissement sont eux aussi frappés par l'impôt sur le chiffre d'affaires, entrave la capacité concurrentielle de notre économie sur les marchés étrangers. En effet, contrairement au taux régulier de l'ICHA, elle ne peut être défalquée au moment de l'exportation. Cette taxe s'alourdit encore lorsque l'on augmente les taux de l'ICHA. C'était une des raisons pour lesquelles, justement, le Conseil fédéral entendait introduire la TVA.

Heureusement, l'augmentation prévue par le nouveau régime des finances fédérales est à cet égard raisonnable et ne rendra pas la tâche plus difficile aux experts chargés par le Conseil fédéral de réviser l'ICHA, afin, précisément, d'essayer d'éliminer cette fameuse "taxe occulte".

3. Les conséquences du projet

- Le régime financier soumis au peuple le 29 novembre devrait fournir à la Confédération des recettes supplémentaires : 570 millions de francs en 1983, 313 millions en 1984, 343 millions en 1985. Ces recettes sont plus importantes en 1983, car les modifications concernant l'impôt fédéral direct n'entreront en vigueur qu'en 1984. En revanche, la majoration des taux de l'ICHA sera effective, elle, le 1er octobre 1982 déjà.

- Ce projet de régime financier diminue la charge de l'impôt direct et augmente celle de l'impôt indirect, améliorant ainsi quelque peu la répartition entre ces deux impôts. Il faut savoir qu'actuellement, la part des impôts directs dans les recettes fiscales de la Confédération est d'environ 72%. Une proportion qui est exactement inverse à celle des pays qui nous entourent, lesquels mettent au contraire l'accent sur les impôts indirects. En Suisse, un tel rééquilibrage est d'autant plus nécessaire et urgent que les impôts directs ne sont pas défalqués à l'exportation et que le commerce extérieur en subit de sérieux inconvénients, alors que la substance fiscale des cantons et des communes s'en trouve appauvrie.

4. Les conséquences d'un refus du projet

Le régime financier soumis au peuple le 29 novembre garantit plus de la moitié des recettes fiscales de la Confédération, soit près de 8,5 milliards de francs. En cas de refus populaire, la Confédération ne peut évidemment pas renoncer à des ressources d'une telle importance. Or le régime actuel arrive à échéance à fin 1982. Le gouvernement devra donc choisir entre deux solutions:

- soumettre au peuple, en 1982 encore, donc dans la précipitation, un nouveau projet de régime financier, ou
- introduire un arrêté urgent, qui ne serait donc soumis au peuple qu'ultérieurement.

Or, il faut en prendre bien conscience: aucune de ces solutions ne pourra être aussi avantageuse, pour le contribuable, que le projet actuel.

5. Economiser: une obligation permanente

Les citoyens l'ont clairement exprimé à diverses reprises, lors de votations populaires: ils veulent que la Confédération fasse des économies. Refusant tout impôt nouveau, ils ont en revanche approuvé tous les projets d'économies qui leur étaient

soumis. Cela n'a malheureusement pas suffi à rétablir l'équilibre des finances fédérales. De nouvelles mesures sont donc nécessaires.

C'est la raison pour laquelle le Parlement a demandé au Conseil fédéral de lui soumettre, d'ici fin 1982, de nouvelles mesures d'économies à effet durable.

Cependant, il est important de rappeler qu'une grande partie des dépenses fédérales - près des deux tiers, sont liées à des lois. Raison pour laquelle les économies d'une certaine importance exigent presque toutes des modifications constitutionnelles ou législatives.

On n'échappera donc pas à cette réalité: sans une sérieuse compression des dépenses, on ne peut espérer rétablir l'équilibre des finances fédérales. Mais, cette nouvelle réduction des dépenses n'ira pas sans pleurs, ni grincements de dents...

6. Quelles recettes supplémentaires ?

La prorogation du régime financier doit aujourd'hui passer en priorité. Pourtant, des projets de nouveaux impôts sont actuellement discutés, bien qu'ils ne fassent pas partie du régime soumis au peuple en novembre.

C'est le cas de la vignette autoroutière et de la taxe sur les poids lourds, objets traités par le Conseil national lors de sa session d'automne et sur lesquels le Conseil des Etats avait refusé l'entrée en matière.

On parle aussi de l'initiative réclamant l'introduction de péages pour les tunnels, qui en est au stade de la récolte des signatures.

Mais, avant de décider du sort de ces projets de fiscalité routière, il s'agit de savoir quelle sera l'affectation future du produit de la surtaxe sur les carburants. En effet, dès 1983, les recettes provenant de cette taxe dépasseront le coût de construction des routes nationales. L'excédent pourrait fort bien

représenter une ressource supplémentaire pour la caisse fédérale. Tous ces projets de taxation sur le trafic routier feront obligatoirement l'objet de votes populaires ultérieurs.

En outre, des commissions parlementaires examinent actuellement deux autres projets fiscaux: l'extension de l'ICHA aux agents énergétiques (gaz, électricité, combustibles solides et liquides) et l'application d'un impôt anticipé de 5% aux intérêts des avoirs fiduciaires.

Ces projets-là appellent des modifications législatives qui seront, en tout état de cause, soumises au référendum facultatif...

7. RESUME ET CONCLUSION

Le premier but de la votation du 29 novembre prochain est donc d'assurer à la Confédération ses deux principales sources de recettes. En effet, 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 milliards de francs 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 millions de francs 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.