

---

VOTATION DU 20 MAI 1979

---

FINANCES FEDERALES :

UN ASSAINISSEMENT NECESSAIRE

## TABLE DES MATIERES

### Page

1. Pourquoi faut-il assainir les finances fédérales ?
3. Le développement des tâches de la Confédération
5. Le coup de frein à la croissance des dépenses
6. Les mesures d'économie. L'exemple du compte 1978.  
Les limites des économies.
10. La structure du budget fédéral (graphique)
11. Les versements de la caisse fédérale aux cantons.  
La péréquation (tableau).
14. Le vote du 12 juin 1977 et ses conséquences
15. Le projet du 20 mai 1979 et le paquet du 12 juin 1977 (tableau)
17. Le contenu de la réforme:
18. Une fiscalité déséquilibrée
19. Les défauts de l'ICHA: impôt sectoriel  
distorsions de concurrence
22. La TVA supprime les défauts de l'ICHA
23. Le fonctionnement de la TVA
25. Les exemptions à la TVA
28. Les taux de la TVA
29. La TVA et le coût de la vie
30. Le nouveau régime de l'impôt fédéral direct (IDN)
31. Les déductions sociales
32. Différence d'impôt avec le régime actuel (tableau: P.32 bis)
33. Les motions parlementaires  
(équilibre budgétaire, trafic routier, banques)
34. L'imposition des banques
37. Conclusion: un programme cohérent, équilibré et social

### ANNEXES

39. TVA à 7%: communiqué du Conseil fédéral
41. Fraude fiscale: réponse à quelques questions.

## UN PROJET POUR L'ASSAINISSEMENT DES FINANCES DE LA CONFEDERATION

Le 20 mai 1979, le peuple suisse et les cantons se prononceront sur la "réforme des finances fédérales 1978". Ce projet comprend d'une part le remplacement de l'ICHA par la TVA, d'autre part une transformation de l'impôt fédéral direct (IDN) sous forme d'un allègement pour la très grande majorité des contribuables et d'une aggravation de la progression pour les gros revenus. L'entrée en vigueur est fixée au 1er janvier 1980.

S'il est accepté, ce projet permettra d'équilibrer les finances de la Confédération à partir de 1982<sup>\*)</sup>, à la condition que soit poursuivie une politique de modération dans le domaine des dépenses. Le Conseil fédéral a d'ailleurs accepté une motion du Parlement qui fixe cet objectif.

\*  
\*       \*  
\*

L'assainissement du ménage fédéral est une nécessité:

- en bonne gestion, le budget des collectivités publiques doit être équilibré à long terme; c'est d'ailleurs ce que prévoit la Loi sur les finances de la Confédération; des déficits massifs et répétés se traduisent par des charges accrues en intérêts pour financer la dette (augmentation de 300 à 800 millions entre 1972

\*) Si cette année-là la TVA était portée de 7 à 8%.

et 1978); cet endettement prive progressivement la Confédération de marge de manoeuvre et d'intervention lorsque cela est vraiment indispensable, pour maintenir les places de travail en cas de récession marquée, par exemple

- du point de vue économique, le déficit public est inflationniste à partir du moment où la conjoncture connaît une croissance normale. Ainsi le déficit de la Confédération, à partir de 1971 et jusqu'en 1974, a largement contribué au renchérissement, les emprunts publics faisant concurrence aux emprunts privés sur le marché des capitaux
- du point de vue politique, le retour à l'équilibre budgétaire est conforme à la volonté populaire qui s'est exprimée à de multiples reprises ces dernières années (vote massif du "frein aux dépenses" en 1974 et en 1975, rejet en 1977 et 1978 des référendums lancés contre les deux "paquets d'économie" - modification de 36 lois de subvention et augmentation du prix du pain -, refus des "paquets fiscaux" le 8 décembre 1974 et le 12 juin 1977)

\*

La politique financière de la Confédération doit concilier ces exigences de la gestion et de l'économie. Le retour à l'équilibre budgétaire est nécessaire mais il doit se réaliser en tenant compte de la situation économique. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral a décidé d'introduire la TVA par étapes: d'abord 7% pour deux ans au minimum, puis 8% en fonction de la situation économique. On évitera ainsi une trop forte surcharge fiscale, on limitera ensuite l'effet de renchérissement et, ce faisant, on favorisera la reprise des activités économiques.

L'assainissement des finances fédérales n'est pas possible sans une politique mesurée et prudente dans le domaine des dépenses. Il ne servirait à rien en effet de demander des recettes supplémentaires au peuple pour combler un "trou" et retomber sitôt après - par des dépenses incontrôlées - dans de nouveaux déficits.

### La politique des dépenses

De 1960 à 1977, les dépenses fédérales ont été multipliées par 6 en termes nominaux, par 3 compte tenu de la dévalorisation de notre monnaie. Pour les cantons et les communes, le multiplicateur est de 7 (3,5 en termes réels).

L'augmentation des dépenses fédérales est la conséquence de décisions politiques que le peuple et les cantons ont approuvées chaque fois qu'il s'agissait de modifications de la Constitution qui ont donné naissance à des lois d'exécution. C'est par ces décisions que des tâches nouvelles ont été attribuées à la Confédération ou que des tâches existantes ont été amplifiées. Le rôle de l'Etat fédéral s'est donc transformé.

Aux fonctions classiques de la défense nationale, de la politique étrangère ou de l'administration, d'autres missions ont été ajoutées. Citons dans les vingt dernières années: les routes nationales (tâche nouvelle), épuration des eaux (tâche nouvelle), la protection civile (tâche nouvelle), l'assurance-vieillesse (tâche existante mais profondément étendue), aide aux universités (tâche nouvelle), assurance-maladie (amélioration sensible), aide à la recherche (tâche existante mais profondément étendue).

### Pourquoi ?

Pourquoi ces tâches nouvelles confiées à la Confédération et pourquoi l'extension des tâches existantes ? Parce qu'elles répondaient à des besoins et que leur accomplissement était dans l'intérêt du pays tout entier.

L'accroissement des charges de la Confédération a été très souvent la conséquence directe du développement économique, démographique et technique. Ainsi on compte, en 1979, dix fois plus de véhicules

motorisés qu'en 1950: le réseau routier a dû être adapté en proportion (1 million de francs pour les routes nationales en 1960; 1 milliard en 1979).

Ainsi encore, l'augmentation de la production industrielle, l'urbanisation, le progrès technique (machines à laver et détergents) ont entraîné la mise en place de l'épuration des eaux (1 million en 1960; 215 en 1979). Ainsi encore, les concentrations urbaines et le développement d'armes de destruction massive ont nécessité la création d'un système de protection civile (15 millions en 1960; 185 en 1979). Ainsi enfin, la croissance démographique (4,7 millions d'habitants en 1950; 6,2 en 1975) et la nécessité de former une main-d'oeuvre qualifiée ont entraîné une forte progression des dépenses d'aide à l'enseignement et à la recherche (113 millions en 1960; 1'600 en 1976).

On pourrait citer d'autres exemples qui illustrent cette évolution et montrent que des retards ont dû être comblés. Souvent conséquence du développement général, la croissance des dépenses fédérales est aussi l'expression d'une volonté d'équité sociale entre les individus, entre les régions, entre les secteurs d'activité économique (agriculture, industrie, services).

Une société moderne et prospère est engagée à protéger les intérêts des faibles, des moins fortunés et des handicapés, et de corriger des inégalités. C'est dans cet esprit que la Suisse a été dotée d'un réseau de sécurité sociale moderne et auquel la Confédération apporte sa contribution (prévoyance sociale-AVS/AI, assurance-maladie en 1960: 326 millions; en 1979: 3'200 millions). Cette participation fédérale à l'amélioration de l'AVS a permis de multiplier les rentes par 2,5 entre 1969 et 1975.

Pour la seule période 1970 - 1979, la croissance des dépenses a été la suivante:

1. Prévoyance sociale	:	+	150%
2. Enseignement et recherche:	:	+	140%
3. Transports	:	+	110%
4. Agriculture	:	+	80%
5. Défense nationale	:	+	65%
Dépenses totales	:	+	110%
(PNB: 70%; prix: + 50%)			

### Le coup de frein à la croissance des dépenses

L'augmentation des dépenses fédérales a été forte et régulière jusqu'en 1974. Entre 1970 et 1974, la croissance moyenne annuelle du budget a atteint 14%<sup>1)</sup>. En 1975, elle a été ramenée à moins de 4%. En 1976, la récession a nécessité l'engagement de trois programmes conjoncturels destinés à soutenir l'emploi, d'environ 1 milliard de francs. Depuis 1976, les dépenses fédérales ont été stabilisées au même niveau. Le compte 1978 et le budget 1979 inscrivent des dépenses qui, compte tenu du renchérissement, ne dépassent pas celles de 1976<sup>2)</sup>. Pour la première fois depuis 1973, le déficit est inférieur au milliard (719 millions), après des excédents de dépenses annuels de l'ordre de 1,5 milliard entre 1975 et 1977. Il a donc été réduit de moitié entre 1977 et 1978 (de 1'467 à 719 millions).

Le coup de frein est évident et il dure depuis trois ans. Le compte 1978 enregistre des dépenses de 350 millions inférieures au budget.

Que montre l'avenir, soit le budget 1979 ? Le compte 1976 s'est bouclé par 15'860 millions de dépenses, le budget 1979 en prévoit 16'494 millions, soit une augmentation de 4% équivalente au renchérissement durant ces trois années. Les dépenses fédérales ont donc été non seulement stabilisées - certes à un niveau qui a permis d'assurer notamment la continuité des investissements -, mais elles ont encore été freinées et diminuées dans de nombreux secteurs. Ainsi, l'augmentation nominale totale des dépenses entre 1976 et 1979 sera de 630 millions.

Or, durant cette période:

- les dépenses sociales s'accroissent de .....	400 millions
- les charges au titre de la garantie contre les risques des exportations de .....	200 "
- les intérêts de la dette et les frais d'emprunt de.	300 "
- les dépenses pour l'aide à l'étranger de .....	120 "
- les dépenses d'enseignement et de recherche de ....	60 "
soit un <u>total</u> de .....	<u>1,1 milliard</u> =====

1) Entre 1974 et 1978, cette croissance moyenne annuelle est tombée à 4,9%.

2) Dépenses en millions: 1976: 15'860; 1978: 15'825.

C'est dire par conséquent qu'un effort considérable de compression des dépenses a été opéré partout où cela était possible pour compenser ces augmentations:

- les dépenses d'administration et de fonctionnement ont été quasiment bloquées: les effectifs du personnel sont plafonnés au niveau de 1974 (augmentation entre 1960 et 1974: de 23'500 à 32'500 unités) et les traitements n'ont plus été revalorisés depuis 1973<sup>\*)</sup>
- les subventions sont, en chiffres absolus, en diminution: 5'420 millions au budget 1979 pour 5'606 millions en 1976

### Les mesures d'économie

Cette politique d'économie a nécessité notamment la modification d'une quarantaine de lois ("Paquets" 1 et 2) acceptée par le peuple en 1977/78. Plusieurs domaines de subventionnement ont été touchés:

- établissements pénitentiaires
- aide à la construction de logements
- protection civile
- Fonds national suisse de la recherche
- gymnastique et sport
- conservation des monuments historiques
- assurance-maladie (plafonnement de la subvention)
- transports publics (hausse des tarifs d'abonnement)
- routes
- agriculture
- prix du pain (augmentation de 10 centimes par kilo)
- correction des eaux etc...

---

\*) Par exemple: en 1977 et en 1978, les traitements des fonctionnaires n'ont pas été adaptés en cours d'année. Depuis 1976, l'allocation rétroactive est supprimée.

Au total, ces deux "paquets" entraînent des économies d'environ 600 millions par année, mais ils n'auraient pas suffi à stabiliser les dépenses ces trois dernières années. D'autres mesures ont été nécessaires et elles ont été le fait du Conseil fédéral et de l'administration.

L'exemple du compte 1978 illustre cet effort de compression entre les prévisions de la planification élaborée en 1977 et le montant de dépenses effectif:

C o m p t e 1 9 7 8

(en millions de francs)

	Plan financier (de 1977)	B u d g e t	C o m p t e (définitif)
Dépenses:	16'725	16'168	15'825.

Quant au déficit, il a été ramené de 1'212 à 719 millions entre le budget et le compte.

Peut-on aller plus loin dans la limitation, la modération, voire la compression des dépenses ? Sans doute. Mais à quelles conditions et avec quelles conséquences pour le pays ? c'est-à-dire:

- l'économie, donc les entreprises et les travailleurs
- la solidarité sociale et professionnelle, donc les rentiers, les invalides, les malades d'une part, les paysans de l'autre, par exemple

- la formation, donc les apprentis et les étudiants
- la défense nationale, donc la sécurité de toute la population

Où vont les dépenses de la Confédération ?

Il faut donc rappeler, avant de voir les possibilités réelles d'économie, ce qu'est le budget de la Confédération, sa structure. Le tableau suivant\* l'explique: en 1960, 57% des dépenses de la Confédération allait à ses besoins propres:

- défense nationale
- relations avec l'étranger  
(aide au développement)
- personnel
- intérêts de la dette
- Ecole polytechnique

Toujours en 1960, 43% des dépenses fédérales était des transferts à des tiers:

- aux cantons (formation professionnelle, protection des eaux, routes, améliorations foncières etc...)
- à des tiers, tels que les chemins de fer privés, les caisses-maladie, le Fonds national de la recherche, les consommateurs (pain), les producteurs (beurre et fromage)
- aux chemins de fer (CFF) et aux oeuvres sociales (AVS/AI)
- par des prêts et participations (construction de logements, investissements agricoles et forestiers)

---

\*) (cf page 10)

En 1979, la structure du budget fédéral est profondément différente: 35% (contre 57% en 1960) des dépenses couvre les besoins propres et 65% (contre 43% en 1960) va à des transferts.

(voir tableau: dépenses de transfert - besoins propres, à la page suivante)

En 20 ans, le budget fédéral est aux 2/3 un budget de redistribution, donc de solidarité, sur le plan économique (commandes de travail), social (rentiers AVS/AI, assurance-maladie et consommateurs), régional (aux cantons, aux populations de montagne).

Aujourd'hui, 30% du budget de la Confédération va aux cantons, pour 20% en 1960. Cette redistribution se fait sur la base de la péréquation: si, en 1977, 23% des recettes des cantons venait de la caisse fédérale, les proportions variaient selon leur capacité financière:

	<u>1960</u>	<u>1977</u>
Cantons forts	15 %	15 %
Cantons moyens	22 %	23 %
Cantons faibles	34 %	43 %

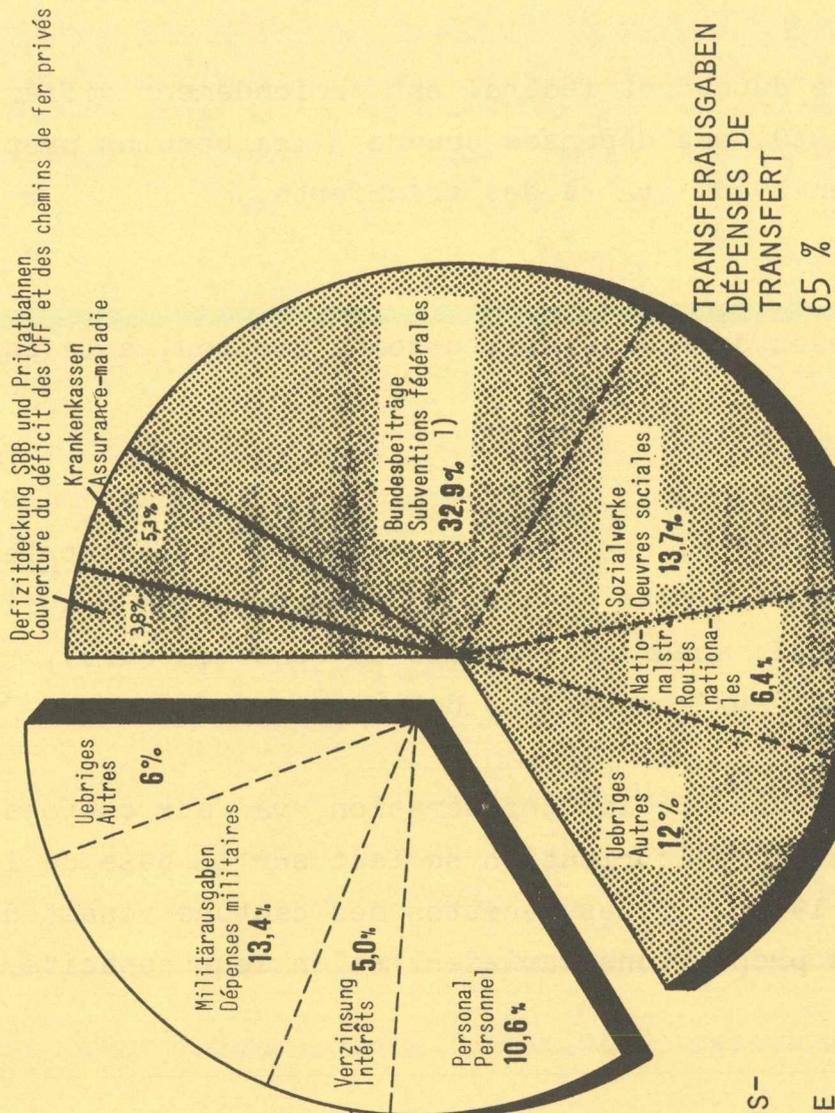
(voir tableau: les recettes des cantons en 1977, à la page 11)

# TRANSFERAUSGABEN - EIGENBEDARF

## DÉPENSES DE TRANSFERT - BESOINS PROPRES

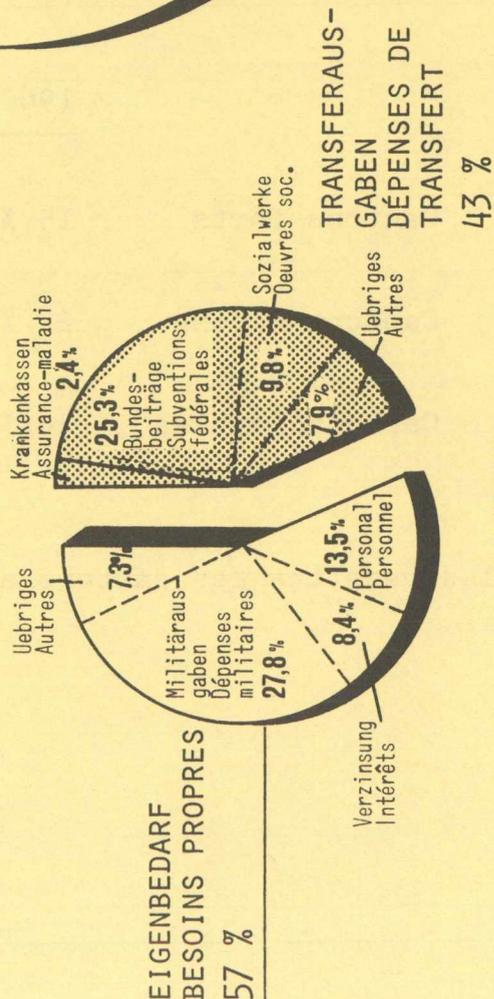
Vergleich 1960/1979  
 Comparaison 1960/1979

**1979**



**16 494 Mio**

**1960**



**2 601 Mio**

1) Au chapitre des subventions fédérales, on notera particulièrement l'augmentation au titre de la couverture des déficits ferroviaires, de 5 millions (1960) à 800 millions (1979); quant à la subvention à l'assurance-maladie, elle passe de 63 à 880 millions durant le même temps.

Im Subventionsbereich sind insbesondere die Deckung des Bahndefizites von 5 Millionen (1960) und 800 Millionen (1979) sowie die Erhöhung der Bundesbeiträge bei der Krankenversicherung, die von 63 Millionen auf 880 Millionen gestiegen sind, zu beachten.

## LES RECETTES DES CANTONS EN 1977 / DIE EINNAHMEN DER KANTONE 1977

Part des recettes en provenance de la Confédération et autres recettes,  
en pour cent des recettes totales  
Anteil der Einnahmen aus der Bundeskasse und andere Einnahmen,  
in Prozenten der Gesamteinnahmen

Cantons selon la capacité financière	Quotes-parts aux recettes fédérales	Remboursements de la Confédération <sup>1)</sup>	Subventions fédérales	Recettes en provenance de la Confédération (Total 1 + 2 + 3)	Autres recettes
Kantone gemäss ihrer Finanzkraft	Kantonsanteile der Bundeseinnahmen	Rückvergütungen des Bundes <sup>1)</sup>	Subventionen	Einnahmen aus der Bundeskasse (Total 1 + 2 + 3)	Andere Einnahmen
Cantons forts/ Finanzstarke Kantone	1	2	3	4	5
BS	3,5	1,4	4,3	9,2	90,8
GE	6,9	0,2	6,3	13,4	86,6
ZG	17,4	12,8	6,9	37,1	62,9
ZH	7,9	2,7	7,7	18,3	81,7
BL	6,6	1,7	5,7	14,0	86,0
Ø	6,9	2,0	6,4	15,3	84,7
Cantons moyens/ Mittelstarke Kantone					
AG	8,9	2,9	7,7	19,5	80,5
SH	6,1	1,5	7,1	14,7	85,3
VD	3,8	3,8	10,4	18,0	82,0
NW	4,2	49,8	7,3	61,3	38,7
GL	6,5	5,8	16,3	28,6	71,4
TG	7,4	3,2	11,9	22,5	77,5
NE	7,3	4,5	10,8	22,6	77,4
SG	6,6	7,6	11,1	25,3	74,7
TI	4,8	15,4	10,7	30,9	69,1
AR	7,4	1,2	21,3	29,9	70,1
SO	9,1	1,1	12,0	22,2	77,8
BE	5,7	3,1	13,1	21,9	78,1
LU	7,4	6,9	15,1	29,4	70,6
Ø	6,1	5,5	11,6	23,2	76,8
Cantons faibles/ Finanzschwache Kantone <sup>2)</sup>					
GR	5,4	9,1	25,6	40,1	59,9
SZ	8,2	16,6	18,4	43,2	56,8
UR	2,4	67,8	8,4	78,6	21,4
FR	6,5	15,0	16,0	37,5	62,5
AI	4,6	0,3	40,3	45,2	54,8
VS	8,1	8,3	18,6	35,0	65,0
OW	7,7	12,9	23,5	44,1	55,9
Ø	6,2	18,2	19,0	43,4	56,6
Ensemble/Total	6,4	5,8	10,5	22,7	77,3

1) Routes nationales / Nationalstrassenbau

2) Selon la nouvelle classification, le canton du Jura se situe parmi les cantons à faible capacité financière, entre le Valais et Obwald  
Der Kanton Jura ist neu zwischen die Kantone Wallis und Obwalden als finanzschwach einzureihen

La transformation structurelle du budget de la Confédération apparaît également dans l'évolution de l'importance des tâches et de leur poids financier entre 1960 et aujourd'hui:

	<u>1960</u>	<u>1979</u>
Prévoyance sociale	12 %	20 %
Défense nationale	38 %	20 %
Communications et énergie	6 %	16 %
Enseignement et recherche	4 %	10 %
Agriculture	13 %	8 %
Autres tâches	27 %	26 %

C'est donc en partant de la structure actuelle du budget qu'il faut poser le problème des économies. Pour le budget propre, les possibilités ont été peu à peu épuisées. Les intérêts de la dette doivent être versés. Les dépenses de personnel sont stabilisées par le blocage des effectifs et une politique salariale restrictive: suppression de l'allocation de renchérissement rétroactive et de toute revalorisation depuis 1973. Au budget militaire, la priorité est marquée: les dépenses d'armement sont favorisées aux dépens des frais courants et d'administration. Devant l'évolution inquiétante du rapport des forces en Europe, il est absolument nécessaire de maintenir et de moderniser notre défense militaire. L'effort principal est donc consenti pour l'aviation, la défense antichar, la DCA et l'artillerie.

#### Economies = transferts de charges

Si des coupes budgétaires supplémentaires devenaient nécessaires, elles seraient par inconséquent opérées dans le budget de redistribution et elles reviendraient en fait à transférer sur des tiers des charges que la Confédération ne peut plus assumer; par exemple:

- sur les cantons, qui devraient alors, dans certains cas, augmenter leurs impôts directs
- sur les consommateurs, qui devraient prendre en charge les subventions (au beurre, au fromage)

- sur les assurés, qui devraient payer en cotisations sociales supplémentaires les subventions à l'AVS/AI ou à l'assurance-maladie que la caisse fédérale ne peut maintenir ou augmenter

Tous ces transferts de charges sont concevables et possibles, techniquement; mais dans la majorité des cas, ils se feraient au détriment de la solidarité sociale et de la péréquation entre cantons riches et pauvres.

La compression des dépenses a donc des limites que fixe la raison. Dans une période d'incertitude économique, il est essentiel que la Confédération maintienne ses dépenses créatrices d'emploi. Citons par exemple:

- Commandes de matériel et constructions: en 1979, 4,1 milliards de francs iront aux clients de la Confédération, dans l'artisanat et les entreprises à l'intérieur du pays (plusieurs milliers)
- Exportations et tourisme: en deux ans, la caisse fédérale a dû augmenter ses dépenses annuelles de 200 millions pour aider ces deux secteurs (garantie contre les risques, soutien accru à l'Office national suisse du tourisme, participation aux foires internationales)
- Transports publics: le déficit des CFF et des chemins de fer privés (partiellement) est couvert par la caisse fédérale. Ce déficit ferroviaire représente depuis plusieurs années de 50 à 100% du déficit total de la Confédération (en 1978: déficit ferroviaire de 800 millions pour un déficit total de la caisse fédérale de 719 millions<sup>\*)</sup>. On pourrait théoriquement éliminer ce déficit ferroviaire, mais à la condition d'augmenter les tarifs de moitié ou de fermer une bonne partie du réseau, c'est-à-dire les lignes non rentables, périphériques ou dans les régions peu développées. Les déficits ferroviaires vont donc rester une lourde charge pour le budget de la Confédération.

<sup>\*)</sup> Sans ces déficits, les comptes de la Confédération auraient été équilibrés l'an dernier.

- Prévoyance sociale: le peuple suisse a accepté, à une très forte majorité, au printemps 1978, la neuvième révision de l'AVS. Pour la caisse fédérale, cette révision entraîne une augmentation annuelle de dépenses de 300 millions dès 1980 et de 600 millions dès 1982. Cette facture dûment voulue par les citoyens, doit être honorée par les contribuables. Pour l'assurance-maladie, une subvention de 900 millions (+250 millions par rapport au Plan financier de 1978) permettra d'abaisser les cotisations des plus défavorisés.

L'assainissement des finances fédérales exige que soit poursuivie une politique de limitation des dépenses. Le dernier plan financier prévoit une croissance des dépenses parallèle à celle de l'économie, dans des conditions normales, c'est-à-dire sans récession. Mais cette modération ne suffit pas à rétablir l'équilibre budgétaire. Il faut donc des recettes nouvelles. C'est l'objet de la réforme soumise au peuple et aux cantons le 20 mai prochain. Avec une TVA de 8%, la Confédération équilibrerait ses comptes en 1981. Le Conseil fédéral a toutefois préféré commencer avec une TVA réduite à 7% (4% et 2%). L'équilibre budgétaire, dans ces conditions, ne pourra être atteint qu'en 1982, si cette année-là la TVA est majorée à 8%. Il subsistera donc en 1981 un déficit équivalent à la différence entre les recettes d'une TVA à 8% et d'une TVA à 7%, soit environ 750 millions<sup>\*)</sup>.

En ce qui concerne les dépenses, la planification financière éliminera le "trou" de 500 millions qui subsistait dans le Plan du 15 mars 1978. Le résultat du compte 1978, avec des dépenses inférieures de 350 millions au budget, démontre que cet objectif sera atteint.

#### Le vote du 12 juin 1977 et ses conséquences

L'assainissement des finances fédérales était déjà l'objectif du projet rejeté en votation populaire le 12 juin 1977. L'objectif de l'équilibre aurait dû être atteint en 1979, il le sera en 1982. Le Conseil fédéral et le Parlement ne se sont pas contentés de reprendre

\*) 1 point de TVA représente environ 750 millions de francs

le projet du 12 juin 1977. La réforme qui est présentée maintenant au peuple est profondément différente dans son contenu et dans son encadrement de la politique des dépenses. Le vote négatif d'il y a deux ans a eu pour première conséquence de nouvelles compressions de dépenses: par exemple, le pain et le beurre sont moins subventionnés, les parts des cantons aux recettes fédérales ont été réduites en 1978. L'impôt sur le tabac a été augmenté, de même que le droit de timbre. Le vote du 12 juin 1977 faisait apparaître des "trous" de 2 milliards au budget 1978 et de 2,5 pour 1979.

Les mesures prises par le Conseil fédéral et le Parlement ont ramené ces déficits à 719 millions (compte 1978). Les efforts entrepris pour freiner les dépenses portent leurs fruits si l'on suit la tendance des déficits depuis 1973 (en millions):

<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
- 779	- 1'040	- 1'309	- 1'573	- 1'467	- 719

Dépenses limitées d'un côté, nouveau projet fiscal beaucoup plus léger de l'autre: ce tableau le montre.

	<u>12 juin 1977</u>	<u>Nouveau projet</u>
Recettes nouvelles en 1981	<u>2,6 milliards</u> (TVA: +3,1 milliards IDN: -0,5 " )	<u>500 millions*</u> (TVA: +900 millions IDN: -400 " )
Taux de la TVA	3 / 6 / 10 %	2 / 4 / 7 %
Conseils financiers et gestion de fortune assurés par les banques, les avocats, les notaires etc...	exonérés de la TVA	frappés de la TVA
Déductions sociales pour l'IDN	En général, plus favorables encore dans le nouveau projet	
Petites entreprises et TVA	Des simplifications administratives supplémentaires ont été prévues dans le nouveau projet	

\*) 200 millions seulement en 1980, la plus-value due à la TVA n'étant que de 600 millions (encaissement sur trois trimestres)

TVA bis = mépris de la volonté populaire ?

Pourquoi le Conseil fédéral a-t-il proposé à nouveau le remplacement de l'ICHA par la TVA ? D'aucuns ont parlé de mépris de la volonté exprimée par le peuple le 12 juin 1977. Ce reproche est vite fait, mais il ne s'appuie sur aucun argument solide pour deux raisons:

1. Il n'est pas contraire à notre démocratie directe qu'un projet constitutionnel (ou même législatif) rejeté en votation populaire soit soumis une nouvelle fois aux citoyens. Le fait s'est produit à plusieurs occasions dans l'histoire de la Confédération (récemment pour l'article conjoncturel, mais aussi, il y a de nombreuses années, pour l'AVS et, en matière fiscale, à plusieurs reprises). Il y aurait mépris de la volonté populaire, si l'on proposait au peuple la même réforme qu'il y a deux ans, ce qui n'est pas le cas comme on l'a vu plus haut.
2. Après le vote du 12 juin 1977, le Conseil fédéral avait l'intention de procéder par étapes. Dans un premier temps, hausse de l'ICHA, dans un second, passage à la TVA. Ce programme a été soumis à la consultation des partis politiques, des associations économiques et professionnelles, des partenaires sociaux. A quelques exceptions près, tous les milieux consultés se sont opposés - et souvent fermement - à une augmentation pour une période transitoire de l'ICHA. Ils ont presque tous recommandé la présentation sans tarder d'un projet de TVA modifiée en faisant valoir la nécessité de remplacer l'ICHA, pour des raisons économiques, de compétitivité des produits suisses, de dégrèvement des investissements, en particulier.

## 1. LE CONTENU DE LA REFORME

Lors de leur session d'hiver 1978, les Chambres fédérales ont donné sa forme définitive à la "réforme financière" proposée par le Conseil fédéral. Celle-ci comprend deux éléments:

- Remplacement de l'ICHA par la TVA au 1er janvier 1980
- Réforme de l'impôt fédéral direct (IDN), portant effet sur les années d'échéance 1980/1981 et suivantes

Ces deux éléments n'ont à vrai dire pas été fondamentalement contestés dans les débats parlementaires. La controverse - essentiellement avec les socialistes - a porté sur des points extérieurs au projet du Conseil fédéral, tels que l'imposition des banques, la vignette pour l'usage des autoroutes ou la taxe sur le trafic lourd.

### 1.1. Le passage de l'ICHA à la TVA

La TVA n'est pas un impôt supplémentaire qui s'ajoute aux autres charges fiscales existantes. La TVA remplace l'ICHA. Elle est un système techniquement différent d'imposition générale de la consommation.

Le passage de l'ICHA à la TVA est rendu nécessaire par le besoin de recettes nouvelles. Avec la libéralisation des échanges (AELE, GATT, CEE) et en raison de notre système de tarification au poids spécifique, qui ne répercute pas sur les taxes douanières la hausse des prix (les marchandises importées restant taxées selon leur poids et non leur valeur), les recettes douanières ont considérablement diminué. Elles représentaient le 1/5 des recettes totales de la Confédération en 1960; cette part est tombée aujourd'hui à 6%. L'introduction de la TVA est une compensation de ce manque à gagner.

Le passage de l'ICHA à une TVA de 7% au taux maximum, de 4% pour l'hôtellerie et la restauration, et de 2 % pour des biens d'usage courant (alimentation, médicaments, livres, journaux etc...) doit rapporter environ 900 millions de recettes supplémentaires par année pleine, c'est-à-dire en 1981. En 1980, la caisse fédérale ne recevra que 600 millions de recettes supplémentaires, le versement effectif de la TVA ne commençant qu'au deuxième trimestre.

## 1.2. Réforme de l'impôt fédéral direct (IDN)

La réforme de l'IDN, pour les personnes physiques, entraînera une moins-value annuelle de 400 millions pour la caisse fédérale et essentiellement au profit des bas et moyens revenus.

Les contribuables bénéficieront de la correction de la progression à froid qui réduira sensiblement l'impôt pour les revenus jusqu'à 115'000 francs (pour un contribuable marié, sans enfants), mais aussi de l'amélioration substantielle des déductions sociales et, enfin, de l'élévation du plafond d'exonération de l'IDN, de 9'700 à 15'000 francs.

Par cette réforme de l'IDN, 40% des contribuables en sera exempté.

En revanche, les revenus au-dessus de 150'000 francs paieront plus d'impôt.

L'apport de la réforme à la caisse fédérale se montera en définitive à environ 500 millions par année pleine<sup>\*)</sup>. TVA: +900 millions; IDN: -400 millions. Le projet rejeté le 12 juin 1977 demandait un apport cinq fois plus lourd au contribuable, soit 2,6 milliards (3,1 pour la TVA et 0,5 d'allégement IDN).

## 2. UNE FISCALITE DESEQUILIBREE

Pourquoi avoir composé la "réforme fiscale" de cette manière ? Parce que, d'un côté, la part des recettes fiscales fédérales provenant de l'imposition indirecte - sur les investissements et la consommation - n'a cessé de baisser (de 71% en 1960/1961 à 57,7% en 1978) et qu'il faut compenser la disparition progressive des droits de douane, lesquels représentaient 20% des recettes de la Confédération en 1960 et 6% seulement en 1977.

<sup>\*)</sup> C'est-à-dire en 1981.

Parce que d'un autre côté, l'imposition directe du revenu et de la fortune appartient essentiellement aux cantons et aux communes. Elle constitue pour eux leur source première de financement des dépenses.

La réforme fiscale rétablit un équilibre plus judicieux de l'imposition fédérale.

Si l'on prend l'ensemble des recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes, on constate que la part des impôts frappant la consommation est tombée de 40 à 25% entre 1960 et 1976, la part des impôts directs montant de 60 à 75%.

Cette part de 25% prise par les impôts sur la consommation est très modérée. Elle est la plus faible de tous les pays industrialisés. Dans ces derniers, la part des impôts indirects est nettement plus élevée. En France, par exemple, elle avoisine 60% de la fiscalité totale, en Allemagne fédérale 40%, en Suède 35%.

### 3. LES DEFAUTS DE L'ICHA

Le Conseil fédéral propose non pas d'élever les taux de l'ICHA, mais de remplacer cet impôt par la TVA. Celle-ci ne s'ajoutera donc pas à l'ICHA; elle en prendra la place, comme impôt général sur la consommation.

Pourquoi ne pas majorer l'ICHA pour obtenir ces moyens financiers supplémentaires ? Parce que cet impôt a des insuffisances et des défauts qui s'aggravent avec la hausse de ses taux et que seule la TVA permet d'éliminer.

ICHA = impôt sectoriel

Cet impôt général sur la consommation est un impôt de grossiste. Son système de perception se caractérise - et c'est là son seul avantage - par le nombre relativement peu élevé d'entreprises contribuables (90'000 environ). Il est donc rationnel. Mais s'il y a peu de contribuables, c'est parce que:

- les prestations de services aux consommateurs (telles que les prestations hôtelières, des avocats etc...) ne sont pas frappées par l'impôt
- parmi les marchandises, une partie (notamment les denrées alimentaires) est franche d'impôt
- le prélèvement de l'ICHA selon le système des "grossistes" a pour effet de ne pas assujettir la plupart des détaillants

C'est la raison pour laquelle des dizaines de milliers d'entrepreneurs qui effectuent la livraison de tels biens comme les hôteliers, les restaurateurs, les transporteurs, les architectes, les ingénieurs, les épiciers (etc...) ne sont pas assujettis à l'ICHA qui ne touche par conséquent qu'une partie de la consommation. L'ICHA est sectoriel, donc insuffisant dans sa base.

ICHA = distorsions de concurrence

L'exclusion du commerce de détail de l'ICHA amène les complications suivantes: les fabricants et les commerçants en gros doivent acquitter l'impôt de 5,6% sur les livraisons à des consommateurs. Toutefois, le taux de 8,4% est applicable s'ils effectuent les mêmes livraisons à des commerçants de détail. Dans ce cas, une charge fiscale égale des contribuables n'est atteinte que lorsque la marge du détaillant s'élève à 50% du prix de gros, c'est-à-dire que son bénéfice représente 33 1/3% du prix de vente au détail.

Cette marge moyenne arbitraire d'un tiers fixée entre les deux taux de l'ICHA constitue une inégalité. En réalité, pour certains contribuables, la marge réelle entre les deux taux ne correspond pas toujours à cette gradation de 33 1/3%.

Exemples:

a) cas normal (marge de 33 1/3% du prix de vente au détail)

Prix de gros	Fr. 1'000.--	à 8,4%	=	Fr. 84.--
Prix de détail	" 1'500.--	à 5,6%	=	" 84.--
				Fr. --.--
				=====
		Différence (nulle)	=	Fr. --.--

b) cas où la marge est inférieure à 33 1/3%

Prix de gros	Fr. 1'000.--	à 8,4%	=	Fr. 84.--
Prix de détail	" 1'200.--	à 5,6%	=	" 67.20
				Fr. 16.80
				=====
		Différence (en moins)	-	Fr. 16.80

d'où différence au désavantage du détaillant non grossiste

c) cas où la marge est supérieure à 33 1/3%

Prix de gros	Fr. 1'000.--	à 8,4%	=	Fr. 84.--
Prix de détail	" 1'800.--	à 5,6%	=	" 100.80
				Fr. 16.80
				=====
		Différence (en plus)	+	Fr. 16.80

d'où différence au désavantage du grossiste

Il résulte de cette situation des inégalités acceptables lorsque les taux sont bas ou modérés. Par contre, ces différences deviennent très sensibles, insupportables même, lors de l'accroissement des coefficients. Par conséquent, dans sa conception actuelle, l'ICHA ne remplit pas le postulat politico-fiscal de la neutralité sur le plan de la concurrence.

ICHA = "taxe occulte" ou pénalisation des investissements, donc  
des produits suisses

Un autre défaut, incurable, de l'ICHA vient du fait que cet impôt frappe les moyens de production, c'est-à-dire les biens d'investissements tels que les ateliers, les machines, les moyens de transport, les installations de vente qui sont frappés comme les biens de consommation. Par conséquent, l'ICHA s'infiltré dans tout l'appareil de production et de distribution; il se répercute donc sur les prix de tous les biens, que ce soit les marchandises imposées, celles de la liste franche ou encore les prestations de services.

Cette charge préalable à effet cumulatif - appelée généralement "taxe occulte" - s'élève en moyenne à un quart du taux de l'impôt grevant les livraisons au détail, soit actuellement à 1,5%\*); elle est au surplus désavantageuse parce qu'elle varie fortement: elle est basse si les opérations exigent un travail intensif (minime pour les prestations des professions libérales) et plus importante pour les productions exigeant beaucoup d'investissements (constructions et installations de machines onéreuses).

#### 4. LA TVA SUPPRIME LES DEFAUTS DE L'ICHA

La TVA supprime cet impôt invisible qui est une charge supplémentaire pour le consommateur. Elle ne frappe en effet pas les moyens de production et les frais généraux.

La suppression de la "taxe occulte" profitera donc au consommateur, de même qu'à notre industrie, sur les marchés étrangers et indigène: les produits suisses seront plus compétitifs face aux produits importés. Les exportations suisses seront exonérées de la TVA et

\*) Une étude du Centre de recherches économiques appliquées de Lausanne (CREA) estime que la taxe occulte s'élève en moyenne à 1,6 - 1,7% (janvier 1979).

elles ne seront plus frappées de la "taxe occulte" qui les charge annuellement de plusieurs centaines de millions de francs. Cela est important pour l'économie suisse qui dépend si fortement des exportations (elle gagne plus de 1 franc sur 3 à l'étranger).

C'est donc par l'introduction de la TVA qu'on peut éliminer les défauts de l'ICHA et rétablir une égalité de concurrence sur le plan fiscal avec l'étranger. Ce faisant, la compétitivité des produits suisses sera renforcée.

#### Comment fonctionne la TVA ?

La taxe sur la valeur ajoutée frappe le bien ou le service vendus, à chaque stade de la production et de la distribution. Seule la partie du prix d'un bien ou d'un service qui n'a pas encore été touchée à l'échelon précédent est imposée, d'où l'appellation de TVA.

C'est le consommateur qui paie l'impôt. Celui-ci (7%, 4% ou 2%) vient s'intégrer au prix de vente, mais ce sont les entreprises, les fabricants, les commerçants (etc...) qui le versent à l'Administration fédérale des contributions, après l'avoir mis à la charge de l'acheteur. L'exemple suivant illustre de façon schématique le fonctionnement de la TVA (taux de 7%) :

#### Exemple:

un consommateur (client) achète dans un commerce de vêtements un costume coûtant 428 francs, soit 400 francs plus 28 francs de TVA (7%). Aujourd'hui, ce client paie environ la même somme, soit 400 francs plus 22,60 francs d'ICHA (5,6%) plus la "taxe occulte" (environ 3 à 4 francs). La TVA remplaçant l'ICHA, la différence de prix n'est donc pas de 28 francs mais de quelques francs seulement.

Comment la TVA est-elle versée à la caisse fédérale ? L'exemple schématique suivant l'explique:

1. Un fournisseur d'étoffes a vendu durant le trimestre de décompte pour Fr. 100'000.- de tissus à un fabricant de vêtements, en mettant à sa charge une TVA de 7%, soit: ..... Fr. 7'000.- qu'il verse à la caisse fédérale.
  
2. Le fabricant de vêtements vend durant le trimestre au commerce de détail, au prix de Fr. 300'000.-, les costumes qu'il a confectionnés avec les tissus, en mettant à sa charge une TVA de 7%, soit: ..... Fr. 21'000.-.  
Comme ce fabricant a déjà payé ..... " 7'000.- de TVA au fournisseur, le fabricant ne verse que ..... " 14'000.- à la caisse fédérale.
  
3. Le commerce de vêtements facture à ses clients 7% de TVA sur ses ventes du trimestre de Fr. 400'000.-, soit: ..... " 28'000.-.  
Comme ce commerce a déjà payé ..... " 21'000.- de TVA au fabricant, il ne verse que ..... " 7'000.- à la caisse fédérale.

L'impôt total versé à la caisse fédérale est donc bien de ..... Fr. 28'000.-  
(c'est-à-dire 7% de Fr. 400'000.-) =====

Les entreprises assujetties fournissent des décomptes d'impôt tous les trois mois du calendrier civil à l'Administration fédérale des contributions, comme c'est déjà le cas actuellement avec l'ICHA. L'impôt à verser se calcule sur le chiffre d'affaires (ventes) du trimestre, dont on déduit l'impôt déjà versé aux échelons précédents de la fabrication ou de la distribution et qui a été facturé à l'entreprise durant ce même trimestre. Les entreprises assujetties à la TVA recupèrent par conséquent la charge antérieure totale frappant leurs achats, y compris celle sur leurs biens d'investissements et d'exploitation, ce qui n'est pas possible avec l'ICHA, d'où l'existence de la "taxe occulte".

Ce système de versement de l'impôt à tous les échelons a pour avantage, par rapport à l'ICHA, que le montant total de l'impôt est fractionné entre différentes entreprises et non pas accumulé sur une seule entreprise à la fin de la chaîne de fabrication et de distribution.

#### Limitation du nombre des contribuables: les exemptions

L'institution d'une TVA "à la suisse" nécessitait un certain nombre de simplifications et de solutions rationnelles pour des raisons administratives.

Il s'agissait en particulier, sans toucher substantiellement au rendement de l'impôt, de limiter l'augmentation du nombre des contribuables (entreprises assujetties) par rapport à l'ICHA. Si l'on avait voulu appliquer le nouveau régime à toutes les prestations et en conséquence assujettir toutes les entreprises, il aurait fallu en obliger 340'000 à remettre des décomptes, pour 90'000 actuellement. C'est pourquoi:

- les petites entreprises (chiffre d'affaires annuel jusqu'à 40'000 francs) seront toutes exemptées
- les entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel de 500'000 francs au maximum sont exemptées, à condition qu'après déduction de l'impôt préalable (TVA facturée par les fournisseurs) le montant d'impôt restant et qui serait normalement à verser à l'Administration fédérale des contributions ne dépasse pas 2'500 francs par an. Dans la pratique, cela signifie que les entrepreneurs des branches énumérées ci-dessous ne sont pas assujettis et n'ont donc pas à remplir de décomptes. Ces branches, avec les chiffres d'affaires annuels limités, sont les suivantes:

Fr. 500'000.- Boucheries, charcuteries  
 Editions de livres (sans imprimerie ni publicité)  
 Epiceries, denrées coloniales  
 Laiteries  
 Librairies (sans occasions)  
 Produits diététiques

Pour autant que les recettes en transactions  
 au taux normal de 7% ne dépassent pas  
 le quart du chiffre d'affaires total.

Fr. 300'000.- Boulangeries, boulangeries-confiseries  
 (sans tea-room ni restaurant)

Fr. 200'000.- Drogueries  
 Pharmacies, pharmacies-drogueries  
 Fleuristes  
 Kiosques  
 Librairies-papeteries

Pour autant que les recettes en transactions  
 au taux normal de 7% ne dépassent pas  
 la moitié du chiffre d'affaires total.

Fr. 150'000.- Commerces de:

- chaussures
- confection
- maroquinerie
- mercerie-bonneterie
- meubles
- tabacs et articles pour fumeurs
- quincaillerie
- textiles
- vin

Bazars, boutiques

Pour autant qu'il n'y ait  
 ni fabrication ni réparation par l'entreprise.

Fr. 100'000.- Hôtellerie et restauration  
 (para-hôtellerie non comprise)

- pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 200'000 francs, une procédure de décompte simplifiée sera introduite: l'impôt à verser à l'Administration des contributions sera calculé selon un taux forfaitaire
- les agriculteurs et les sylviculteurs seront libérés de l'obligation de remettre des décomptes. Les calculs faits dans les différentes branches de l'agriculture ont montré que la charge fiscale payée par l'agriculteur sur ses achats à ses fournisseurs est presque équivalente à l'impôt de 2 % frappant ses produits. On peut donc dire qu'en payant l'impôt sur ses achats, l'agriculteur ou le sylviculteur a payé un montant égal à celui qu'il devrait sur ses ventes. L'impôt sur les ventes moins la charge antérieure égale zéro. Il en résulte que les agriculteurs et les sylviculteurs n'ont plus besoin de remettre des décomptes. Si l'acheteur des produits agricoles est un consommateur, la charge TVA est de 2%. S'il est contribuable (comme, par exemple, une fabrique de conserves), il peut déduire une charge préalable de 2%.

Ces régimes particuliers ont permis de ramener le nombre total des contribuables à 140'000, soit 50'000 de plus qu'avec l'ICHA actuel. Ce nombre est inférieur de moitié à ce qui se passe à l'étranger.

Il faut donc le souligner: contrairement à ce que l'on imagine trop souvent, le système de la TVA est beaucoup plus simple, pour les entreprises, que celui de l'ICHA actuel. Avec la TVA, l'entreprise assujettie n'a plus à faire de distinction entre clients contribuables et ceux qui ne le sont pas. Le travail de décompte repose sur une comptabilité qui est de toute manière nécessaire à une gestion de l'entreprise digne de ce nom, comptabilité qui est d'ailleurs rendue obligatoire par la législation sur l'impôt fédéral direct.

De même, l'introduction de la TVA - dans sa conception helvétique - ne devrait pas imposer aux nouveaux assujettis les tracasseries administratives que certains dépeignent à partir d'exemples étrangers. On en veut pour preuve que, pour traiter ces 50'000 nouveaux contribuables, l'administration fédérale engagera à moyen terme moins de 100 fonctionnaires.

### Les taux de la TVA

La Constitution fédérale fixe les taux de la TVA à 2,5 / 5 / 8%. Le Conseil fédéral a décidé de faire usage de son pouvoir de baisser ces taux pendant une période initiale de deux ans au moins. Il a pris cette décision dans le but de favoriser la reprise de l'activité économique d'une part et d'autre part parce que la politique d'économie suivie ces dernières années a permis de stabiliser les dépenses. C'est ce que démontre, en particulier sur ce second point, le résultat du compte 1978.

Les taux de la TVA seront au nombre de trois:

- . 2%: taux pour les biens d'usage courant ou de première nécessité, dont notamment toute l'alimentation, les médicaments, les livres et les journaux
- . 4%: taux pour les prestations de l'hôtellerie et de la restauration. Un taux spécial est pratiqué dans la plupart des pays de tourisme
- . 7%: taux maximum, frappant les autres biens et certains services

Au terme de la période initiale, ces taux seront portés à 2,5 / 5 / 8%. Ils ne pourront ensuite être modifiés et par conséquent majorés que par une nouvelle votation, avec la double majorité du peuple et des cantons.

En comparaison, les taux à l'étranger sont par exemple les suivants:

Suède	:	20,6%
Autriche	:	18%
France	:	17,6%
Italie	:	14%
R F A	:	12%
		(13% dès mi-1979)

Mais dans ces pays, le peuple n'est pas appelé à se prononcer sur les taux qui sont fixés impérativement par le Parlement.

En outre, dans la plupart de ces Etats, existent des taux spéciaux supérieurs au taux normal, lesquels montent jusqu'à 40%.

#### Influence de la TVA sur le coût de la vie

L'introduction de la TVA aura un effet très modéré et supportable sur le coût de la vie: le renchérissement sera de moins de 1 %.

Le Conseil fédéral instituera une surveillance des prix spéciale avant et après l'introduction de la TVA pour empêcher les hausses de prix abusives.

Comment expliquer ce renchérissement inférieur à 1% ? C'est simple. S'il est vrai que le taux maximum de la TVA est fixé à 7%, il n'en reste pas moins que certains produits et services sont totalement exemptés de la TVA. Et que d'autres produits et services, eux, sont soumis à des taux préférentiels.

Ainsi, par exemple...

- les loyers, l'intérêt hypothécaire, les assurances, les services de santé, les dépenses de formation, les transports de personnes etc...

sont totalement exemptés de la TVA

- l'alimentation, les médicaments, les livres, les journaux etc...

sont soumis à un taux de 2 %, seulement

- les prestations des restaurants et des hôtels

sont soumis à un taux spécial de 4%

Il est donc clair que plus de la moitié des dépenses courantes d'un ménage à revenus moyens est soit exemptée de TVA (loyer, assurance, santé etc...), soit taxée de 2% seulement (alimentation, médicaments, journaux etc...).

Mais, ce n'est pas tout. N'oublions pas un autre élément qui a son importance: la TVA remplacera l'ICHA actuel. De ce fait, la "taxe occulte" de l'ICHA sur les dépenses courantes - 1,5% en moyenne - sera supprimée. Sur ces dépenses, le renchérissement dû à la TVA ne représentera donc, en moyenne, que 0,5% (2% - 1,5 = 0,5%). Pour les biens frappés à 7%, la différence sera très faible puisque actuellement, avec la "taxe occulte", l'ICHA peut atteindre jusqu'à 7%.

Par ailleurs, il n'est pas sûr que le TVA soit totalement répercutée sur le consommateur: la dernière augmentation de l'ICHA, de 27%, n'a pratiquement eu aucune influence sur l'indice des prix à la consommation. Surtout, l'allégement de l'impôt fédéral direct compensera en bonne partie l'augmentation de la charge due à la TVA, du moins pour les revenus jusqu'à 100'000 francs. Par ailleurs, les salaires et les rentes AVS/AI sont régulièrement adaptés au renchérissement. Il serait d'ailleurs faux de croire que les solutions de rechange à la TVA n'auraient pas d'effets sur les prix, la situation économique et les revenus. C'est le contraire qui est vrai, si l'on songe à une hausse de l'ICHA, de l'IDN ou à des transferts de charge, y compris sur les cotisations salariales.

##### 5. LE NOUVEAU REGIME DE L'IMPOT FEDERAL DIRECT (IDN)

La réforme de l'IDN entraîne de fortes réductions d'impôt pour la très grande majorité des contribuables. Cet allégement est de 435 millions pour les revenus allant jusqu'à 150'000 francs, soit:

pour les revenus jusqu'à	15'000 francs:	-	30 millions
" " "	de 15'000 à 50'000	" :	- 320 "
" " "	de 50'000 à 100'000	" :	- 75 "
" " "	de 100'000 à 150'000	" :	- 10 "

Quant aux revenus supérieurs à 150'000 francs, ils paieront globalement 45 millions de plus à la caisse fédérale. Le Taux maximum de l'impôt passe de 11,5 à 13,5%.

L'allégement de l'IDN, pour 99% des contribuables, est obtenu par l'amélioration des déductions sociales et la modification du tarif.

#### 5.1. Déductions sociales

	<u>Actuellement</u>	<u>Réforme</u>
Personnes mariées	Fr. 2'500.-	Fr. 4'500.-
Par enfant	" 1'200.-	" 2'500.-
Par personne nécessiteuse à charge	" 1'200.-	" 2'000.-
Pour primes d'assurance et intérêts d'épargne		
- des personnes mariées	" 2'000.-	" 3'000.-
- des célibataires	" 2'000.-	" 2'000.-
Pour le produit du travail de l'épouse	" 2'000.-	" 4'500.-

Une nouvelle déduction, de 3'000 francs, est introduite en faveur des contribuables veufs, séparés ou célibataires qui ont charge de ménage avec des enfants ou des personnes nécessiteuses.

Ces déductions sont en général supérieures à ce que prévoyait le projet rejeté le 12 juin 1977.

### 5.2. Limites de revenu pour l'exonération totale de l'IDN

	<u>Actuellement</u>	<u>Réforme</u>
<u>Célibataire</u> sans charge d'entretien	Fr. 10'800.-	Fr. 16'700.-
<u>Marié</u> , deux enfants, sans revenu du travail de l'épouse	" 16'800.-	" 27'300.-
<u>Marié</u> , deux enfants, avec revenu du travail de l'épouse	" 19'000.-	" 32'000.-

### 5.3. Différence d'impôt avec le régime actuel

(Exemple d'un contribuable marié, avec deux enfants et sans revenu du travail de l'épouse)

<u>Revenus</u>	<u>Impôt actuel</u>	<u>Réforme</u>	<u>Réduction</u>
Fr. 30'000.-	Fr. 154.80	Fr. 50.-	- 68 %
" 40'000.-	" 457.40	" 225.-	- 51 %
" 60'000.-	" 1'595.40	" 1'125.-	- 29 %
" 80'000.-	" 3'348.80	" 2'825.-	- 16 %

L'imposition des personnes morales (entreprises) est diminuée pour les sociétés à faible rendement, ce qui est justifié en raison de la situation économique; en revanche, les entreprises à gros bénéfices seront plus fortement frappées.

Les cantons continueront de recevoir 30% du produit de l'impôt fédéral direct, mais la clé de répartition de cette part sera modifiée dans un sens plus favorable aux cantons à faible capacité financière: la part de la péréquation sera en effet portée de 1/6 à 1/4.

Impôt fédéral direct des personnes physiques

Contribuable marié sans revenu du travail de l'épouse

Avec 2 enfants

1) Revenu fr.	Droit en vigueur (1977/78)		Arrêté fédéral du 15.12.1978		Augmentation (+) resp. diminution (-) de la charge fiscale, par rapport au droit en vigueur	
	fr.	%	fr.	%	fr.	%
16 800	22.-	0,13	-	-	22.-	- 100,00
20 000	47.50	0,24	-	-	47.50	- 100,00
27 300	111.75	0,41	25.-	0,09	86.75	- 77,63
30 000	154.85	0,52	50.-	0,17	104.85	- 67,71
40 000	457.40	1,14	225.-	0,56	232.40	- 50,81
60 000	1 595.40	2,66	1 125.-	1,88	470.40	- 29,48
80 000	3 348.80	4,19	2 825.-	3,53	523.80	- 15,64
100 000	5 548.80	5,55	5 175.-	5,18	373.80	- 6,74
150 000	12 140.-	8,09	11 887.50	7,93	252.50	- 2,08
200 000	18 740.-	9,37	18 637.50	9,32	102.50	- 0,55
300 000	31 940.-	10,65	32 137.50	10,71	197.50	+ 0,62
500 000	56 636.50	11,33	59 137.50	11,83	2 501.-	+ 4,42
1 000 000	114 136.50	11,41	126 637.50	12,66	12 501.-	+ 10,95

Déductions prises en considération

a	2 500 fr.	4 500 fr.
b	par enfant 1 200 fr.	par enfant 2 500 fr.
c	max. 2 000 fr.	max. 3 000 fr.

a = mariés; b = enfants; c = primes d'assurances et intérêts de capitaux d'épargne (hypothèse: 10 % du revenu jusqu'au maximum de la déduction admise)

1) Revenu après défalcation des déductions pour cotisations AVS et pour les frais professionnels.

LES MOTIONS VOTEES PAR LE PARLEMENT  
EN MEME TEMPS QUE LA REFORME FINANCIERE

---

En approuvant la réforme financière, les Chambres fédérales ont également voté trois motions sur:

- l'équilibre des finances fédérales
- l'imposition du trafic routier
- l'imposition des banques

Ces motions ont le contenu suivant:

1. Equilibre des finances fédérales

"Le Conseil fédéral est prié de soumettre en temps utile des propositions adéquates en vue d'assurer l'équilibre des finances fédérales - abstraction faite des mesures destinées à procurer du travail - dès l'année 1981."

Commentaire: cette motion se fondait sur un projet de TVA de 8%. Avec une TVA de 7% en 1980 et 1981, il subsistera un déficit équivalent à 1% de TVA. Le budget sera équilibré en 1982 avec une TVA de 8%.

2. Vignette pour l'usage des autoroutes et  
impôt sur le trafic des poids lourds

"Le Conseil fédéral est prié d'engager la procédure de consultation en vue de la création d'une base constitutionnelle pour l'institution d'une vignette pour l'usage des autoroutes et d'un impôt sur le trafic lourd, et de soumettre à cet effet un message aux Chambres fédérales jusqu'à fin 1979 au plus tard."

Commentaire: le Conseil fédéral soumettra des propositions dans le cadre de la Conception globale des transports. Le peuple et les cantons seront appelés à se prononcer pour ou contre d'éventuelles taxes sur le trafic routier.

### 3. Imposition des banques

"Le Conseil fédéral est prié de poursuivre son examen des possibilités d'assujettir les banques et les sociétés financières soumises à la loi sur les banques et à des prestations fiscales supplémentaires en faveur de la Confédération et de soumettre un rapport, et, le cas échéant un message ainsi qu'un projet d'arrêté à l'Assemblée fédérale jusqu'à fin 1979 au plus tard."

Commentaire: la question de l'imposition des banques (ou plus exactement des clients des banques) a déjà été largement débattue lors des délibérations parlementaires. Toutes les propositions en la matière ont été refusées en commission ou devant le plénum. Le Conseil fédéral réétudie le problème d'ensemble.

Il faut noter également que

- la réforme financière assujettit les banques à la TVA (comme les avocats, les notaires ou les fiduciaires) pour la gestion de fortune et les conseils financiers
- le droit de timbre sur les papiers-valeurs, qui est perçu dans une bonne mesure par les banques et versé ensuite au fisc, a été augmenté de 50% au 1er avril 1978
- l'impôt anticipé a été porté de manière définitive de 30 à 35% et qu'il s'agit d'un impôt également perçu par les banques pour le fisc fédéral; ce taux est le plus élevé dans le monde

Lors des débats parlementaires sur la Réforme des finances fédérales 1978, sept possibilités d'imposition bancaire ont été examinées:

- droit de timbre sur les opérations sur devises,
- impôt anticipé sur les intérêts d'avoirs fiduciaires auprès de banques et des caisses d'épargne,
- impôt anticipé sur les intérêts d'emprunts étrangers,
- majoration du taux de l'impôt anticipé de 35 à 40% pour les revenus de capitaux et les gains faits dans les loteries,
- imposition des papiers-valeurs mis en dépôt auprès des banques,
- réintroduction du droit de timbre sur les coupons,
- extension de la taxe sur la valeur ajoutée aux banques et aux compagnies d'assurance.

Ces différentes idées, suggestions ou propositions ont fait l'objet d'études approfondies à l'Administration fédérale des contributions et, pour une partie d'entre elles, à la Banque nationale. Elles ont été étudiées sous leurs aspects divers, fiscal, économique, monétaire (en particulier la politique des changes) et juridique. Plusieurs d'entre elles avaient déjà fait l'objet d'études antérieures au Département des finances, telles que le droit de timbre sur les opérations sur devises, ou en réponse à des interventions parlementaires (impôt anticipé sur les intérêts d'emprunts étrangers). Toutes ces propositions ont été rejetées par le Parlement, à l'exception d'un assujettissement partiel des banques à la TVA. Les Chambres ont accepté cependant la motion susmentionnée.

## Les impôts payés par les banques

Il faut rappeler dans ce contexte quelles sont les contributions fiscales des banques, soit par l'imposition directe de leurs revenus, soit, indirectement, à travers certaines de leurs opérations:

1. En 1977, les banques suisses (sans les banquiers privés) ont payé 753 millions d'impôts, fédéral et cantonal, sur le rendement et le capital. Représentant 1,8% des personnes morales contribuables, elles ont payé, durant la 17e période fiscale (1973/1974), 11,8% du produit de l'impôt fédéral direct (IDN).
2. Les impôts directs acquittés par le personnel bancaire se sont montés en 1976 à 500 millions environ.
3. Sur les dividendes de 500 millions déclarés par les banques, les impôts payés par les actionnaires peuvent être estimés à 150 millions.

Au total, le secteur bancaire, qui occupe moins de 3% de la population active, a contribué pour près de 8% aux impôts directs perçus en 1976 par la Confédération, les cantons et les communes.

4. En outre, les banques jouent un rôle essentiel dans le prélèvement des impôts à la source. En 1976, le produit brut de l'impôt anticipé s'est monté à 5,5 milliards, auxquels il faut ajouter le rendement des droits de timbre de 400 millions (droits d'émission et de négociation).

UN PROGRAMME COHERENT, EQUILIBRE ET SOCIAL

Le projet soumis au peuple est:

- cohérent, parce qu'avec une modération des dépenses, il permettra d'équilibrer le budget de la Confédération à partir de 1982 (avec une TVA de 8%)
- équilibré, parce que l'accroissement de l'impôt de consommation s'accompagne d'un très fort allègement de l'impôt direct pour les bas et moyens revenus
- social, parce qu'il permet à la Confédération d'assumer ses tâches, notamment dans le domaine social et dans tout ce qui touche à la solidarité entre régions et entre les personnes
- économiquement conforme, parce que la transformation technique de l'ICHA en TVA favorise la compétitivité des produits suisses sur le marché intérieur et à l'étranger

Il est paradoxal de voir que le parti politique qui a le plus poussé à confier à la Confédération des tâches nouvelles s'oppose aujourd'hui à leur financement. Ce refus de régler la facture d'engagements antérieurs est contraire à toute logique et il se fonde sur de bien faibles arguments. En particulier, comment peut-on refuser à la Confédération les recettes permettant l'assainissement du ménage fédéral, la consolidation de l'acquis social et la continuité des dépenses créatrices d'emploi, sous le simple prétexte que le Parlement a rejeté différentes propositions d'imposition bancaire ? En regard de ce qu'apporte le projet financier, les quelques dizaines de millions éventuels provenant d'un impôt bancaire représentent peu de chose. A en croire ces mêmes adversaires de la réforme, il serait absolument contre-indiqué d'augmenter les impôts dans les conditions économiques actuelles. Il n'y a jamais de "bon moment" pour augmenter les impôts mais on ne saurait oublier que:

- la réforme financière demande aux contribuables un effort fiscal réduit de 80% par rapport au projet du 12 juin 1977
- le Conseil fédéral a tenu compte de la situation économique en abaissant la TVA à 2 / 4 / 7%. Il s'ensuivra une augmentation modérée, de moins de 2% de la charge fiscale suisse totale (Confédération, cantons et communes). Faut-il pour autant critiquer une réforme fiscale parce qu'elle n'apporte que 500 millions de recettes supplémentaires ? Ce serait alors oublier que le projet allège fortement l'impôt fédéral direct et que la transformation de l'ICHA en TVA est une nécessité économique.
- la mise sur pied d'une réforme fiscale dans notre pays est une lente procédure (plus de deux ans entre la consultation et l'entrée en vigueur effective): il faut donc agir à temps, quitte à faire preuve de souplesse au moment de l'introduction d'un nouveau régime. Gouverner c'est prévoir.

L'assainissement des finances fédérales permettra d'atteindre plusieurs objectifs:

- une meilleure gestion budgétaire, en mettant fin à l'augmentation des intérêts de la dette
- l'élimination des risques d'inflation consécutifs à la répétition de déficits massifs
- la remise en ordre d'un ménage qui concerne tous les citoyens

L'économie - et par là le niveau de vie, la prospérité, le bien-être et l'acquis social - n'a rien à gagner d'un Etat tentaculaire et boulimique, multipliant ses interventions. Mais notre pays à tout à perdre d'une Confédération sans force et aux finances anémiques.

---

ANNEXE ICommuniqué du Conseil fédéralUNE TVA DE 2/4/7% POUR DEUX ANNÉES AU MOINS

Le 4 avril 1979, le Conseil fédéral a décidé qu'il ferait usage de sa compétence d'abaisser les taux de la TVA pour deux ans au moins dès le 1er janvier 1980, si le peuple et les cantons approuvent le 20 mai prochain la réforme financière. Voici le communiqué du Conseil fédéral:

"Le Conseil fédéral a décidé de réduire les taux de la TVA si la réforme financière est adoptée en votation populaire le 20 mai prochain. En conséquence, les taux de la TVA seront réduits de:

- 2,5 à 2% pour les biens de première nécessité,
- 5 à 4% pour les prestations de l'hôtellerie et de la restauration,
- 8 à 7% pour les autres biens et certains services.

Ces taux réduits seront en vigueur pour deux ans au moins.

Le projet soumis au peuple donne au Conseil fédéral la compétence d'abaisser les taux si la situation économique l'exige. Cette possibilité est expressément mentionnée dans les explications remises aux électeurs.

Le Conseil fédéral est d'avis que l'économie suisse a globalement dépassé le creux de la vague, avec cependant des marges amenuisées pour les entreprises. La hausse des prix à l'importation, de l'huile de chauffage et de l'essence notamment, pourrait cependant freiner la reprise. En réduisant les taux de la TVA, on pourra donc atténuer l'effet éventuel de celle-ci sur le renchérissement, partant, encourager la reprise de l'activité économique. Cela est d'autant plus évident que, grâce au remplacement de l'ICHA par la TVA, les investissements seront exonérés, la situation de l'industrie d'exportation s'améliorera durablement et qu'ainsi les produits suisses deviendront plus compétitifs face à la concurrence

étrangère. Enfin, l'allégement prévu de l'impôt fédéral direct et les réductions d'impôts décidées dans de nombreux cantons et communes contribueront, avec les taux réduits de la TVA, au soutien de l'activité économique.

La réduction des taux de la TVA diminuera provisoirement les recettes escomptées. L'équilibre budgétaire, fondé sur les taux maximums et fixé à 1981, en sera retardé. Mais compte tenu de la situation économique toujours instable en dépit d'indices positifs, il est tout à fait indiqué de retarder la date à laquelle sera rétabli l'équilibre budgétaire, but de notre politique financière."

A ce communiqué du Conseil fédéral, on peut ajouter deux remarques:

1. Le Conseil fédéral a la compétence de réduire les taux de la TVA. Ayant déclaré son intention de faire usage de ce pouvoir, le Conseil fédéral n'aura ensuite la compétence de majorer les taux de 2/4/7% que jusqu'à 2,5/5/8%. Il le fera si les conditions économiques et financières le justifient. Une augmentation des taux au delà de 2,5/5/8% ne serait possible qu'avec l'approbation du peuple et des cantons.
2. L'allégement de l'impôt fédéral direct (IDN) entrera en vigueur comme prévu avec effet sur les bordereaux dès 1980.

## FRAUDE FISCALE :

RÉPONSE À DES ARGUMENTS ET À DES OBJECTIONS

1. La fraude atteint des dizaines de milliards de francs dans notre pays - personne n'est en mesure de chiffrer avec précision l'étendue de la fraude fiscale. Les chiffres articulés ne reposent sur aucune base sérieuse; ils sont fantaisistes, notamment lorsqu'ils sont établis à partir du montant de l'impôt anticipé non remboursé: on ne peut, par extrapolation, transformer en capital non déclaré cet impôt résiduel qui est en partie le fait de contribuables étrangers vivant dans des Etats qui n'ont pas d'accord de double imposition avec la Suisse. Ces contribuables ne peuvent en effet récupérer l'impôt anticipé.
2. Pour lutter contre la fraude fiscale, il faudrait majorer le taux de l'impôt anticipé - l'impôt anticipé atteint en Suisse, avec 35%, le taux le plus élevé du monde; aller plus haut encore reviendrait à discriminer les contribuables qui ne peuvent récupérer cet impôt (voir chif. 1.). Par ailleurs, la retenue provisoire de l'impôt jusqu'au remboursement défavoriserait encore plus le contribuable honnête (qui représente la grande majorité) par la perte des intérêts.
3. On ne fait rien pour lutter sérieusement contre la fraude fiscale - le 1er janvier 1978 sont entrées en vigueur de nouvelles mesures fédérales renforçant la lutte contre la fraude fiscale. La loi du 9 juin 1977 et son ordonnance d'application ont pour conséquences:

- l'extension pour les tiers de l'obligation de renseigner le fisc (lorsque le contribuable s'y refuse)
- l'obligation de tenir une comptabilité pour les contribuables exerçant une activité indépendante lorsque les recettes annuelles brutes atteignent 100'000 francs. En dessous de ce montant, l'indépendant doit garder pendant 10 ans pièces et documents justificatifs
  - création d'organes spéciaux d'enquête mis à disposition des cantons
  - criminalisation de la fraude lorsqu'il y a usage de documents faux, falsifiés ou inexacts: dans ce cas le secret bancaire peut être levé. Emprisonnement jusqu'à trois ans.

La mise en vigueur de ces nouvelles mesures a eu des effets préventifs et prophylactiques profonds et évidents. Fiduciaires, avocats et banques ont multiplié les demandes de renseignements à l'Administration fédérale des contributions au sujet de l'application et des modalités de ces nouvelles dispositions. Dans une réponse, du 25 janvier 1979, à une question écrite d'une députée au Grand Conseil, le Conseil d'Etat fribourgeois a relevé l'importance de ces mesures sur le plan cantonal également en déclarant notamment:

"L'entrée en vigueur de ces nouvelles prescriptions aura certainement pour effet une augmentation sensible des comptabilités présentées. Ainsi, les mesures prises par l'Administration fédérale des contributions, qui se répercuteront au niveau de l'impôt cantonal, devraient permettre de faciliter le travail des taxateurs."

4. La TVA est antisociale. Elle n'apporte rien sous l'angle de la lutte contre la fraude fiscale

- au contraire: il est plus aisé de lutter contre la fraude fiscale dans le domaine des impôts indirects (tels que la TVA) que des impôts directs. Tout d'abord, le nombre des contribuables<sup>à contrôler</sup> est beaucoup plus réduit: 150'000 avec la TVA contre près de 3 millions avec l'impôt sur le revenu, soit 20 fois moins. Ensuite, comme l'écrit un membre du Parti socialiste neuchâtelois dans un récent ouvrage<sup>1)</sup>:

"La fraude sur la TVA, bien que possible et portant sur des montants importants, est beaucoup plus restreinte. En effet, pour se faire rembourser l'impôt payé à l'achat, il est nécessaire de faire figurer ledit achat dans sa comptabilité. Qui dit achat chez un commerçant, dit vente chez le précédent, ce qui facilite les recoupements opérés par le fisc."

On ne saurait être plus clair. La TVA favorise une meilleure équité fiscale. On doit ajouter que la répression de la fraude fiscale est aussi et d'abord la tâche des cantons qui perçoivent l'IDN. Récemment (communiqué du 30 janvier 1979), la Direction des finances du canton de Zurich a annoncé qu'en 4 ans le nombre de poursuites pour fraude avait augmenté de 50% et le résultat financier de ces procédures de 235 %. Ce communiqué précisait que ces poursuites visaient dans de nombreux cas des déclarations de salaires incorrectes ou incomplètes.

---

1) André Hofer: "La Fraude fiscale en Suisse" (Editions Gounauer)