

VOTATIONS DU 9 JUIN 1985 :

3 PROJETS NECESSAIRES A L'ASSAINISSEMENT DES FINANCES FEDERALES
(R.F.S. No 20 - 21.V.1985)

Résumé

Le 9 juin prochain, les citoyens auront à se prononcer sur trois objets qui relèvent de la politique financière. Il s'agit en premier lieu de deux arrêtés fédéraux qui proposent la suppression définitive des parts cantonales (dîme de l'alcool exceptée) au produit net des droits de timbre et aux recettes nettes de la Régie fédérale des alcools.

Le 30 novembre 1980, le peuple et les cantons en avaient déjà approuvé, à une large majorité, la suppression temporaire (jusqu'à fin 1985) dans le cadre des mesures d'économies 1980. Il s'agit maintenant de régler la question de façon définitive. La nécessité d'assainir les finances fédérales - argument décisif lors de la votation de 1980 - reste aujourd'hui une priorité. Les comptes de la Confédération sont encore loin d'atteindre l'équilibre. En revanche, comparées à celles de la Confédération, les finances des cantons offrent une image plus satisfaisante. Ils ont supporté sans grand dommage la suppression temporaire de ces parts cantonales, au point que leurs recettes ont augmenté, depuis 1980, légèrement plus rapidement que celles de la Confédération. Il serait donc souhaitable que les citoyens approuvent la suppression définitive de ces parts cantonales (dîme de l'alcool exceptée) qui représenteraient actuellement 420 mio.fr. par an que la Confédération pourrait continuer d'économiser sur ses dépenses de transferts.

Le troisième objet d'ordre financier concerne la suppression de l'aide aux producteurs cultivant le blé pour leurs propres besoins. Il s'agit d'une modeste subvention (2,4 mio.fr. par an), mais qui, liée à l'obligation pour le producteur de garder du blé pour lui (approvisionnement direct), occasionne des frais administratifs disproportionnés. Nombre de producteurs de blé souhaitent eux-mêmes la suppression de cette subvention et de l'obligation d'approvisionnement direct qui lui est liée.

1. Programme d'économies 1980

Le 4e paquet d'économies (1980) prévoyait la suppression des parts cantonales au produit net des droits de timbre et aux recettes nettes de la Régie fédérale des alcools, à l'exception de la dîme de l'alcool, fixée à 5% des recettes nettes de la Régie que les cantons sont obligés de consacrer à la lutte contre les causes et les effets de l'alcoolisme.

Le Parlement avait tenu, lors des débats sur ce programme d'économies, à limiter cette suppression dans le temps (jusqu'à fin 1985) et à ajouter un 2e alinéa aux articles 14 et 15 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale donnant mandat à l'Assemblée fédérale de réexaminer la question de la suppression définitive des parts cantonales dans le cadre du premier paquet de la nouvelle répartition des tâches.

Le peuple et les cantons ont accepté à de larges majorités les deux arrêtés fédéraux concernant la suppression temporaire de ces parts cantonales :

Résultats de la votation du 30 novembre 1980

<u>Parts cantonales</u>	<u>Droit de timbre</u>	<u>Régie des alcools</u>
	1'059'760 oui (67,3%)	1'127'595 oui (71%)
	514'995 non	459'632 non
Cantons acceptants	20	21
Cantons rejetants	3	2

2. Arrêtés fédéraux sur les parts cantonales soumis au vote le 9 juin

A. Arrêté fédéral supprimant la part des cantons au produit net des droits de timbre

Jusqu'en 1980, les cantons percevaient un cinquième du produit net des droits de timbre sur les papiers-valeurs et les primes d'assurance encaissées par la Confédération. Depuis le 1er janvier 1981, ces parts ont été supprimées temporairement en application du programme d'économies 1980. L'AF soumis au vote populaire le 9 juin propose la suppression définitive des parts cantonales au produit net des droits de timbre.

B. Arrêté fédéral fixant la nouvelle répartition des recettes nettes provenant de l'imposition des boissons distillées

Jusqu'en 1980, Confédération et cantons se partageaient par moitié le produit des impôts et taxes perçus sur les boissons distillées. Les cantons devaient consacrer 1/10 de leur part (dîme de l'alcool), soit 5% des recettes nettes, à la lutte contre l'alcoolisme. En application du programme d'économies 1980, les cantons ne touchent plus, depuis le 1er janvier 1981 et jusqu'à fin 1985, que la dîme de l'alcool.

L'AF soumis au vote populaire le 9 juin prochain propose la suppression définitive des parts cantonales dont les cantons pouvaient disposer librement jusqu'en 1980. Il attribue en revanche aux cantons 10% des recettes nettes de la Régie des alcools que ceux-ci ont l'obligation de consacrer à la lutte contre l'alcoolisme, les abus de drogues et de médicaments.

L'application des deux arrêtés fédéraux permettraient à la Confédération d'économiser 420 millions de francs par an sur ses dépenses de transferts. L'Assemblée fédérale les a approuvés à de nettes majorités estimant que les mesures proposées étaient nécessaires pour l'assainissement des finances fédérales et que les cantons pouvaient continuer à se passer de recettes dont ils ne disposent plus depuis 1981 déjà.

2.1. Des impôts indirects prélevés par la Confédération

Le prélèvement des impôts indirects est en premier lieu du ressort de la Confédération, les cantons et les communes retirant une grande partie de leurs recettes fiscales des impôts directs. Les droits de timbre et l'imposition des boissons distillées sont en définitive des impôts indirects. Il est donc naturel que leur produit revienne à la Confédération, d'autant plus qu'elle en assume entièrement le prélèvement.

2.2. L'équilibre des finances fédérales est loin d'être atteint

Depuis 1971, les comptes de la Confédération accusent chaque année un déficit. Le record a été atteint en 1979 : 1,9 milliard de francs. Pour l'année 1984, le solde négatif est de 448 millions de francs (compte financier).

Depuis 1946, les résultats du compte fédéral se répartissent ainsi :

1946-70

Total de l'excédent de recettes : 5'000 mio.fr.

En moyenne annuelle : 200 mio.fr.

1971-84

Total de l'excédent de dépenses : - 12'300 mio.fr.

En moyenne annuelle : - 900 mio.fr.

En raison de ces déficits successifs, la charge d'intérêt nette annuelle de la Confédération a passé de moins de 50 mio.fr. à 750 mio. fr.

Dépenses sociales et de transferts en forte hausse

Près de la moitié des dépenses fédérales actuelles sont dues à des tâches qui ont été introduites ou considérablement étendues depuis 1960. Quelques exemples : l'aide aux universités, l'extension de l'AVS, l'introduction de l'assurance-invalidité, l'intensification de l'aide au développement, les routes nationales, la formation professionnelle.

Seules les dépenses routières ont été financées par des recettes affectées. Pour l'assurance-vieillesse et invalidité, en revanche, si les recettes provenant de l'imposition de l'alcool et du tabac ont couvert pratiquement les dépenses jusqu'en 1970, il n'en a pas été de même par la suite. Ainsi, en 1985, près de 70% des contributions versées par la Confédération en faveur de l'AVS (indépendamment des cotisations des assurés et des employeurs) devront être couvertes par la caisse générale, soit 2,5 mrd fr.

En fait, durant la haute conjoncture, on a cru pouvoir financer sans grand problème des accroissements de dépenses qui se sont révélés très lourds pour la caisse fédérale dès les premiers signes de récession.

Mais on constate aussi que la Confédération augmente d'année en année la part de ses dépenses consacrée à des transferts (collectivités publiques, établissements fédéraux, tiers, prêts et participations). Alors qu'en 1960, la Confédération dépensait 56% pour ses besoins propres, cette part est tombée à 36,2% en 1985 (budget).

Lorsque la Confédération est contrainte de prendre des mesures d'économies, il est compréhensible qu'une certaine partie d'entre elles concerne les transferts et notamment les transferts aux cantons (5 mrd en 1983). C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral et le Parlement proposent la suppression définitive des parts cantonales (dîme de l'alcool exceptée) au produit net des droits de timbre et aux recettes nettes de la Régie fédérale des alcools.

Les efforts d'économies doivent se poursuivre

Depuis 1971, la Confédération a pris un certain nombre de mesures pour assainir ses finances : augmentation certes de ses recettes par augmentation du taux de certains impôts (tabac, droits de timbre, alcool, ICHA, taxes routières, etc.), mais aussi compression des dépenses : mesures d'urgence en 1975 et 4 paquets d'économies. Il s'agit pour l'essentiel de réductions linéaires de durée limitée ou sectorielles et définitives de subventions aux cantons et à des tiers. Total des économies obtenues en 1982 grâce à ces mesures : 6,2 mrd fr.

Il faut y ajouter les mesures d'économies 1984 (Programme complémentaire) approuvées par le Parlement à la session de décembre 1984 et qui prennent la relève de la réduction linéaire des subventions de la Confédération dont le délai expire à fin 1985 (cf. 4e paquet

d'économies). Montant des économies prévues : 320 mio.fr. par an, soit 40 mio.fr. de moins que ce que le Conseil fédéral proposait au Parlement.

Un certain nombre de ces mesures d'économies exigent des efforts de rationalisation de la part de la Confédération, encore amplifiés par le blocage du personnel fédéral introduit en 1974 et définitivement ancré dans la loi depuis 1983.

Mais toutes ces mesures ne suffiront pas à rétablir l'équilibre des finances fédérales. Le compte 1984 de la Confédération boucle avec un déficit de 448 mio.fr. (budget : 660 mio.fr.). Même si ce déficit est inférieur au budget 1984 et au résultat du compte 1983 (- 855 mio.fr.), il ne s'agit pas de faiblir dans les efforts d'économies.

En effet, la Confédération ne peut plus, à l'heure actuelle, compter sur certaines recettes supplémentaires qu'elle envisageait dans son plan financier de la législature 1985-87 et qui devaient contribuer au rééquilibrage des finances fédérales :

a) Contrairement au projet initial concernant le premier paquet de répartition des tâches, la Confédération continue d'assumer l'encouragement à la construction de logements. Un message récent du Conseil fédéral propose même d'en augmenter la charge. De plus, le peuple et les cantons ont rejeté, le 10 mars dernier, l'arrêté fédéral proposant la suppression des subventions fédérales pour les subsides de formation. Conséquence : la Confédération garde à sa charge près de 90 mio.fr. qui n'étaient pas prévus par le plan financier.

b) Le Conseil fédéral vient de renoncer (25.4.85) à exiger des cantons une compensation de 200 mio.fr. pour les 400 mio.fr. supplémentaires qu'ils toucheront dorénavant conformément à la nouvelle loi sur la répartition des droits de douane sur les carburants.

c) La Confédération ne pourra pas compter, vraisemblablement, sur son projet d'extension de l'ICHA aux agents énergétiques, dont elle espérait obtenir 250 mio.fr.

d) Dès la période fiscale 1985/86, la Confédération a l'obligation de compenser la progression à froid dont "bénéficie" le produit de l'impôt fédéral direct. Elle doit dès lors compter avec une moindre croissance des recettes correspondantes dès 86/87. Le manque à gagner a été estimé à 245 mio.fr. par an pour la Confédération et 105 mio. fr. pour les cantons, pour la période d'encaissement 1986/87.

Compte tenu de tous ces éléments, contraindre la Confédération à verser à nouveau, dès 1986, les parts cantonales au produit net des droits de timbre et aux recettes nettes de la Régie fédérale des alcools signifierait, pour la Confédération, augmenter ses dépenses de transferts de 420 mio.fr. et menacer encore plus dangereusement l'assainissement des finances fédérales.

2.3. Finances cantonales : situation relativement satisfaisante

En revanche, la récente statistique de l'Administration fédérale des finances concernant la clôture des comptes des cantons pour 1984 démontre que la situation des finances cantonales a tendance à s'améliorer.

Les chiffres publiés sont ceux annoncés par les directeurs cantonaux des finances. Il s'avère qu'au total les comptes des cantons accusent un déficit global de 37,4 mio.fr., alors que les budgets laissaient prévoir un déficit de l'ordre de 1,2 mrd fr. Ces chiffres indiquent que neuf cantons seulement ont à constater un déficit pour la clôture de leurs compte financier 1984.

Comptes de la Confédération des cantons et des communes
(degré de couverture des dépenses - années 1970-1983)
(recettes totales en % des dépenses totales):

DEGRÉ DE COUVERTURE DES DÉPENSES DE LA CONFÉDÉRATION, DES CANTONS ET DES COMMUNES (RECETTES TOTALES EN % DES DÉPENSES TOTALES)

	<u>Confédération</u>	<u>Cantons</u>	<u>Communes</u>	<u>Total</u>
1970	102,7	97,4	93,7	97,8
1971	96,7	92,7	88,3	91,8
1972	97,6	92,8	87,1	91,7
1973	93,4	96,7	92,6	93,6
1974	92,1	96,6	92,2	93,3
1975	90,4	96,7	96,2	94,0
1976	90,2	95,6	98,9	93,7
1977	90,6	98,3	102,3	96,5
1978	95,5	98,9	103,6	99,0
1979	89,8	99,6	103,2	97,1
1980	93,9	99,3	102,8	98,4
1981	99,0	98,6	100,7	99,2
1982	97,8	97,5	98,0	97,3
1983	95,8	97,3		

On s'aperçoit que depuis 1973, les comptes des cantons présentent un meilleur degré de couverture que celui de la Confédération, à de rares exceptions près. En outre, un bref regard porté sur l'évolution des recettes cantonales et fédérales depuis la suppression temporaire des parts cantonales au produit net des droits de timbre et de la Régie fédérale des alcools permet de constater que les recettes cantonales s'accroissent à un rythme légèrement plus rapide que les recettes fédérales :

Evolution des recettes depuis 1980 (mio.fr.)

	Confédération		Cantons	
1980	16'318	} 19,06%	21'763	} 19,60%
1981	17'402		23'285	
1982	18'869		24'744	
1983	19'428		26'029	

Ainsi, malgré la suppression temporaire des parts cantonales, les recettes cantonales ont continué d'augmenter... même plus rapidement que celles de la Confédération.

On peut donc affirmer que les cantons seraient financièrement en mesure de supporter la suppression définitive de ces parts cantonales (dîme de l'alcool exceptée). Certains d'entre eux d'ailleurs ont procédé à des allègements fiscaux ou projettent de la faire, compte tenu de l'état satisfaisant de leurs finances (exemples: Zurich, Schwytz, Lucerne; annoncés : Jura, Fribourg).

Les finances cantonales n'ont donc pas souffert de la suppression temporaire des parts cantonales au produit net des droits de timbre et aux recettes nettes de la Régie fédérale des alcools et le total des parts cantonales aux recettes fédérales n'a cessé d'augmenter depuis 1981.

Comparées à l'année précédente, les dépenses de la Confédération consacrées aux parts cantonales ont même augmenté, en 1984, de 11,8%, alors que l'ensemble des dépenses de la Confédération n'a augmenté que de 6,7%.

Ainsi, malgré l'application du programme d'économies 1980, les versements de la Confédération aux cantons au titre des parts cantonales n'ont pas fléchi, bien au contraire, En outre, la Confédération va reprendre à sa charge, conformément aux décisions parlementaires prises dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches, les versements assumés par les cantons au titre de l'AVS (808 mio.fr. dès 1990). Elle va aussi verser aux cantons, conformément à la nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants, près de 400 mio.fr. supplémentaires par an.

La suppression des parts cantonales au produit net des droits de timbre et aux recettes nettes de la Régie fédérale des alcools, soumise au vote le 9 juin 1985, doit donc être replacée dans le contexte beaucoup plus large des flux financiers entre la Confédération et les cantons. Et dans ce contexte-là, les deux arrêtés fédéraux proposés impliquent des conséquences financières parfaitement supportables pour les cantons. Les directeurs cantonaux des finances viennent d'ailleurs d'annoncer qu'ils soutenaient ces deux projets.

2.3.6. Conséquences financières

L'acceptation des deux projets de suppression définitive des parts cantonales (droits de timbre et Régie fédérale des alcools) ne modifierait pas l'état actuel des finances des cantons (cette suppression existe depuis 1981).

En revanche, un refus populaire entraînerait pour la Confédération une augmentation de ses dépenses de transferts de l'ordre de 420 mio.fr. :

Selon plan financier du 2.10.1984	1986
Parts cantonales au produit net des droits de timbre	110 mio. fr.
Parts cantonales aux recettes nettes de la Régie fédérale des alcools	310 mio. fr.
	<hr/>
	420 mio. fr.

Ce montant supplémentaire à la charge du budget fédéral minerait sérieusement les efforts entrepris pour assainir les finances fédérales.

La suppression des parts cantonales (droits de timbre et Régie fédérale des alcools) est tout à fait acceptable dans l'optique des intérêts cantonaux. Elle l'est d'autant plus que le Conseil fédéral a annoncé, le 25 avril dernier, qu'il renonçait à exiger des cantons une compensation de 200 mio.fr. en contrepartie aux disponibilités supplémentaires dont ils bénéficient dorénavant grâce à la nouvelle législation sur les droits sur les carburants.

3. Arrêté fédéral portant suppression de l'aide aux producteurs cultivant le blé pour leurs propres besoins

Actuellement, le producteur qui livre du blé indigène à la Confédération est tenu d'en garder pour ses propres besoins. Le producteur qui utilise pour lui, dans son exploitation, du blé, du maïs destiné à l'alimentation humaine et, dans les régions de montagne, de l'orge, a droit à une réduction du prix de mouture exigé par le meunier à façon. Cette réduction est aujourd'hui de 10 francs par quintal de blé destiné à l'approvisionnement direct (jusqu'à 14 fr. par quintal dans les régions de montagne).

L'arrêté fédéral soumis au vote le 9 juin prochain propose de supprimer cette subvention modeste - 2,4 mio.fr. - de même que l'obligation d'approvisionnement direct qui lui est liée.

L'Assemblée fédérale s'est prononcée à de larges majorités en faveur de cet arrêté fédéral.

Le versement de la subvention aux producteurs cultivant le blé pour leurs propres besoins et l'obligation d'approvisionnement direct occasionnent chaque année des frais administratifs disproportionnés (600'000 fr. environ). Un certain nombre de producteurs de blé, bénéficiaires de cette subvention, se sont déclarés en faveur de sa suppression pour cette raison-là.

Il n'y a pas lieu de voir dans la suppression de cette aide une menace pour l'approvisionnement du pays en temps de guerre, car, actuellement, la décentralisation des stocks de blé est assurée, grâce aux centres collecteurs et aux collectivités agricoles.

L'obligation d'approvisionnement direct avait pour but d'assurer aux moulins à façon une certaine activité. Mais force est de reconnaître que cette mesure n'empêche pas le nombre de moulins à façon de diminuer chaque année. Son maintien ne changerait donc rien à cette situation. Quant aux bénéficiaires directs de la subvention, les producteurs cultivant le blé pour leurs propres besoins, leur effectif recule aussi.

Enfin ces primes de mouture représentent un montant négligeable pour les familles d'agriculteurs : 50 francs par an en plaine, 200 francs dans les régions de montagne. Rappelons que les paysans de montagne bénéficient déjà par ailleurs d'un certain nombre de mesures destinées à améliorer leur revenu.

Pour ces raisons, l'arrêté fédéral proposant la suppression de l'aide aux producteurs cultivant le blé pour leurs propres besoins paraît tout à fait acceptable. Il fait partie des mesures d'économies 1984.

(Dossiers : Finances fédérales C 1 b
Fédéralisme - Répartition des tâches A 1 d)

* * *

MESURES D'ASSAINISSEMENT DE LA CONFÉDÉRATION DEPUIS 1970

(GROUPE DE TRAVAIL REPORT DES CHARGES CONFÉDÉRATION/
CANTONS 1983)

(+ = ALLÈGEMENT; - = CHARGE; EN MILLIONS DE FRANCS POUR
L'ANNÉE 1982)

Mesures	Conséquences pour la Con- fédération	Conséquences pour les cantons	Remarques
1971 Régime financier 1971			
- augmentation des taux de l'ICHA de 11%	+ 600		
- suppression de la progression à froid pour l'IDN	- 200	- 90	(100%=290 M)
1972 Augmentation de la surtaxe sur les droits de douane sur les carburants de 5 ct/l	+ 220		
Augm. de l'impôt sur le tabac de 25%	+ 100		
Augm. de l'impôt sur les alcools	+ 40	(+ 40)	() jusqu'à 1981
1973 Utilisation de la marge de manoeuvre (à chaque fois + 10%) pour			
- l'ICHA	+ 400		
- l'IDN y compris compensation de la progression à froid	+ 110	+ 50	(100%=160)
1974 Augm. de la surtaxe sur les droits de douane sur les carburants de 10 ct/l	+ 430		
Augm. de l'impôt sur le tabac de 20%	+ 100		
pro memoria: ont été rejetés lors de la votation populaire du 8.12.1974			
- augm. des droits de douane sur les huiles de chauffage			
- augm. de l'ICHA (de 4,4/6,6% à 6,0/9,0%)			
- augm. des taux maximum de l'IDN et suppression partielle de la progression à froid			
- introduction de % du salaire dans l'assurance-maladie			
1975 Mesures d'urgence après le rejet du projet financier le 8.12.1974:			
- augm. des impôts sur l'alcool	+ 20	(+ 20)	() jusqu'à 1981

Mesures

- augm. de l'impôt anticipé de 30 à 35% et réduction simultanée de 12 à 10% de la quote-part des cantons
- IChA de 4,4/6,6% à 5,6/8,4%
- augm. de l'IDN de 10% sur le produit net et compensation partielle de la progression à froid

Conséquences
pour la Con-
fédération

Conséquences
pour les
cantons

Remarques

Premier paquet d'économies avec

- suppression limitée dans le temps de différentes subventions
- réduction temporaire de 15 à 9% des contributions de la Confédération à l'AVS
- réduction des dépenses propres de la Confédération
- réduction de 10% de toutes les quotes-parts des cantons pour 1975

9ème Revision de l'AVS

Renonciation définitive à une augmentation à 18,75% de la contribution de la Confédération et à 6,25% des contributions des cantons

1977 Deuxième paquet d'économies

- Modification de 35 dispositions légales et diminution de différentes subventions basées sur des lois et des ordonnances, en particulier
- plafonnement des subventions aux caisses-maladie
- suppression des contributions pour la planification des routes nationales

Pro memoria: rejet du 1er projet de TVA par le peuple et les Etats le 12.6.1977

+ 310

+ 1'210

(+ 400)

(+ 500)

(+ 100)

(+ 220)

[+ 500]

+ 750

[+ 450]

[+ 100]

(.)

seulem. 1975-77

seulem. 1975

seulem. 1975

[+ 160] pas compris dans le total, étant donné qu'une dépense prévue fut annulée.

- 60

<u>Mesures</u>	<u>Conséquences pour la Confédération</u>	<u>Conséquences pour les cantons</u>	<u>Remarques</u>	<u>Mesures</u>	<u>Conséquences pour la Confédération</u>	<u>Conséquences pour les cantons</u>	<u>Remarques</u>
<u>Troisième paquet d'économies avec</u>				<u>Total</u> toutes les mesures d'assainissement qui déployaient leurs effets en 1982, sans impôt fédéral direct	+ 6'200	- 300 - 410 }	resp. avec et sans augm. des droits de timbre et des impôts sur l'alcool depuis 1970
- réduction des subventions pour le pain et le beurre	+ 120						
- réduction de 15% de toutes les quotes-parts des cantons en 1978	(+ 220)	(- 220)	seulem. 1971				
- augm. de 50% des droits de timbre	+ 270	(+ 50)	seulem. jus qu'en 1981				
- augm. de 20% de l'impôt sur le tabac	+ 120						
Pro memoria: rejet du 2ème paquet de TVA par le peuple et les cantons le 20.5.1979				<u>Total</u> impôt fédéral direct	(- 510)	(- 210)	
1979 Imposition du commerce de l'or	+ 60						
1980 Imposition du tabac au plein taux de l'IchA	+ 60						
<u>Quatrième paquet d'économies avec</u>							
- diminution de la quote-part des cantons aux droits de timbre et au bénéfice de la Régie des alcools (limitée jusqu'en 1985)	+ 310	(- 310)	y compris augm. des impôts jusqu'en 1970 sans augm. des impôts depuis 1970				
- suppression complète des subventions pour le pain	+ 30						
- réduction linéaire des subventions (limitée jusqu'en 1985, à remplacer par le programme complémentaire)	+ 380	- 100					
- réductions de certaines subventions	+ 70	+ 60					
1981 Régime financier 1981							
- augm. de l'IchA de 5,6/8,4% à 6,2/9,3%	+ 600		dès 1983				
- atténuation de la progression à froid dans l'IDN	- 380	- 170	dès 1984 (100x-550 millions)				