

Le temps des caisses vides

Chambre de commerce et d'industrie de Genève
Discours de M. G.-A. Chevallaz, conseiller fédéral

Genève - 4 novembre 1974

"Certains n'ont pas encore compris que nous étions, depuis une année, dans un autre monde." C'est ce que constatait Hans Appel, ministre des finances de la République fédérale d'Allemagne, récemment, en présentant son budget devant le Parlement.

Cette réflexion, je peux la prendre à mon compte. "Nous sommes depuis un an dans un autre monde". Les conditions de la politique internationale ne sont plus les mêmes. Des mutations de régime sont survenues, d'autres sont, évidemment, en gestation. Des regroupements peuvent en résulter qui modifient profondément l'équilibre des forces. La crise du pétrole n'est pas - il s'en faut - la déterminante exclusive des détériorations et des incertitudes actuelles: elle joue néanmoins un rôle de révélateur en démontrant la précarité des économies industrielles, l'état de dépendance de la société de consommation et les limites proches de la croissance que l'on s'était habitué à croire exponentielle et continue.

Libérées des ancrages de Bretton Wood, les monnaies flottent, fluctuent et dérivent. La sarabande inflationnelle atteint des taux que l'esprit le plus scientifiquement prospectif n'eût pas imaginé, voici trois ans. Mais déjà se profile, à l'arrière plan du paysage inflationniste l'ombre insistante et croissante des récessions, leur cortège déjà chiffrable de chômeurs et leurs tensions sociales. Ajoutons au tableau les graves difficultés du ravitaillement mondial, la perspective de famines juxtaposées ou succédant aux plus invraisemblables gaspillages.

La Suisse - malgré sa vocation de laboratoire isolé et aseptisé - est dans l'Europe et dans l'Europe et dans le monde. Il n'est pas tout à fait inutile de le rappeler, de la situer même, parmi les

pays les moins autarciques, les plus dépendants des autres par leurs échanges commerciaux, financiers et touristiques.

C'est donc dans un paysage quelque peu tumultueux qu'il m'appartient de planter la tente fragile du budget de la Confédération.

Le budget doit être considéré sous deux espèces. Il a son existence propre, sa vie intérieure, ses règles ménagères, ses disciplines et sa préoccupation d'équilibre. Mais il vit aussi en référence, à la fois subissant les vents du large, les contre-coups, de l'évolution économique, devant et pouvant, dans une certaine mesure et sans faire de miracle, aller à contre-courant, atténuer, infléchir ou corriger.

Nous noterons d'emblée l'impact économique relativement limité du budget fédéral. D'abord parce que notre pays est, par ses échanges commerciaux et financiers, moins autonome en sa régulation économique. Ensuite parce que l'emprise du budget public, communes, cantons et Confédération, est, à moins de 30 pour cent du produit national brut, nettement la plus faible de tous les pays industriels. Enfin parce que notre système fédéraliste ne donne à la Confédération qu'un bon tiers d'un budget public déjà restreint. Elle n'a donc pas les possibilités de manoeuvre et de mobilité, efficaces ou inquiétantes, des pays qui nous entourent. C'est, de ma part, moins un regret qu'une constatation.

Le budget fédéral avait toutefois valeur d'exemple, par son équilibre et par le souci constant d'amortir la dette du temps de crise ou de guerre. Aussi bien la Confédération pouvait-elle, en toute crédibilité, prêcher les vertus et la sagesse financière aux cantons et aux communes aux prises avec leurs déficits.

Au début de cette année, l'annonce du déficit 1973 par près de 800 millions au lieu de 200 qu'on avait budgeté a pris les proportions d'un petit scandale, d'autant que l'on avait abondamment souligné, les temps précédents, l'impact inflationniste des déficits publics.

Surtout ce déficit, par son caractère inattendu, son ampleur relative et surtout la perspective de son rapide accroissement, a profondément décontenancé les responsables politiques, nécessite des choix, contraint à une modération du train de vie qu'il est plus facile de prêcher aux autres que de s'imposer à soi-même. Il met le peuple suisse à l'épreuve: acceptera-t-il des quelques sacrifices - au demeurant modestes comparés à la fiscalité de nos voisins - ou contraindra-t-il la Confédération à restreindre drastiquement un train de vie pourtant rustique à bien des égards et peu porté aux prodigalités somptuaires?

Mais outre l'émoi et l'effervescence qu'il a produits, le déficit de 1973 doit être aussi considéré comme un signe - au sens biblique - un symptôme, qui mérite, tels les traits apparus à la muraille du festin du roi Balthazar, une tentative d'interprétation.

Alors que l'on s'accordait à prédire, pour les années d'après-guerre, un temps de pénitence et de chômage, que l'on avait chargé le professeur Zipfel d'un inventaire de toutes les réserves de travaux imaginables, nous avons connu - les effets du plan Marshall et le redressement de l'Europe aidant - la plus extraordinaire, la plus rapide et la plus massive des expansions économiques. Chaque année apportait un supplément de salaire réel, un confort nouveau, une motorisation quasi généralisée.

En même temps, la Confédération épongeait à concurrence de moins de 2 milliards le découvert de 8 milliards et demi de la fin de la guerre. Timidement, puis plus résolument, dès 1960, elle s'engageait dans une série de rattrapages en matière d'équipements routiers, entreprenant la réalisation du réseau des routes nationales, d'équipements ferroviaires, en subventionnement des chemins de fer secondaires, couvrant leurs déficits et modernisant leurs installations, en améliorations foncières agricoles. En 13 ans, de 1960 à 1973, les prestations de la Confédération en prévoyance sociale passaient de 326 millions (12 1/2 pour

cent du budget) à 2'457 millions (21 pour cent du budget), les dépenses de l'enseignement et de la recherche étaient décuplées, comme celles des communications, tandis que le budget global se contentait de quadrupler, le budget militaire d'un peu plus que doubler et celui de l'agriculture de tripler. L'aide aux pays en voie de développement reste, quant à elle, plus discrète, infiniment discrète au regard de ce que font d'autres pays moins fortunés.

Ce rattrapage - en soi louable - s'effectua sans trop incommoder les finances fédérales. Chaque année, par le jeu d'une productivité accrue, d'une main-d'oeuvre renforcée à concurrence de 800'000 travailleurs étrangers, d'une consommation boulimique et d'une inflation modérée, gonflant agréablement les voiles de la prospérité, apportait un supplément de rendement fiscal inattendu. On engagea même les démobilisations douanières en renvoyant à plus tard leur compensation. "Dominus providebit" dit la tranche de nos écus. Cela se vérifiait.

La fuite en avant dans la croissance était payante. On s'y installa, on s'y habitua, on la crut automatique. On s'en drogua. On s'y assoupit.

On se moqua des prophètes de malheur qui tel le professeur Jöhr en 1966, annonçaient une progression rapide de déficits. Les chiffres rouges s'obstinaient à ne pas apparaître. Le parlement, en 1967, refusait le "programme immédiat" de M. Bonvin. En 1970, les cantons, dans leur majorité, réglaient son compte à la réforme fiscale - modeste - de M. Celio. En 1971, les avertissements du Département des finances étaient mis au compte d'une hypochondrie fonctionnelle. Les déficits de 1971 - près de 300 millions - ramenés à 250 millions en 1972 - n'avaient rien de dramatique.

Il faut donc bien le choc du déficit de 1973 par 780 millions pour susciter le réveil d'une saine inquiétude, d'autant que les prévisions de l'Administration des finances - s'aggravant à l'analyse des comptes de 1973 et des rentrées fiscales décevantes du 1er semestre 1974 - laisseraient apparaître, sans mesures correctives, des déficits s'élargissant de 2,3 milliards en 1975 à 4 milliards et demi en 1978-79, c'est-à-dire à un budget qui ne serait plus couvert qu'à 80 pour cent.

"Comment en un plomb vil l'or pur s'est-il changé?". Il y a d'abord cette loi bien évidente que, par conscience et par souci de perfection, parfois par force d'inertie et par vitesse acquise, l'administration publique a tendance à s'accroître plus qu'à se restreindre.

Comment en sommes nous arrivés là?

On doit constater d'abord que le Conseil fédéral, dans le souci, discutable, d'une certaine esthétique budgétaire a eu la tendance - en dépit des mises en garde du Département des finances - à sousestimer certaines dépenses - ce qui apparaît à certains crédits supplémentaires -- et à surestimer certaines recettes dans une foi fervente à la croissance continue.

Concrètement, on notera pour l'explication de nos dépressions budgétaires et à la perspective de l'aggravation des déficits, les facteurs suivants:

Il y a d'abord un netralentissement du taux de croissance des recettes, qui s'est d'ailleurs accentué cette année puisque - d'après les résultats des 9 premiers mois - nous pouvons en évaluer la moins-value à un 1/2 milliard par rapport au budget. Ceci pour les raisons suivantes:

- 1) Un certain ralentissement des affaires et des investissements s'ajoutant à la modération conjoncturelle délibérée, le plafonnement de la population active ont réduit le rendement de l'ICHA,

- 2) l'impôt fédéral direct - encore vient-on d'en corriger la progression à froid pour la période en cours - n'intervient que pour 15 pour cent dans les ressources fiscales de la Confédération et il ne suit l'évolution des salaires qu'avec un retard de 3 à 4 ans
- 3) enfin, les recettes douanières marquent, proportionnellement à l'évolution du produit national brut, un fort recul dû à deux motifs
 - a) notre système de tarification au poids spécifique - au lieu du système ad valorem pratiqué par nos partenaires - qu'il paraît trop tard de modifier mais qui nous fait perdre, à l'avantage de notre approvisionnement et du consommateur, des sommes considérables
 - b) la démobilisation graduelle des droits de douane, par les mesures du GATT, les préférences accordées aux pays en développement, les accords de l'AELE et le libre-échange avec le Marché commun. Nos ressources douanières, de 3 pour cent du produit national brut qu'elles représentaient en 1965, toucheraient à moins de 2 pour cent pour 1974, soit une perte de substance de l'ordre de 1 milliard à 1 milliard et demi. On notera que le rapport Jöhr, en 1966, évaluait à 322 millions la moins-value pour 1974 du fait des seuls accords de l'AELE, et à 381 millions ceux résultant du Kennedy-Round.

Les menus aménagements de l'ICHA n'ont compensé que très partiellement la moins-value douanière. Pour cette année, l'ICHA semble devoir s'inscrire à 22 pour mille du produit national brut. En 1965 la proportion était de 20 pour mille.

Or, précisément, la dépression des recettes coïncide avec le plein effet d'engagements nouveaux de la Confédération. Ce sont des tâches d'équipement, telle l'aide aux universités que huit cantons entretiennent pour le bien de vingt-cinq, le développement de la recherche, modeste en comparaison de nos voisins, la formation professionnelle, la protection de l'environnement, notamment la vaste

entreprise de l'épuration des eaux, dont on ne contestera pas la nécessité, mais dont les experts ont sousestimé le prix à 1 pour 4. Engagements nouveaux, c'est encore et surtout l'opération de sécurité et de péréquation sociale que représente la 8^{ème} révision de l'AVS.

A ces engagements nouveaux, au chapitre des dépenses s'ajoutent les effets de l'inflation. Pour un taux d'inflation moyen fort modestement estimé à 3 pour cent l'an, le rapport J'hr admettait déjà une influence de 3,6 pour cent sur la croissance des dépenses, donc d'un cinquième plus forte que l'inflation elle-même. Je laisse l'explication du phénomène à la science économique-financière, me bornant à constater qu'en tous les cas, dans le cadre des finances fédérales, l'inflation porte un effet plus rapide et plus fort en matière de dépenses qu'en matière de recettes. C'est une des explications déterminantes du résultat de 1973: une croissance des dépenses de 12 pour cent, une progression des recettes ne dépassant pas 7 pour cent.

Nous nous trouvons donc le printemps dernier en face de prévisions attestant une détérioration rapide des finances fédérales: Un déficit de 800 millions pour 1973, de près de 1 milliard pour 1974 - au lieu des 200 millions du budget, 2,7 milliards en 1976 et le chiffre de 4 milliards dépassé dès 1978.

De tels déficits ne sont pas tolérables. On ne saurait admettre qu'en période de plein emploi - de suremplei même si l'on tient compte des contingents de main-d'oeuvre étranger - la Suisse laisse sans couverture plus de 15 pour cent de ses dépenses. D'abord, parce qu'en temps d'inflation, il conviendrait plutôt de réaliser un excédent budgétaire et de le stériliser. Mais sommes-nous à vrai dire en temps d'inflation classique? La croissance de la masse monétaire a été maîtrisée. La masse monétaire au sens large marquait un taux de croissance de 27 pour cent entre 1970 et 1971, par exemple. D'après les six premiers mois de cette année, le taux

de croissance serait modéré - en dépit de l'accélération des prix - à un peu plus de 5 pour cent l'an. Une notable partie du renchérissement, en tout cas provient de circonstances extérieures, du renchérissement de l'essence, des matières premières, des produits alimentaires (hausse des prix à l'importation + 22 pour-cent), qui n'ont rien à faire avec une inflation intérieure classique. Nous avons pris en 1971 - 1972 des mesures tardives mais judicieuses contre un afflux d'argent stimulant la surchauffe et agent d'inflation. La situation est aujourd'hui différente: assèchement du marché des capitaux, hausse des prix à l'importation concurrent à la hausse des taux d'intérêt donc des loyers et des prix à la production.

Mais ces circonstances particulières - renchérissement accéléré et pénurie de capitaux - au moins autant que celles de l'inflation classique, nous interdisent d'intervenir plus fortement sur le marché des capitaux au détriment de l'économie privée, des cantons, des communes, des entreprises énergétiques. Nous l'avons éprouvé, cette année, à la difficulté de couvrir notre emprunt du mois de mai, et- faut-il le dire, à des fins de mois difficiles, en janvier et en octobre, face à des caisses réellement vides et nous contraignant à des arrangements onéreux.

Nos achats extérieurs et ceux des régies peuvent être financés en argent étranger, mais il serait indécent de couvrir les déficits de la Confédération en alignant nos emprunts sur les marchés de Londres et de New York, sur ceux des pays en développement ou en grave marasme économique. La prospérité de la Suisse, dans ses exportations, dans son rôle financier international, est construite sur la confiance. L'équilibre des finances publiques en est un des éléments, celui des finances fédérales en particulier.

Il est permis enfin d'évoquer l'aspect ménager, pot-au-feu, des finances publiques, une certaine sagesse non directement applicable à l'Etat, mais dont l'opinion se soucie à juste titre: en ce pays de conscience fiduciaire: le souci d'équilibrer ses

comptes et de payer ses dettes, le refus de fonder la sécurité sociale ou l'équipement sur des chèques sans provision.

Or, si la Confédération, qui a sagement amorti sa dette, n'est hypothèque qu'à la moitié d'un budget annuel, les cantons et les communes sont eux fortement endettés, globalement pour l'ensemble de ce budget public, par plus de 30 milliards, notablement plus que la France et la République fédérale d'Allemagne en fonction du revenu national.

Nous ne saurions donc nous accommoder de déficits se situant les années prochaines entre 2 et 5 milliards. Personne, je crois, ne le conteste. Mais on se heurte avec vigueur sur les méthodes. Ceux que j'appellerai les apôtres des caisses vides ne jurent que par l'effort d'économie, par une drastique réduction du budget et la renonciation à tout engagement nouveau.

En face, les tenants de la croissance continue, qui n'ayant rien appris ni rien oublié pensent que l'on va pouvoir multiplier à l'infini les interventions généreuses de la Confédération, dans l'attente de miracles fiscaux tels que nous les avons, pour notre assoupissement, vécus durant un quart de siècle.

Aux tenants des caisses vides et des coupes sombres dans le budget fédéral, il convient de dire que si notre époque inventive a trouvé moyen de marcher sur la lune, elle n'a pas encore imaginé la machine à remonter le temps. Or, depuis 1830, 1848 ou même 1945, le rôle de l'Etat s'est quelque peu élargi. Le budget n'est plus seulement un budget de fonctionnement, suffisant aux tâches classiques de la Confédération: relations extérieures, défense nationale, justice, administration.

Le budget a pris un rôle d'équipement - ou plus exactement - a accentué ce rôle: pour la Confédération, développement des routes principales, routes nationales, modernisation des chemins de fer secondaires, déficit des CFF, aérodromes, améliorations foncières, formation et perfectionnement professionnels. Or, il est bien

clair que si certains travaux d'équipement peuvent sans grand dommage être étalés, renvoyés, réduits, d'autres sont indispensables et urgents. Certaines économies, dans ce secteur, sont "contre-productives". Elles coûtent cher: travaux de mécanisation dans l'administration, travaux d'entretiens, d'ouvrages ou de bâtiments, en matière de chemins de fer, équipement permettant d'accroître la capacité de transport, la sécurité, la rapidité, en réduisant le personnel.

Au rôle d'équipement du budget fédéral, s'ajoute le rôle de la péréquation et de la redistribution. Cette péréquation et cette redistribution s'exercent sous des espèces diverses:

- la part des cantons aux ressources de la Confédération, par 937 millions, en partie proportionnelle, en partie différentielle
- le gros des subventions, versées par le truchement des cantons, mais jouant aussi un rôle de péréquation interrégional (taux différentiels entre les cantons), interprofessionnelle (aides à certains métiers) ou sociale (assurance-maladie, bourses d'études)
- enfin l'AVS/AI, qui est la plus grande entreprise de péréquation sociale, par ses 11 milliards environ (1975), en partie par le jeu des cotisations proportionnelles et des prestations qui ne le sont que très relativement aux cotisations versées, en partie, pour ce qui intéresse le budget, par l'intervention de la Confédération et des cantons. La majoration des rentes 1975 promises par la 8^{ème} revision se traduit par une augmentation du budget de 400 millions par rapport aux 1,8 milliard de 1974.

Nous devons donc répondre aux prophètes des caisses vides que l'Etat ne saurait renoncer à ses prestations d'équipement sans préjudice pour l'économie, à ses prestations de péréquation sans accentuer des inégalités, sans aggraver des décalages sociaux, sans préparer pour demain des tensions graves.

Cela d'autant que, dans l'ensemble, notre budget public helvétique, communes, cantons, Confédération, n'a rien de somptuaire. Certes, les tâches nouvelles incombant aux collectivités publiques ont augmenté la part du budget public au PNB. De 1938 à 1974, la part du budget public au PNB a passé de 18 % à 24 %. Cela n'a rien d'exceptionnel et cette proportion demeure fort en retrait de celle des Etats industriels d'Europe, qui se situe d'après les comparaisons de l'OCDE à données égales, entre 30 et 40 % du PNB, dépassant 40 % dans les pays scandinaves.

Encore, le budget de la Confédération a-t-il, relativement au PNB, progressé notablement moins que les dépenses des cantons et des communes durant le même intervalle.

Le pays qui est, par son revenu moyen, l'un des deux plus riches de l'Europe, le pays sans chômeurs est aussi celui qui consacre le moins à ses dépenses publiques, et largement le moins.

Nous ne remonterons pas le temps n'en déplaise aux tenants des caisses vides et nous n'en reviendrons pas au temps où le budget de la Confédération ne dépassait pas 5 millions et où les conseillers fédéraux pouvaient consacrer une après-midi à "taper le carton" au Café fédéral. On ne remplace pas l'auto par la diligence, ni l'électricité par les chandelles, ou alors cela coûte plus cher.

Mais - et je me tourne ici vers les prophètes de la croissance continue - nous n'avons pas davantage à nous mortifier de la nette modération de notre budget public. Notre prospérité est grande, mais fragile, étroitement conditionnée par la compé-

tition mondiale, la plus dépendante qui soit des marchés extérieurs, parce que la plus dépouillée des ressources naturelles. Dès lors, la modération du budget public est un des facteurs de notre capacité de concurrence. A quoi servirait-il d'édifier sur le papier un réseau ferroviaire modèle, les projets universitaires les plus généreux ou la plus parfaite des péréquations sociales si la diminution de nos ventes à l'étranger, le déficit de nos comptes extérieurs nous conduisaient à une profonde dépression économique et nous entraînaient à réduire fortement, avec notre train de vie, la valeur réelle des prestations sociales et des salaires? Il y a d'autre part des limites à la charge de la génération active en impôts et en cotisations sociales.

Il faut donc que prévale, sur un certain laxisme, sur une certaine imprévoyance, une politique ferme de modération des dépenses et particulièrement des engagements nouveaux.

La voie en est prise. Le parlement a décidé de bloquer, trois ans durant, le nombre des fonctionnaires. Il s'est astreint à voter à la majorité qualifiée des deux conseils les augmentations de dépenses par rapport au budget de l'année précédente de même que les nouvelles dépenses si le quart des membres de l'une des deux Chambres le demande. La commission des finances et la commission chargée d'examiner l'objet en question peuvent également exiger cette majorité qualifiée. Le Parlement

espère, par là, mettre fin à des surenchères qui, par rapport aux propositions initiales du Conseil fédéral entraînent une dépense supplémentaire annuelle de l'ordre de 300 millions.

Il a voté la loi sur l'amélioration des finances fédérales qui prévoit le renforcement de la planification financière, un programme financier de cinq ans, la revision des délais légaux, des quotités et des modalités de subventions pour de nouveaux projets et de nouveaux engagements.

L'application de cette loi nous amène à revoir les différents domaines des engagements de la Confédération, à instituer une "commission Stocker" interne et efficace pour réduire, ébrancher, proroger, étaler, renvoyer partout où cela est possible. Mais nous ne devons pas nous abandonner à la tentation des réductions linéaires: c'est du théâtre publicitaire. Et les subventions tranchées arbitrairement reviendraient en boomerang et nous coûteraient plus en rattrapages ultérieurs qu'elles ne nous auraient économisé pour la cosmétique d'un budget. La politique de modération, si elle veut être intelligente, ne peut être que sélective.

J'en viens au budget de 1975. Il peut décevoir. On aurait sû s'en tenir à l'augmentation de 12 % des dépenses telle qu'elle figure dans la convention passée avec les cantons. Mais la croissance de 14,5 % doit être expliquée.

1974

- 1) Le budget a été, sur certains postes, en dépit des avertissements du Département des finances, artificiellement réduit. Les crédits supplémentaires corrigent aujourd'hui le tir et le déficit avoisinera le milliard au lieu de 200 millions. L'adaptation des salaires n'était pas prise en considération - elle figure, en évaluation partielle dans le budget 1975. Nous nous sommes efforcés de suivre au plus près la réalité sans recourir à un optimisme artificiel.
- 2) L'effort de réduction a été vigoureux, mais il est compensé par l'engagement de dépenses nouvelles, marquant certaines priorités.

Effort de réduction: la modération, sur des propositions déjà réduites, des budgets des départements a porté, dès le mois de juin, sur 670 millions. Sur 13 groupements fonctionnels des dépenses sur 18, la croissance ne dépasse pas 10 %. Le poste "Autorité, administration générale" est même en retrait de 3 %. Cinq groupements de dépenses, en revanche, entraînent l'accélération:

- l'enseignement, tant la formation professionnelle que les universités,
par 196 millions et 14,6 % d'augmentation,
- les dépenses du service financier, conséquences de l'endettement accru et de la hausse du taux de l'intérêt,
par 190 millions et 14,5 %,
- les relations avec l'étranger, par l'augmentation de notre participation à l'aide au Tiers Monde, qui resté d'ailleurs en retrait de ce que font des Etats moins prospères,
par 105 millions et 21,5 %,
- la prévoyance sociale,
par 595 millions et 22 %, par la 2ème étape de la 8ème révision de l'AVS, AI, une contribution plus forte à l'Assurance maladie, l'encouragement à la construction de logements, toutes décisions dûment délibérées, prises et engagées par le parlement.
- Enfin,
par 103 millions et 65 % de croissance: la protection de l'environnement et notamment l'épuration des eaux dont on ne saurait nier ni la nécessité ni l'urgence même si l'on doit regretter que les prévisions en aient été superficiellement établies.

Ainsi s'explique le déficit du budget, que les commissions des finances et le parlement s'efforceront de réduire. Mais il ne faut se faire aucune illusion: les possibilités de réduction des dépenses, après l'exercice de l'administration de cet été, sont minimes. A moins que l'on ne porte atteinte à des engagements pris envers les cantons, les communes, les entreprises, les bénéficiaires de rentes et les salariés. A moins que l'on ne renonce à des travaux d'équipement et d'entretien qu'il faudrait faire, de toute manière, et plus tard et plus cher.

Va-t-on réduire un budget de la défense nationale qui, il y a 15 ans représentait 40 % des dépenses fédérales, aujourd'hui 20 %. Un budget militaire à moins de 2 % du PNB quand il dépasse, en de nombreux Etats occidentaux - sans parler d'autres voisins - le 4 et le 5 % de ce même produit? Nous atteignons le seuil de crédibilité.

Va-t-on réduire l'aide à l'agriculture, dont la progression s'inscrit à 9 %, bien en dessous de la moyenne budgétaire, au moment où, la situation des ressources alimentaires mondiales s'étant brusquement aggravée, nous demandons aux paysans un effort supplémentaire de culture, pour notre propre ravitaillement, pour l'équilibre de notre balance des comptes avec l'étranger?

Va-t-on bloquer les salaires du personnel fédéral au dessous de la stricte indexation sans revalorisation que le parlement a acceptée? Le respect des engagements pris est un élément essentiel de la paix sociale. Les grèves que nous constatons ailleurs, des revendications plus épicées, des tensions continuelles et l'agitation sociale permanente desservent l'économie nationale autrement que les adaptations que nous avons admises. Une plus forte modération ne saurait être conçue que par un accord général entre partenaires sociaux.

Je ne pose même pas la question d'une réduction des prestations sociales, en dépit d'engagements délibérés, ratifiés par la procédure référendaire, en dépit d'une inflation lourde aux petits rentiers et aux épargnants. En dépit d'une équitable solidarité sans laquelle la communauté démocratique n'est qu'une abstraite construction juridique.

On pourrait encore, par exemple, réduire à la croissance zéro les travaux routiers, déjà ralentis à 6 % de croissance en dépit de la hausse des prix. On toucherait alors à ce que j'appellerai le minimum vital des métiers de la construction et du génie civil. On eût pu le faire en 1971/72, en plein climat de surchauffe.

Mais nous ne sommes plus, dans ce domaine, en situation de surchauffe. Surdéveloppée, suréquipée, assiégée de commandes, insuffisamment modérée dans les années 1970 - 1972, l'industrie du bâtiment est en face d'une crise sérieuse. Les crédits accordés des quatre premiers mois de 1974 sont en régression de 400, 700, 2100, 300 millions sur les périodes identiques des quatre années précédentes. De plus de 20 % du PNB qu'elle représentait en 1971/1972, l'industrie du bâtiment, l'industrie de la construction tombe à 15 %. Une modération s'imposait: elle ne saurait descendre au dessous d'un minimum vital, un minimum de continuité.

Les collectivités publiques y ont leur responsabilité, par le degré de modération de leurs commandes. Et cette constatation nous permet d'y insister.

Il y a une continuité du budget public qui - dans la ferme modération - doit être respectée. Continuité dans les missions traditionnelles de l'Etat. Continuité dans l'équipement, continuité dans les engagements sociaux, dans les péréquations décidées. Continuité, enfin, dans un certain volume de travaux et de salaires, qu'on ne saurait réduire sans engager l'économie tout entière dans la voie de la déflation et de la récession générale.

Un déficit prévisible de 2,470 milliards, un effort de freinage aux dépenses de 670 millions: il reste un vide de 1,8 milliard que le marché des capitaux, y ajoutant 1/2 milliard d'investissements des CFF et des PTT, est hors d'état d'absorber et qu'il n'est pas question de financer en émission de nouveaux billets. Il faut donc bien recourir à des ressources complémentaires, cela d'autant que le déficit, pour plus de 1 milliard, s'explique par des moins-values fiscales, notamment en matière douanière.

Nous avons en préparation une révision fondamentale du système fiscal. L'impôt sur le chiffre d'affaires, qui comporte certaines inégalités et qui place nos industries en situation d'in-

fériorité face aux fiscalités de nos voisins, doit être remplacé par une taxe à la valeur ajoutée "à la Suisse", ne comportant ni les taux, ni le nombre des assujettis des TVA française et allemande. L'impôt fédéral direct sera reconsidéré dans le cadre d'une harmonisation préparée avec les cantons. Enfin, une définition nouvelle des compétences et des ressources entre la Confédération et les cantons doit intervenir en même temps qu'une révision des normes et des critères de la péréquation intercantonale.

Mais cette réforme fondamentale ne pourra - vu les préparations et les consultations qu'elle comporte - pas entrer en vigueur avant 1977/1978. D'ici là, nos déficits se seraient gravement amplifiés.

C'est pourquoi nous avons fait adopter par le parlement un premier train de ressources, portant, pour l'essentiel, sur une majoration de l'ICHA d'un tiers, qui devrait rapporter 700 millions en 1975, 1,5 milliard en 1976.

On notera que notre imposition indirecte, à 6 % du PNB, n'atteint pas la moitié des charges identiques dans la moyenne de nos partenaires européens. Au surplus, l'ICHA est moins un impôt de consommation qu'un impôt sur les investissements, denrées essentielles n'y étant pas soumises.

L'impôt fédéral direct ne verra pas sa progression à froid intégralement envisagée pour la période d'échéance 1976/77, comme ce fut le cas en 1974/75. Le parlement a prévu une majoration des déductions sociales et une légère majoration des taux supérieurs d'imposition.

La plus-value, pour 1976 seulement, est évaluée à 85 millions. Le peuple et les cantons auront à ratifier ce dispositif le 8 décembre.

Mais ni pour 1975, ni pour les années suivantes ce premier train de recettes complémentaires ne suffit à équilibrer le budget.

L'aggravation des prévisions, cet été, les difficultés de trésorerie où nous sommes présentement, ont contraint le Conseil fédéral à décider, le 29 août, avec entrée en vigueur immédiate, la hausse de 10 centimes du prix de l'essence et le relèvement de la taxe d'entrée des huiles de chauffage à 2 francs par 100 kg. Ainsi le prix de l'essence en Suisse rejoint-il à peu près les niveaux allemand et autrichien, restant notablement en retrait des prix italien et français. Quant aux huiles de chauffage, elles restent, à 6 % d'imposition, fort au dessous des taxes française et allemande à 15 et 18 % ad valorem.

Le référendum, qui aboutira vraisemblablement, entraînera la votation populaire en juin prochain. Les sommes prélevées d'ici là resteront acquises à la Confédération.

Le rendement escompté pourrait être de 500 millions pour un an. Il est possible que la taxe, s'ajoutant d'ailleurs au facteur renchérissement et à une modération générale de la consommation, nous apporte à cet égard quelque déception. La balance commerciale et la balance des comptes extérieurs gagneraient alors ce que perdraient les finances fédérales.

Que se passerait-il si, d'aventure, le peuple et les cantons repoussaient, le 8 décembre, puis en juin prochain, les deux trains de mesure d'urgence?

Le Conseil fédéral n'a pas voulu élaborer un budget de rechange. Tout d'abord parce que ce budget de rechange eût paru donner mauvaise conscience en budget proposé. Ensuite et surtout parce qu'il conviendra, en cas de votation négative, d'apprécier les considérants et les motivations du vote, par l'analyse de ses résultats.

L'exécution du budget devrait être suspendue, le parlement saisi de nouvelles propositions à bref délai, comportant, peut-être de nouvelles recettes, en tout cas des compressions de dépenses touchant plusieurs secteurs au détriment de la continuité de nos engagements, au détriment des cantons, au détriment des entreprises, au détriment d'une politique d'équipement économique et sociale. Le budget de modération, mais de continuité que nous avons proposé deviendrait un budget de déflation accentuant les tendances à la récession que ressentent déjà certains corps de métier influencés par le budget public.

Fort vraisemblablement nous verrions-nous obligés, quelques mois plus tard, de renverser la vapeur, d'intervenir d'urgence et d'en assumer la facture, plus lourde, bien entendue, car les rattrapages en opération de secours se facturent cher.

Mais nous ne pourrions, en aucun cas, compter sur une quelconque possibilité d'emprunt, ni sur quelque expédient de manipulation financière. Ce qui a été, délibérément, engagé, doit être payé et tout renvoi ne fait qu'accroître l'addition, au détriment du contribuable, des entreprises, des salariés et des bénéficiaires de rentes.

J'ai été long, vous m'en excuserez. Mais il me paraissait nécessaire de broser un assez vaste tableau de nos préoccupations, quand les problèmes se trouvent trop souvent ramenés à quelques slogans.

Il ne m'échappe pas que la démocratie directe se trouve, cette année, confrontée à des difficultés qui durant vingt-cinq ans de croissance euphorique lui avaient été épargnées.

Soyez certains que j'en prends personnellement ma part, en me réjouissant, dans mon sacrifice, d'avoir épargné l'un des meilleurs d'entre vous. En me réjouissant aussi de vous avoir ce soir pour confidents.

Non pas que je tremble en ma foi. Mais parce que, précisément, la gravité des temps me fait souhaiter ardemment que cette conviction soit le plus largement partagée, dans l'intérêt de notre pays et de votre République.