

Feuille Fédérale

Berne, le 27 mai 1974 126^e année Volume I

N^o 21

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 68 francs par an: 38 francs pour six mois: étranger: 82 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

11936

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui de mesures complémentaires destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales

(Du 3 avril 1974)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message:

- un projet de loi fédérale à l'appui de mesures complémentaires destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales et
- un projet d'arrêté fédéral modifiant le régime financier de la Confédération aux fins de restaurer l'équilibre des finances fédérales (art. 41^{ter} cst. et art. 8 des dispositions transitoires).

1 Introduction

Le message expose tout d'abord la *situation* telle qu'elle se présente à l'heure *actuelle*. Le budget de la Confédération connaît depuis 1971 une impasse qui va croissant. Mais c'est le compte de 1973, qui s'est soldé par un excédent de dépenses d'environ 800 millions de francs au lieu des quelque 200 millions portés au budget, qui a véritablement donné l'alarme. Et tout porte à penser que, pour l'exercice en cours, l'excédent des dépenses sera infiniment plus lourd que prévu. La planification financière de 1975 à 1979 confirme la rapide détérioration des finances fédérales, puisqu'elle prévoit des impasses budgétaires de 2 à 4 milliards de francs par an. C'est pourquoi nous vous proposons tout un *train de mesures* destinées d'une part à créer les conditions propres à assurer un meilleur contrôle de l'évolution des dépenses et permettant de les réduire dans une juste mesure et, d'autre part, à procurer à la Confédération un surplus de recettes.

S'agissant des dépenses, il convient d'achever ce qui a été commencé avant de s'atteler à de nouvelles tâches comme aussi de mieux répartir les ressources et les effectifs limités dont nous disposons. Il importe à cet effet d'accorder

certaines attributions. Nous avons expressément renoncé dans le projet que nous vous soumettons à toucher aux engagements déjà pris.

Pour ce qui est de la *création de nouvelles ressources*, nous vous proposons en premier lieu de relever les taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires de 6 pour cent pour les livraisons au détail et de 9 pour cent pour les livraisons en gros. Comme ces mesures ne suffiront toutefois pas à elles seules à couvrir les besoins supplémentaires, il est nécessaire de tirer également parti, dans une mesure limitée, de l'impôt fédéral direct (impôt de défense nationale). Le taux maximal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques devrait être porté à 12 pour cent et celui de l'impôt sur le bénéfice net (rendement net) des personnes morales à 9 pour cent, en même temps que le premier supplément dans le tarif à trois paliers passerait à 4,4 pour cent.

Nous tenons à bien souligner que les réductions de dépenses et les surplus de recettes prévus ne suffiront pas, de loin, à rétablir l'équilibre financier, surtout pour ce qui est des exercices 1975 et 1978/1979. Il ne s'agit donc là que d'un programme minimum qu'il y aura lieu de compléter par d'autres mesures lors du prochain budget.

2 Situation actuelle

21 Etat critique des finances fédérales

Dans les perspectives financières de la Confédération pour les années 1975 et 1976, publiées parallèlement au budget de 1974, nous avions noté qu'en raison de l'évolution de plus en plus divergente des dépenses et des recettes, la Confédération se trouverait bientôt plongée dans une grave crise financière si l'on ne réagissait pas à temps. C'est pourquoi nous avons fait connaître notre intention d'élaborer le plus tôt possible des propositions concrètes en vue de redresser la situation tant sur le plan des dépenses que sur celui des recettes. Nous vous soumettons donc ci-après ces diverses propositions sous forme d'un train de mesures.

Les nouvelles analyses effectuées depuis l'automne passé montrent que les perspectives touchant l'évolution des finances fédérales ne se sont pas améliorées, loin de là. Tout d'abord, les résultats du compte de 1973 sont d'environ 600 millions plus mauvais que les prévisions même les plus pessimistes le laissaient entrevoir; en outre, les estimations relatives à ces prochaines années se présentent aussi maintenant sous un jour plus défavorable. La détérioration rapide des finances de la Confédération et de ses deux grandes régies - CFF et PTT - a provoqué de sérieuses difficultés de trésorerie que nous n'avons pu surmonter, et dans une certaine mesure seulement, qu'en faisant de nouveau appel à l'emprunt et en utilisant les réserves encore disponibles. Outre que les mauvais résultats du dernier exercice ont créé une situation de départ encore plus défavorable, le renchérissement des produits pétroliers ne manquera pas non plus, selon toute probabilité, d'exercer une influence néfaste sur l'évolution

future des finances fédérales. Il est donc d'autant plus urgent de prendre les mesures qui s'imposent car on ne saurait admettre que l'inflation soit encore stimulée par l'évolution des finances fédérales. En période de surexpansion économique persistante, la Confédération devrait au contraire réaliser comme autrefois des excédents de recettes et constituer des réserves pour des temps moins propices. Si, durant les nombreuses années marquées par un essor sans précédent, la situation des finances de la Confédération a régulièrement évolué de manière plus favorable qu'on le prévoyait, cela ne doit pas donner à croire qu'il en ira toujours ainsi à l'avenir. Ce serait également céder à une dangereuse illusion que d'admettre que la Confédération serait longtemps en mesure de supporter des impasses budgétaires de l'ampleur de celle qui résulte du compte de 1973.

Certes, des temps de guerre ou de crise peuvent justifier, momentanément, l'impasse budgétaire et l'endettement de la Confédération. Nous n'en sommes pas là. En une période de plein emploi telle que celle que nous connaissons actuellement, les lourds excédents de dépenses de la Confédération

- épuisent les réserves qui seraient nécessaires en cas de difficultés,
- compromettent la continuité des engagements pris dans tous les domaines de l'équipement économique et social,
- grèvent le marché des capitaux et entravent l'essor harmonieux de l'économie, le développement de nouvelles sources d'énergie, ainsi que le financement des dépenses des cantons et des communes,
- contribuent à la hausse du taux de l'intérêt, au détriment en particulier du logement et de l'agriculture,
- alimentent et accélèrent l'inflation, en dépréciant d'autant l'épargne, les rentes et les salaires.

Si elle ne parvenait pas à conserver des finances saines, la Confédération perdrait toute crédibilité dans la lutte contre le renchérissement et porterait ainsi atteinte au crédit de l'économie suisse dans son ensemble.

L'évolution passée ainsi que les nouvelles tendances qui se manifestent de plus en plus nettement et les prévisions relatives aux cinq années à venir montrent clairement que les graves difficultés que traversent les finances fédérales ne sont pas de nature accidentelle mais qu'elles traduisent au contraire un déséquilibre d'ordre structurel et durable. C'est pourquoi nous tenons une fois encore à dégager brièvement les principaux éléments de l'analyse que nous avons faite naguère de la situation, en tenant compte des modifications survenues depuis lors.

22 Evolution des finances fédérales jusqu'à ce jour

Depuis le début des années soixante, l'évolution des finances fédérales a été caractérisée par une forte croissance des dépenses, qui s'est encore accélérée au cours des derniers exercices. Cette tendance nous a amenés à prédire,

depuis des années déjà, une sérieuse dégradation de la situation. Mais grâce à l'ampleur inattendue des recettes due à l'essor de la conjoncture, le dangereux revirement qu'on attendait depuis le milieu des années soixante ne s'est produit qu'au début de la présente décennie. A vrai dire, ce renversement était déjà apparu plus tôt puisque, depuis 1965, les comptes financiers n'étaient le plus souvent qu'à peine équilibrés et que les nouvelles recettes étaient chaque fois assez rapidement épuisées. C'est en 1971 que la Confédération est véritablement entrée dans une période d'impasses budgétaires, ainsi que le montrent les chiffres suivants :

Année	Résultat du compte (en millions de francs, chiffres arrondis)	Détérioration par rapport au budget
1970.....	+200	
1971.....	—300	—200
1972.....	—250	—430
1973.....	—780	—580
1974.....	—200 ¹⁾	

¹⁾ montant porté au budget; le résultat du compte sera encore plus défavorable.

Pour les trois seules années 1971, 1972 et 1973, la Confédération a enregistré des excédents de dépenses de l'ordre de 130 millions de francs au total, si bien que les réserves accumulées au cours des années précédentes ont fondu pour une très large part. On saisira la signification de ce tournant dans les finances fédérales lorsqu'on saura que, depuis la fin du dernier conflit mondial, les comptes de la Confédération n'ont accusé — hormis une exception sans importance — qu'à deux reprises un excédent de dépenses, à savoir en 1952, lors de la guerre de Corée, et en 1967.

De 1946 à 1970, les excédents de recettes ont atteint au total un peu plus de 5 milliards de francs, soit à peu près 200 millions par an. Grâce à cette heureuse évolution, la Confédération a non seulement pu amortir une bonne partie des charges résultant de la dernière guerre, mais encore avancer, sans grever davantage la marché financier, quelque 2800 millions de francs pour la construction des routes nationales, satisfaire en partie les besoins financiers des CFF et procéder à des placements en prévision de temps difficiles. Lorsque ces réserves seront épuisées, la Confédération devra, pour faire face à ses propres besoins, recourir elle-même au marché de l'argent et des capitaux, ce qui, dans la conjoncture actuelle, est de nature à créer de fâcheuses tensions et ne saurait donc guère être sérieusement envisagé. Les montants en cause sont tels que la situation s'en trouve complètement modifiée. Si l'on a désormais, au lieu de l'excédent moyen de recettes de 200 millions de francs enregistré des années durant, un excédent de dépenses de 800 millions, cela équivaut, pour la trésore-

rie de la Confédération, à une diminution de ses ressources de l'ordre d'un milliard de francs. Or c'est là le quart de ce que le marché financier peut consacrer, chaque année, aux emprunts publics sans être trop fortement sollicité. Si la Confédération devait, dans la recherche des capitaux dont elle a besoin, entrer à ce point en concurrence avec les autres collectivités publiques, les entreprises de forces motrices et l'économie privée, cela aurait nécessairement de graves conséquences. Ses difficultés de financement ne manqueraient pas de se répercuter *ipso facto* sur les autres secteurs de notre économie et d'entraver par la même leur développement en freinant, voir en compromettant leur effort de rationalisation, seul garant d'une saine croissance. En outre, une augmentation sensible de la demande sur le marché financier entraîne inévitablement une hausse du taux de l'intérêt avec ses effets bien connus sur le taux hypothécaire, les loyers et le niveau général des autres prix.

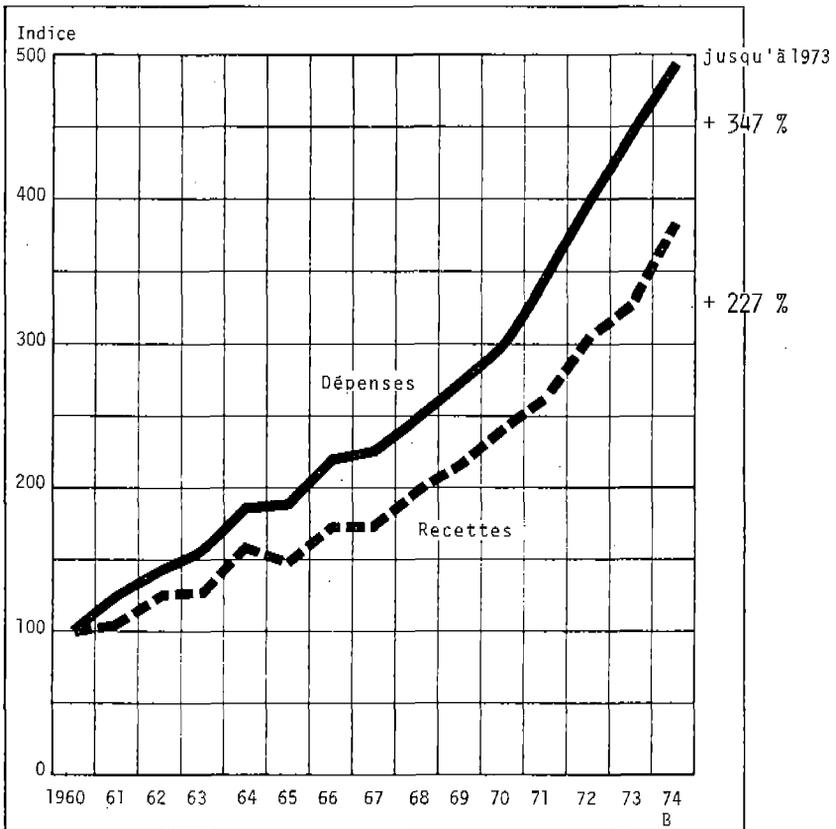
Alors que la Confédération était autrefois en mesure de neutraliser jusqu'à un certain point les effets que les impasses budgétaires des cantons et des communes exercent sur l'économie du pays, elle contribue désormais elle-même à aggraver l'excès général de la demande et, partant, à stimuler les facteurs inflationnistes.

Il ne faut pas perdre de vue enfin, qu'au cours de ces dernières années – ainsi que l'atteste le tableau comparatif ci-dessus – les comptes de la Confédération se sont régulièrement soldés par des résultats nettement plus défavorables que ceux qui avaient été prévus au budget. Il ne faut donc pas espérer que la situation évoluera de manière plus réjouissante qu'on ne l'avait prévu.

Nous avons vu que la détérioration des finances fédérales ne tenait pas seulement à des difficultés temporaires. Il suffit d'ailleurs de considérer l'évolution de ces dernières années. De 1960 à 1973, les dépenses de la Confédération se sont accrues de près de 350 pour cent, comme le montre le graphique ci-après; elles ont donc augmenté de quatre fois et demie. Cette expansion s'est produite pour près de la moitié durant les années 1970 (4 milliards sur un total de 9 milliards). Les recettes n'ont en revanche progressé que d'environ 230 pour cent au cours de la même période et n'ont donc qu'un peu plus que triplé. Sur un total de 7,5 milliards, l'augmentation afférente aux années postérieures à 1970 n'a été que de 2,9 milliards en dépit de la revision du régime financier et du relèvement de l'imposition du tabac, de l'alcool et des carburants. Au cours de ces trois seules années, l'augmentation des recettes a ainsi été inférieure de plus d'un milliard à l'accroissement des dépenses.

L'évolution des dépenses et des recettes de 1960 à 1974

(1960=100)



L'évolution de plus en plus divergente des dépenses et des recettes, qui s'est surtout accentuée ces dernières années, tient essentiellement au fait qu'une large part – et qui va croissant – des dépenses de la Confédération augmente beaucoup plus rapidement que le produit national brut alors que les recettes ne progressent qu'à peu près au rythme de ce dernier. Le taux d'accroissement des recettes a même été inférieur en 1973 de près de 6 pour cent à celui du produit national. Compte tenu de cet état de choses, les recettes budgétées pour 1974 apparaissent même extrêmement élevées; il n'est nullement certain qu'elles puissent être réalisées, d'autant plus que le renchérissement des produits pétroliers aura sans doute pour effet de provoquer une décélération de la croissance économique encore plus marquée

que celle que l'on avait pu admettre lors de l'établissement du budget de 1974 et, partant, une plus forte moins-value de certaines recettes importantes.

La forte *croissance des dépenses* est due tout d'abord au fait que les dépenses publiques – ainsi que la commission Jöhr l'avait démontré à l'époque¹⁾ – sont beaucoup plus affectées par le renchérissement qu'on ne pourrait le croire au vu de l'indice des prix à la consommation. L'explosion des dépenses observée ces dernières années s'explique, il est vrai, bien plus par l'ampleur – accrue dans d'énormes proportions – de l'aide demandée de tous côtés à la Confédération, que par le renchérissement. Dans notre rapport sur les perspectives financières²⁾ nous avons déjà montré dans quelle mesure la participation de l'Etat central à la réalisation de certaines tâches importantes s'était accrue comparativement aux dépenses engagées par les cantons et les communes durant les années 1950 à 1972.

Il convient à cet égard de relever que ce n'est pas seulement la relation entre les dépenses de la Confédération et celles des autres collectivités publiques consacrées à certaines tâches importantes qui s'est modifiée au détriment de l'Etat fédéral; les montants de ces dépenses de la Confédération se sont aussi considérablement accrus en valeur absolue comme cela ressort du tableau ci-dessous:

	Dépenses de la Confédération en millions de francs				Progression depuis 1950 (= 100)		
	1950	1960	1970	1973	1960	1970	1973
Relations extérieures	40	82	317	474	205	793	1 185
Défense nationale	536	969	2 014	2 556	181	376	477
Enseignement et recherche .	40	113	660	1 195	283	1 650	2 988
Sécurité sociale	265	326	1 322	2 457	123	499	927
Communications	76	160	1 257	1 742	211	1 654	2 292
Agriculture	120	346	778	1 105	288	648	921
Produit national brut	19 920	37 055	88 850	13 100	186	446	658

L'évolution des *recettes*, qui est restée – nous l'avons vu – bien en arrière de celles des dépenses au cours de ces dernières années, est déterminée dans une large mesure par la structure particulière du régime fiscal de la Confédération.

Alors qu'en 1964, 21,5 pour cent de l'ensemble des recettes fiscales de la Confédération provenaient encore des droits de douane (droits d'entrée), la part de ces recettes n'a cessé de diminuer depuis lors pour tomber à 13,1 pour cent en 1973 et cette évolution va encore se poursuivre. Ce recul tient

¹⁾ Rapport de la Commission d'experts chargée d'élaborer les principes et les méthodes d'une planification à long terme des finances fédérales (juillet 1966).

²⁾ Perspectives financières de la Confédération 1975 et 1976 (24 octobre 1973).

surtout à notre système douanier. Nos droits de douane ne sont en effet pas perçus sur la valeur des marchandises (droits *ad valorem*), mais se calculent sur leur poids (droits spécifiques). C'est ce qui explique que le produit des droits de douane ne peut se développer qu'en fonction de l'accroissement du volume des importations, quelle que soit l'évolution des prix. C'est ainsi qu'en période de fort renchérissement, la charge douanière réelle diminue de plus en plus; partant, l'élasticité des recettes douanières par rapport au mouvement des prix va s'amenuisant. A ce facteur viennent s'ajouter les moins-values imputables au démantèlement tarifaire (AELE, négociation Kennedy, accord avec la CEE), que l'on ne peut calculer avec exactitude mais qui, selon toute estimation, atteindront environ le milliard de francs en 1975.

Mais si l'augmentation des recettes de la Confédération a tendance à ralentir, cela tient aussi au fait qu'à longue échéance l'*impôt sur le chiffre d'affaires*, qui fournissait en 1973 près de 30 pour cent des recettes fiscales, s'accroît, dans le meilleur des cas, à peu près au même rythme que le produit national brut. Comme l'impôt frappe non seulement les biens de consommation, mais encore les investissements, le produit s'en trouve largement affecté. C'est ainsi qu'il s'accroît considérablement en période de forts investissements, comme par exemple dans les années 1960/1963 et 1969/1971, alors qu'il reste en deçà du taux de croissance de l'économie lorsque les investissements fléchissent. Par ailleurs, l'impôt sur le chiffre d'affaires n'est pas perçu sur les services au sens étroit du terme. Or, dans une économie en croissance, ceux-ci absorbent à la longue une part toujours plus grande de la demande globale si bien que la part de la demande intérieure frappée par l'impôt diminue en proportion.

D'une manière générale, il semble que le *déséquilibre croissant des finances fédérales* tiennent surtout au fait que les *tâches confiées à l'Etat* ont, comparativement à l'étranger, atteint en Suisse une *ampleur fort appréciable*, alors que la *charge fiscale* est demeurée *inférieure à celle qui est prélevée dans les autres pays industrialisés susceptibles d'être comparés au nôtre*. Bien qu'en l'occurrence les comparaisons de la charge fiscale d'un pays à l'autre soient à maints égards sujettes à caution, il est tout de même intéressant de relever que, selon les données les plus récentes publiées par l'OCDE, la charge fiscale prélevée en Suisse est de beaucoup inférieure à celle qui est proposée dans les autres pays industrialisés comparables d'Europe occidentale. C'est ainsi qu'en 1971, la part des recettes fiscales (y compris les cotisations de la sécurité sociale) dans le produit national brut n'atteignait pas tout à fait 24 pour cent dans notre pays, contre 34 en Allemagne, 35 en Belgique, 36 en France, 37 en Autriche, voire 42 aux Pays-Bas.

23 Evolution future des finances fédérales

Dans notre rapport du 24 octobre 1973 sur les perspectives financières de la Confédération, nous avions prévu, sur la base des données alors disponibles, une impasse budgétaire de l'ordre de 1,1 milliard de francs tant pour 1975 que pour 1976. Nous avons depuis lors revu ces estimations tout en les pour-

suisant jusqu'en 1979. En effet, ce n'est qu'alors qu'il sera possible d'instituer un impôt sur la valeur ajoutée (T.V.A.), plus productif que notre actuel ICHA. Les analyses les plus récentes confirment la tendance – que les données disponibles jusqu'alors permettaient déjà de dégager – à une évolution de plus en plus divergente des dépenses et des recettes. Les résultats du compte de 1973 montrent clairement que la situation a déjà pris une tournure plus critique qu'on ne l'admettait jusqu'ici. On notera que le point de départ des futures évaluations est par là même encore moins favorable, sans compter qu'on ne saurait déterminer à l'heure actuelle dans quelle mesure le renchérissement des produits pétroliers et le ralentissement de la croissance économique qui en résulte influenceront sur l'état des finances fédérales. Tout indique cependant que le déséquilibre entre les dépenses et les recettes ira en s'accroissant. Il apparaît aussi de plus en plus que le coût des nouveaux projets mis en chantier ces dernières années a été nettement sous-estimé.

Eu égard à la réelle difficulté de faire dans ces conditions des prévisions sûres mais devant la nécessité d'agir sans tarder, l'Administration des finances a essayé de déterminer, en recourant à trois méthodes d'estimation différentes, dans quelles limites les finances fédérales évolueront d'ici à 1979 (voir le graphique ci-après). Au vu de ces analyses, il faudra également s'attendre ces prochaines années à de sérieuses impasses budgétaires quand bien même on freinerait sensiblement l'augmentation des dépenses; et ces excédents de dépenses auront tendance, comme par le passé, à s'accroître. Dans la mesure où les estimations ont dû être axées sur le cours général de l'économie du pays, on s'est servi d'une évaluation préalable du produit national brut, qui donne pour la période en cause des taux d'accroissement nominaux tout d'abord de 9, puis de 7 pour cent, la croissance réelle moyenne s'établissant à quelque 3 pour cent.

Comme toute prévision, cette estimation du produit national brut se fonde sur de multiples hypothèses. C'est ainsi que nous avons admis que l'application des mesures visant à combattre le renchérissement serait poursuivie et que l'on réussirait ainsi à freiner sérieusement l'inflation. En outre, en raison notamment de l'évolution de la situation sur le marché du travail et dans le secteur de l'énergie, nous avons tablé sur un taux de croissance réelle de notre économie plus faible. Toutes ces hypothèses sont, à vrai dire, entachées de nombreux éléments d'incertitude, surtout dans les circonstances actuelles.

Les diverses prévisions appellent les remarques suivantes:

231 Estimation des recettes

Pour bien comprendre ces estimations, il importe de noter que nous avons pu prévoir au budget de 1974 un accroissement assez prononcé des recettes en tirant pleinement parti des marges de flexibilité de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt de défense nationale (cf. ch. 421 et 431 ci-après). Comme nous l'avons déjà relevé, il est cependant douteux, à en juger d'après le résultat

du compte de 1973 et le ralentissement que d'importants éléments de la demande ont subi dans leur croissance, que l'on parvienne à réaliser l'augmentation prévue. Après la hausse fort appréciable du produit de ces impôts consécutive aux mesures prises depuis 1971 – hausse qui selon toute estimation, devrait atteindre 1,2 milliard de francs, soit 80 pour cent de l'accroissement prévu de l'ensemble des recettes – il faudra compter dès 1975 avec des taux de progression sensiblement plus faibles à moins d'une révision du régime fiscal. Il semble en particulier que l'augmentation du produit des impôts de consommation sera relativement modeste, alors que les impôts sur le revenu et la fortune devraient plutôt rapporter davantage à partir de 1976, du fait que les revenus continuent de s'élever.

De manière générale, on constate que l'inflation croissante à un effet fâcheux sur le développement de certaines recettes fiscales importantes de la Confédération. L'élasticité des recettes fédérales (relation entre l'augmentation des recettes en pour cent et celle du produit national brut) décroît en proportion du renchérissement. Dans ces conditions, le décalage des recettes par rapport à l'évolution économique et aux dépenses, loin de n'être dû qu'à des difficultés temporaires, est un problème d'ordre structurel.

Les perspectives sur le plan des recettes sont d'autant moins réjouissantes que les évaluations faites jusqu'ici apparaissent optimistes à en juger d'après l'évolution la plus récente. C'est ainsi qu'au vu des rentrées de ces derniers mois, il faudrait corriger vers le bas, parfois dans une mesure sensible, les prévisions relatives à certaines recettes fiscales importantes, en particulier l'impôt de défense nationale, les droits de timbre et les droits de douane sur les carburants. Mais comme il est extrêmement malaisé aujourd'hui de prévoir l'évolution future et que la marge de dispersion est de toute façon considérable dans l'évaluation de ces recettes, nous préférons en rester pour l'instant aux estimations actuelles afin de ne pas encourir le reproche de faire preuve d'un pessimisme excessif. Nous tenons toutefois à appeler d'ores et déjà votre attention sur le fait que, si l'évolution actuelle devait se poursuivre, les impôts en question seraient inférieurs aux prévisions. Il va de soi que les services compétents suivent l'évolution de très près. Les estimations sont sans cesse revues et au besoin réajustées lorsqu'on dispose de nouvelles données dignes de foi. On admettra jusqu'à nouvel ordre que les recettes indiquées dans le chapitre traitant des résultats probables de ces prochaines années (ch. 233) ont très vraisemblablement été surestimées. En d'autres termes, les excédents de dépenses seront encore plus élevés.

232 Estimation des dépenses

232.1 *Tendance générale*

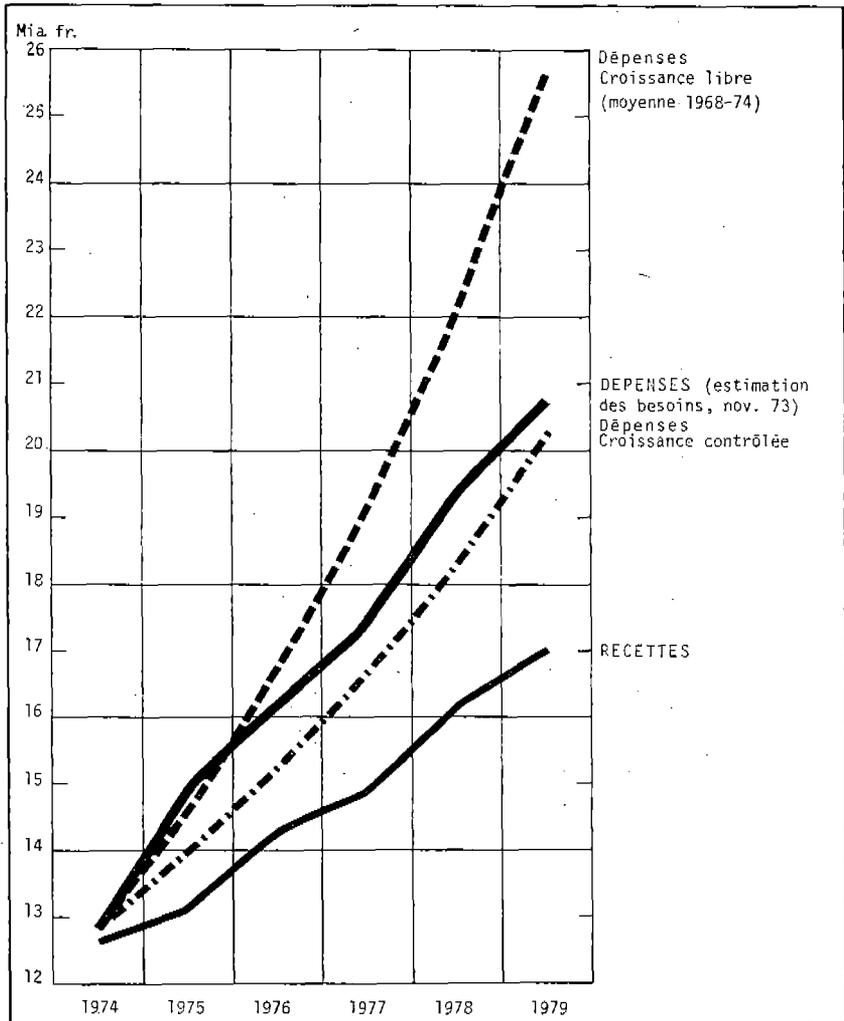
Si les dépenses que la Confédération consacre à ses principales tâches devaient continuer à s'accroître au rythme de ces dernières années (extrapolation de l'évolution des dépenses de 1968 à 1974), elles doubleraient le cap des 25 milliards d'ici à 1979; il en résulterait des excédents de dépenses croissants

qui constitueraient une charge absolument insupportable (voir la courbe supérieure des dépenses dans le graphique ci-après). Il ne saurait, cela va sans dire, être question de laisser les dépenses s'enfler à ce point. Il serait en effet impossible d'assurer leur couverture dans le cadre des moyens à notre disposition. Il importe cependant de ne pas perdre de vue qu'aujourd'hui déjà une fraction appréciable des dépenses fédérales s'accroît dans le sens de l'évolution extrapolée sous l'effet de décisions antérieures ou de facteurs sur lesquels nous n'avons aucune prise. Comme l'expérience nous l'enseigne, il est extrêmement difficile de modérer le rythme de croissance des dépenses et de diriger leur évolution, sans compter qu'une telle politique ne saurait avoir des effets immédiats. Il n'est pas exclu, non plus, qu'en cas de récession économique, la Confédération soit contrainte, pour stimuler la demande, soit d'accroître ses dépenses, soit de prendre de nouvelles mesures d'aide. Il est en effet bien évident que nous ne nous confinerions pas dans une prudente passivité si la diminution de l'activité qui s'observe déjà sur certains marchés aboutissait à une véritable récession accompagnée d'un vaste chômage. Dans une telle situation, nous devrions nous accommoder d'excédents de dépenses plus importants, alors qu'il en va tout autrement dans les circonstances actuelles.

232.2 Variante admettant une évolution contrôlée

Même si l'on continuait à prévoir pour les dépenses propices au développement harmonieux du pays, jugées hautement prioritaires, des taux d'accroissement supérieurs à la moyenne et qu'on fixait pour toutes les autres dépenses – en fonction du rôle qui leur revient dans la perspective d'une saine croissance de l'économie – des taux d'accroissement inférieurs ou tout au plus identiques à celui du produit national brut, on obtiendrait encore une courbe (courbe inférieure des dépenses sur le graphique) dont le tracé se situerait à un niveau nettement supérieur à celui de la courbe des recettes. Même en admettant une telle évolution des dépenses, infiniment plus faible que leur accroissement actuel, il faudrait s'attendre à des impasses budgétaires qui dépasseraient rapidement le milliard et excéderaient sans doute trois milliards en 1979.

L'évolution des finances fédérales de 1974 à 1979



Excédents de dépenses	1840	1910	2520	3220	3780	ESTIMATION DES BESOINS
en mio. fr.	850	900	1750	2100	3250	Croissance contrôlée
	1500	2400	4250	5900	8650	Croissance libre

232.3 Courbe des besoins estimés

Si l'on se fonde, pour déterminer le cours probable des dépenses, sur les besoins estimés par les départements, on obtient une courbe qui se confond tout d'abord avec celle qui exprime l'évolution suivie jusqu'ici, puis court entre les deux autres courbes pour se rapprocher finalement, vers 1979, de la courbe inférieure. Selon toute probabilité, cette méthode serre de plus près la réalité – du moins pour l'avenir immédiat. Pour ce faire, on a déterminé tout d'abord, au vu des données numériques fournies par l'expérience, les besoins afférents aux catégories de dépenses mineures, qui relèvent le plus souvent de la gestion administrative courante. Le montant exprimant ces besoins a été ensuite augmenté des besoins relatifs aux sept principaux secteurs de dépenses, lesquels ont été déterminés au moyen d'analyses plus poussées.

Même s'il ne s'agit là que d'estimations très grossières, il y a lieu d'attacher davantage de crédit à ces prévisions qu'aux précédentes données de cette nature. Nous avons déjà relevé que ces estimations ne tenaient pas compte du renchérissement des produits pétroliers. En outre, elles ont été bien souvent calculées au plus juste. Elles ne prennent pas, par exemple, en considération les prestations excédant le cadre de la réglementation actuelle dans le domaine de la politique agricole, ni des dépenses qu'entraînent les nouveaux besoins, notamment en ce qui concerne le trafic dans les agglomérations. Les dépenses de personnel ont, elles aussi, été calculées au plus juste. Enfin, les dépenses prévues pour de nouvelles tâches sont généralement surestimées au début, puis plutôt sous-estimées pour les années suivantes. Selon les expériences faites ces dernières années, il est donc probable que la courbe des dépenses, conformément à la tendance générale, suivra un cours ascendant un peu plus marqué durant la seconde moitié de la période d'estimation.

Quoi qu'il en soit, si l'on veut apprécier la situation avec réalisme, il y a lieu d'admettre que la courbe des besoins ainsi déterminés représente plutôt un minimum qu'un maximum d'exigences. Il sera donc nécessaire de renforcer les efforts tendant à contenir l'évolution des dépenses. Quand bien même l'on réussirait à réaliser de substantiels surplus de recettes, ce n'est qu'ainsi que l'on parviendra à restaurer l'équilibre entre les dépenses et les recettes.

233 Résultats probables

Si l'on met en regard des recettes présumées la courbe exprimant l'évolution la plus probable des dépenses, c'est-à-dire l'estimation définitive des besoins, on obtient le tableau suivant pour les années 1975 à 1979:

	1975	1976	1977	1978	1979
	En millions de francs				
Dépenses selon les besoins estimés	14 940	16 120	17 420	19 420	20 780
Recettes estimées	13 100	14 300	14 900	16 200	17 000
Excédents de dépenses	-1 840	-1 910	-2 520	-3 220	-3 780

Les évaluations les plus récentes confirment donc les observations déjà faites antérieurement, qui montraient l'évolution divergente des recettes et des dépenses. Si l'on ne réagit pas, cette situation ira même en empirant et les excédents de dépenses augmenteront dans de très fortes proportions.

Or des impasses budgétaires d'une telle ampleur imposeraient une charge vraiment insupportable qui ne se justifierait, à la rigueur, qu'en cas de recul général de l'emploi. Une pareille éventualité semble toutefois peu vraisemblable aujourd'hui. Il est plus probable que le potentiel de production continuera d'être utilisé au maximum. Si, contrairement à toute attente, une crise devait tout de même affecter le marché du travail, il va sans dire que des mesures ad hoc seraient prises sans retard. Nous n'avons nullement l'intention de mener une politique déflationniste.

Si elle décidait de pratiquer le déficit systématique, la Confédération contrecarrerait la politique de restrictions qu'elle a instaurée en vue de combattre le renchérissement. Mais surtout les autres collectivités publiques et le secteur privé auraient beaucoup plus de peine à se procurer les crédits nécessaires, ce qui perturberait gravement la croissance économique. Or celle-ci ne peut se poursuivre dans de bonnes conditions que si les pouvoirs publics et le secteur privé développent leurs activités autant que possible de concert, en tenant compte des possibilités qu'offre l'économie du pays prise dans son ensemble. Si la Confédération se trouvait placée devant une grave impasse budgétaire, il s'ensuivrait un renchérissement qui annihilerait tous les efforts entrepris jusqu'ici en vue d'y parer. Pour éviter que les finances fédérales ne deviennent ainsi un foyer d'inflation, dont les effets se feraient sentir bien au-delà du domaine de la Confédération, il faut agir rapidement; cela est d'autant plus nécessaire que la situation est aujourd'hui beaucoup plus critique qu'on ne le prévoyait il y a encore peu, les comptes de 1973 s'étant soldés par un résultat franchement mauvais.

24 Considérations sur les mesures à prendre

S'il n'est pas possible de restaurer sans tarder l'équilibre des finances de la Confédération, celle-ci sera contrainte soit d'accepter les graves conséquences qu'entraîne le gonflement des excédents de dépenses, soit de réduire certaines prestations qui conditionnent l'essor du pays.

Etant donnée l'évolution toujours plus divergente des recettes et des dépenses, les finances de la Confédération ne sauraient être assainies uniquement par le biais de recettes supplémentaires. Si l'on veut éviter que les dépenses ne dépassent encore davantage les recettes, dont la croissance est plus lente, il est indispensable de freiner sérieusement le rythme de leur progression, en procédant à une sélection plus sévère, afin de maintenir cet accroissement dans des limites raisonnables. Les efforts visant à assainir la situation doivent par conséquent porter aussi sur les dépenses. Il faudra notamment observer

la plus grande retenue à l'égard de toutes les demandes qui augmenteraient encore les charges financières de la Confédération. Celle-ci ne sera plus en mesure, durant un certain temps, d'assumer de nouvelles dépenses d'une certaine importance, sans que leur financement soit assuré.

Il ne sera pas possible non plus d'assainir le budget d'un seul coup, un certain temps étant nécessaire. La situation sera particulièrement difficile ces toutes prochaines années. En effet, la structure de notre régime fiscal actuel ne nous permet pas de créer immédiatement de nouvelles ressources; de plus, les mesures visant à réduire les dépenses ne déploient leurs effets que progressivement. Compte tenu des moyens praticables dans les délais utiles, nous vous proposons un train de mesures propres à faire face à la situation aussi bien sur le plan des dépenses que sur celui des recettes. Pour ce qui est des recettes, il ne saurait être question de recourir à la procédure d'urgence, qui semblerait s'imposer à première vue dans une situation aussi critique. Il ne serait en effet pas judicieux de créer de nouvelles ressources en vertu de dispositions légales limitées dans le temps et donc provisoires.

25 Procédure de consultation

Devant l'urgence des mesures à prendre, il ne pouvait être question de procéder à une consultation en bonne et due forme. Nous avons toutefois chargé le Département des finances de consulter oralement les partis politiques, les chefs des départements cantonaux des finances et les grandes associations. Les divers milieux entendus se sont félicités de notre volonté de contrôler l'évolution des dépenses. Comme il fallait s'y attendre, les mesures concrètes que nous avons proposées ont été jugées diversement. Nous nous sommes efforcés d'en tenir compte autant que possible.

La nécessité pour la Confédération de se procurer de nouvelles ressources n'a été contestée par personne et chacun a reconnu aussi que, pour compenser les moins-values douanières, il fallait avant tout relever l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Quant à créer de nouvelles ressources en recourant à l'impôt fédéral direct, l'opinion a prévalu qu'il fallait faire montre sur ce point de la plus extrême retenue. Certains sont favorables au relèvement des taux maximums applicables aux personnes physiques ainsi qu'à une plus forte imposition des personnes morales. Eu égard à la compensation des effets de la progression à froid, si les avis divergent considérablement, assez nombreux sont ceux qui rejettent toute compensation, notamment parmi les chefs des départements cantonaux des finances. Pour ce qui a trait à un éventuel passage au système de l'imposition annuelle *postnumerando* (c.-à-d. sur les revenus immédiats) des personnes morales, une forte minorité des milieux consultés demandent que cette réforme soit reportée jusqu'au moment où l'on s'attellera à une solution durable; d'autres proposent même d'étendre le système *postnumerando* aux personnes physiques, alors que la majorité ne s'est absolument pas exprimée sur ce point.

La plupart s'opposent à un relèvement de la quote-part des cantons au produit de l'impôt de défense nationale; la proposition tendant à supprimer la limitation dans le temps de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt de défense nationale a également rencontré des adversaires résolus.

La solution que nous vous proposons aujourd'hui – et qui s'écarte en partie des propositions soumises à la procédure de consultation – prend en considération les derniers résultats des comptes d'Etat qui montrent que les prévisions faites alors étaient encore trop optimistes.

3 La loi fédérale à l'appui de mesures complémentaires destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales

31 Conception

Dans son effort, malaisé s'il en est, visant à infléchir les dépenses, la Confédération se doit de tenir compte de deux préalables majeurs:

- La *répartition des pouvoirs prévue par la constitution* en matière budgétaire ne doit pas être remise en cause; il y a même lieu de renforcer la responsabilité commune du parlement et du gouvernement. Il appartiendra à l'Assemblée fédérale d'établir les grandes lignes de la planification financière et de la politique des dépenses. Nous devrions pouvoir disposer, quant à nous, de moyens d'action plus efficaces pour mener cette politique à bien.
- *Les obligations existantes ne doivent pas être transférées, ni les engagements pris rompus.* C'est pourquoi seuls les nouveaux engagements seront soumis à certaines limitations dans l'intérêt général. Toute autre attitude serait inadmissible envers les cantons et les communes qui, eux aussi, se débattent dans des difficultés financières. De ce fait, il sera impossible de modifier rapidement l'évolution en cours et, en dépit des surplus de recettes, de restaurer à bref délai l'équilibre du budget; force est donc d'en prendre son parti.

On peut envisager, grosso modo, deux catégories de mesures qui s'inspirent des idées directrices suivantes:

- Il importe en premier lieu *d'achever ce qui a été commencé*, avant de s'atteler à de nouvelles tâches. Il faut prendre le temps de souffler.
- Les ressources financières et les effectifs du personnel de la Confédération, du fait même qu'ils sont limités, doivent être mieux répartis. Il faut tirer encore un meilleur parti des moyens à notre disposition. Il importe donc de se concentrer sur l'essentiel, d'appliquer des solutions rationnelles, de renoncer au perfectionnisme et de fixer un ordre de priorités, bref, de soumettre les dépenses à une *planification* plus rigoureuses et à long terme.

De quels critères faut-il s'inspirer pour déterminer les mesures à prendre? C'est sans doute en procédant à des coupes linéaires qu'on réduirait le plus aisément les dépenses. Mais il faut se garder, par principe, de tout schématisme

en ce domaine. Ce serait en effet méconnaître l'importance variable des diverses tâches et compromettre la réalisation de celles qui sont absolument essentielles. Les mesures à envisager doivent donc l'être en fonction de l'urgence et de la priorité reconnues aux différents secteurs. Il ne sera pas possible non plus de subordonner ces mesures à la mise au point d'un système de finalités politiques cohérent et faisant l'unanimité. Ce serait là une condition inacceptable, ne serait-ce que parce que le temps presse; il faut en effet tout mettre en œuvre pour redonner sans tarder aux autorités la liberté d'action dont ils ont besoin en matière financière. Il importe d'éviter tout excès de casuistique et de ne pas s'ingénier à vouloir réduire les moindres dépenses. Les mesures proposées doivent être *simples, réalisables et de portée générale*.

Si l'on veut surseoir aux tâches nouvelles en vue d'achever ce qui a été commencé, il faut prolonger les délais légaux de réalisation, renoncer momentanément à exécuter certains projets ou en réduire l'ampleur. Certaines de ces mesures n'impliquent pas de nouvelles compétences légales, car elles relèvent directement du parlement et du gouvernement, qui devront notamment *faire preuve de davantage de retenue dans l'attribution de nouvelles tâches à la Confédération*. Le sens de la mesure dans les questions financières ne peut être inculqué par la voie législative.

Indiquer les ressources disponibles pour une certaine période, c'est là un instrument classique de gestion. On détermine ainsi un cadre qui permet ensuite de planifier en fonction des priorités et de l'urgence, si bien qu'on a la certitude que les ressources financières restreintes mises à notre disposition seront utilisées à bon escient. Il va sans dire que la Confédération ne peut se charger seule de cette planification et qu'elle doit coopérer à cet effet avec les autorités cantonales, voire communales compétentes. L'article 30 de la loi sur les finances de la Confédération, qui nous fait un devoir de coordonner la planification financière de la Confédération, des cantons et des communes, trouve ici un vaste champ d'application. Le plan ne porte nullement atteinte au droit de voter les crédits que la constitution confère au parlement. Ce droit s'en trouve même revalorisé, puisque la planification pluriannuelle des dépenses lui permet d'agir à temps sur l'évolution de certaines dépenses importantes.

C'est sciemment que nous avons renoncé à instituer des «*freins aux dépenses*» dont il avait souvent été question autrefois. A en juger d'après les résultats obtenus, les prescriptions fixant des majorités qualifiées ou prévoyant des clauses de couverture dépourvues de tout caractère impératif ne sont en fait pas très efficaces.

Pour diverses raisons, les *mesures proposées* devraient être prises *sous la forme d'une loi*:

- Si l'on veut que l'Assemblée fédérale soit en mesure d'agir à temps sur le volume des dépenses d'équipement et, le cas échéant, sur leur échelonnement (art. 1^{er}, 2^e al., let. a), les moyens d'action dont elle disposait jusqu'à présent ne suffisent plus. Un tel pouvoir déborde du cadre juridique que constitue le budget annuel et doit donc recevoir une base légale. Il s'ensuit que l'on

ne pourra à l'avenir accorder de nouvelles subventions en vertu de lois de subventionnement que dans la mesure où l'état des finances fédérales le permet.

- Le mandat impératif donné au Conseil fédéral de limiter *l'effectif du personnel* au strict nécessaire (art. 1^{er}, 2^e al., let. b) doit revêtir la même forme juridique que les textes légaux qui chargent la Confédération de nouvelles tâches et impliquent par là même l'engagement du personnel requis à cet effet.
- Le Conseil fédéral doit être habilité à prolonger les délais légaux (art. 2) et à modifier des dispositions de portée générale (rapprochement tarifaire, art. 4). Ces compétences ne peuvent être accordées que par la voie législative.
- La *perception d'émoluments appropriés* (art. 5) est une mesure de portée générale et nécessite donc une base légale.

On notera que la loi n'énonce pas elle-même les mesures ad hoc à prendre, mais qu'elle se borne à créer les possibilités qui permettront de les appliquer. C'est au cours d'une seconde phase, c'est-à-dire lors de la préparation du budget de 1975, que l'on se préoccupera de l'enveloppe financière à fixer pour les dépenses d'équipement (art. 1^{er}, 2^e al., let. a). Vous aurez alors la possibilité de vous prononcer sur les sommes prévues.

32 Ampleur des réductions de dépenses prévues

On ne saurait encore évaluer avec précision la réduction des dépenses que les mesures envisagées permettront de réaliser par rapport aux besoins estimés. L'ampleur de ces réductions dépendra essentiellement du frein que le plafonnement des crédits et la prolongation des délais permettront d'apporter dans l'exécution des tâches. A en juger d'après les premières estimations officieuses de l'Administration des finances, tout porte cependant à penser qu'en tirant pleinement parti des diverses possibilités offertes par la présente loi, on réaliserait des économies annuelles de 200 à 300 millions de francs au cours des deux premiers exercices et de 500 millions à un milliard de francs au cours des trois exercices suivants. Il est en tout cas certain que les économies réalisables et les surplus de recettes escomptés ne suffiront pas – il s'en faut beaucoup – à contrebalancer les excédents de dépenses prévus pour ces prochaines années. Ces estimations confirment au demeurant que les correctifs qui seront apportés à l'évolution ne feront sentir leurs effets que peu à peu, puisque rien ne sera changé aux engagements déjà pris et qu'on se bornera à freiner le volume des nouveaux engagements.

33 Commentaire du projet de loi

331 Article premier: objectifs et moyens

Le 1^{er} alinéa définit l'objectif général de la loi qui est de limiter les dépenses au strict nécessaire dans le cadre des efforts visant à restaurer l'équilibre des finances fédérales, et à n'accepter de charges nouvelles qu'en fonc-

tion des possibilités financières de la Confédération. Il traduit la ferme volonté des organes à tous les niveaux de n'entreprendre désormais que ce qui est absolument indispensable et de surseoir à ce qui n'est que simplement souhaitable ou utile, autrement dit de tenir mieux compte des priorités.

Le 2^e *alinéa* énonce les principaux moyens devant servir à réaliser les objectifs :

A la *lettre a*, l'Assemblée fédérale est autorisée à fixer un plafond aux dépenses d'équipement pour les *années 1975 à 1979*. Ce plafond est indispensable si l'on veut pouvoir établir une planification qui tienne compte des possibilités financières. Le parlement se voit ainsi conférer un moyen d'action conforme à la responsabilité qu'il assume en matière de finances fédérales. Le cadre ainsi assigné à la planification financière n'en sera pas pour autant immuable et l'Assemblée fédérale aura évidemment le droit d'adapter les décisions qu'elle aura prises à cet égard à l'évolution de la situation, cela de préférence lors de l'examen du budget.

Par dépenses d'équipement, il faut entendre les frais engagés pour les constructions, l'acquisition de matériel et la recherche, en tant que ces activités relèvent directement de la Confédération, ainsi que les prestations analogues fournies à d'autres collectivités publiques ou à des tiers. Il y aura encore lieu de définir exactement les secteurs à englober dans la planification pluriannuelle. Il conviendra évidemment de se limiter aux rubriques d'une certaine importance (avec des dépenses supérieures p. ex. à 10 mio. fr. par an). Ces plafonds pluriannuels permettront d'agir sur un peu plus de 25 milliards de francs de dépenses, soit quelque 30 pour cent de l'ensemble des dépenses prévues dans la planification financière de la période 1975 à 1979, qui se montent à 89 milliards. L'Ouverture des différents crédits annuels se fera par la voie budgétaire et restera ainsi également de la compétence de l'Assemblée fédérale.

Les plafonds prévus pour les divers secteurs durant la période quinquennale 1975-1979 vous seront soumis sous la forme d'un projet d'arrêté fédéral simple, vraisemblablement en même temps que le budget de 1975. Nous pouvons d'ores et déjà vous assurer que ces plafonds ne seront pas inférieurs aux chiffres actuels. Il sera toutefois indispensable de freiner le rythme de croissance des dépenses.

En vertu de la *lettre b*, le Conseil fédéral sera contraint de limiter les effectifs du personnel au strict nécessaire. Notre intention est tout d'abord de mieux tirer parti des effectifs qui nous ont été accordés jusqu'à présent en pratiquant une plus grande mobilité, c'est-à-dire en procédant à des transferts d'un service à l'autre. Nous nous proposons au surplus d'intensifier encore les efforts tendant à rationaliser l'activité de l'administration.

La compression des dépenses publiques ne va pas sans un effort systématique pour canaliser l'accroissement des effectifs du personnel. Outre les charges salariales, des sommes considérables sont affectées aux bureaux, à l'équipement et à la gestion courante. Dans l'administration fédérale également, tout nouveau

poste de travail entraîne d'importants frais. Au surplus, le manque aigu de personnel disponible provoque, sur le plan du recrutement, une véritable concurrence entre la Confédération, les autres collectivités ou entreprises publiques et le secteur privé.

En limitant l'accroissement du personnel dans les départements (y compris les écoles polytechniques), à la Chancellerie fédérale et dans les tribunaux fédéraux, nous comptons réduire sensiblement la progression des effectifs qui devra être inférieure à 1 pour cent, ainsi que nous l'avons prévu par exemple dans la convention que nous avons passée le 1^{er} juin 1973 avec les gouvernements cantonaux et qui établissait des directives communes pour l'élaboration des budgets. Cela réduit, il est vrai, fortement les possibilités qu'a l'administration fédérale de se charger de nouvelles tâches. Selon nos estimations, l'augmentation prévue devrait permettre de satisfaire aux besoins les plus pressants des services. Il s'agit ainsi d'exercer sur ceux-ci une plus forte pression pour les amener à rationaliser leur activité et à se restructurer. D'après les expériences faites jusqu'à ce jour, il devrait être possible de mieux utiliser les 33 000 agents actuels en améliorant la répartition des effectifs entre les différents services. Pour le reste, il sera indispensable de fixer d'avance l'accroissement prévu des effectifs pour les cinq prochaines années et de donner ainsi en temps voulu aux départements et aux services, les éléments qui leur permettront de mieux planifier et organiser leur activité.

A titre de mesure d'appoint, il importera d'accorder encore davantage d'attention à l'emploi de surnuméraires. S'il faut d'une part veiller à ce qu'il ne soit pas possible d'éluder par là les mesures prises en vue de limiter les effectifs et de rationaliser l'exploitation, l'appel accru à ces auxiliaires permettrait d'autre part de mieux faire face aux périodes de presse et à certaines impasses momentanées. Il sera possible d'atteindre ces deux objectifs en limitant les *crédits destinés à l'emploi de surnuméraires* – comme nous l'avons fait dans le budget de 1974 – tout en assouplissant quelque peu la pratique suivie jusqu'ici quant à l'utilisation temporaire des crédits affectés au personnel régulier pour l'engagement des ces auxiliaires.

La *lettre c* nous autorise à simplifier des projets de construction ou d'acquisition déjà approuvés, à en réduire l'ampleur ou à en différer l'exécution et, partant, à réduire ou à étaler les crédits de paiements nécessaires. Cette procédure sera également applicable aux études déjà approuvées. Ne seront toutefois visés que les projets relevant directement de la Confédération; les cantons ne seront donc pas touchés par cette mesure. Nous n'avons par ailleurs nullement l'intention d'user de cette faculté pour remettre en cause les projets adoptés par le Parlement. En revanche, il est nécessaire que ce droit nous soit expressément reconnu afin que nous puissions soumettre les projets fédéraux déjà approuvés à des règles aussi strictes que celles que nous serons de plus en plus amenés à appliquer aux nouveaux projets.

Le 3^e *alinéa* prévoit que les engagements que la Confédération sera amenée à prendre touchant ses propres projets ainsi que l'octroi de subventions devront

satisfaire aux exigences fixées au 2^e alinéa, lettre *a*. Il ne s'agit en l'occurrence que des projets relevant directement de la Confédération et de l'octroi de *nouvelles* subventions fédérales. Il faudra, ce faisant, accorder la priorité aux engagements existants. Quant à l'octroi de *nouvelles* subventions, il conviendra de tenir davantage compte que jusqu'ici de la possibilité d'effectuer au cours des années qui suivent les paiements promis. Il importe absolument d'éviter que des projets «restent en plan». Il y aura lieu de fixer, sur la base des plafonds de financement, les nouveaux engagements autorisés soit au moyen de crédits de programme, comme jusqu'ici, soit par le biais de crédits annuels d'engagement approuvés en même temps que le budget. Cela facilitera l'établissement et l'examen des plans les différents secteurs. Les cantons notamment doivent pouvoir disposer de ces données pour leur planification financière. Cette méthode ayant d'ores et déjà porté ses fruits, il sied d'en poursuivre l'application systématique.

Au demeurant, l'importance de cette disposition tient aussi au fait qu'on reproche parfois aux lois de subventionnement d'entrer en conflit avec les impératifs financiers de l'Etat.

Le 4^e alinéa montre bien que les mesures prévues à l'article premier seront également applicables, dans la mesure du possible, aux CFF et aux PTT. Il est sans doute superflu de souligner que les finances de nos deux grandes régies sont étroitement imbriquées avec celles de la Confédération et qu'elles s'interpénètrent même pour une part, dans le cas par exemple de la trésorerie. En proposant que ces mesures s'appliquent par analogie aux CFF et aux PTT, nous avons tenu compte du régime de compétence propre à chacune de ces entreprises ainsi que de leurs particularités.

332 Article 2: Prolongation des délais légaux

L'article 2 nous autorise à prolonger de cinq ans au maximum les délais légaux fixés pour l'achèvement d'ouvrages et d'autres projets, lorsque cela est nécessaire pour éviter un dépassement de crédit. La nécessité d'insérer dans la loi une telle règle de compétence découle de l'article 1^{er}, 2^e et 3^e alinéa, du projet; ces dispositions exigent d'une part que l'on fixe un plafond plurianuel pour les dépenses d'équipement (2^e al., let. *a*) et, d'autre part, que les nouvelles subventions soient allouées compte tenu de ces limites (3^e al.). Si, en raison de l'état des finances fédérales, ce plafond ne pouvait être fixé de manière à permettre l'exécution de certains projets ou ouvrages dans les délais utiles, il ne resterait plus qu'à prolonger les délais. Il ne saurait donc être question de renoncer à cette soupape de sûreté.

333 Article 3: Rapprochement tarifaire

Cette disposition nous autorise à freiner le rapprochement des tarifs des entreprises ferroviaires concessionnaires applicables à la population non indigène de ceux des Chemins de fer fédéraux.

La compétence qui nous est conférée ne doit pas porter atteinte à l'objectif que l'arrêté du 5 juin 1959 sur le rapprochement tarifaire (RS 742.402.2) fixe à son article 1^{er}, savoir «favoriser le développement économique des régions du pays désavantagées du fait de leur situation géographique ou pour d'autres raisons». Les avantages accordés à la population indigène ne seront pas touchés car celle-ci continuera, en ce qui concerne le transport des personnes, à bénéficier des tarifs des CFF sur les réseaux de la plupart des compagnies de chemins de fer. Nous ne pourrions en exclure que le trafic général des personnes, c'est-à-dire le transport de la population non indigène, ainsi que le transport des bagages, des marchandises et des animaux. Cela aurait pour conséquence que l'usager qui ne résiderait pas dans la région devrait probablement payer un prix de transport plus élevé puisque la Confédération ne verserait plus au chemin de fer d'indemnité pour manque à gagner. Cette mesure est toutefois justifiée parce que la Confédération ne peut plus, dans l'état actuel de ses finances, s'offrir le luxe d'allouer des subventions dont certains bénéficiaires n'ont pas absolument besoin (p. ex. réduction du prix des billets sur les lignes touristiques). Cependant, nous nous rendons parfaitement compte qu'il ne sera pas partout possible, du moins dans de brefs délais, de compenser intégralement la perte d'indemnités pour manque à gagner par des augmentations de tarif. C'est pourquoi la Confédération devra contribuer davantage que jusqu'ici, en vertu de l'article 58 de la loi sur les chemins de fer, au maintien de l'exploitation des chemins de fer obérés. Malgré tout, elle pourrait, en utilisant pleinement la compétence qui lui est donnée, réaliser des économies appréciables; en effet, de nombreuses compagnies de chemin de fer peuvent fixer leurs tarifs de transport de manière à couvrir les frais sans qu'il en résulte pour autant une baisse du trafic.

334 Article 4: Prévention des crises

En vertu de cette disposition, le Conseil fédéral est tenu de prévoir, dans le cadre de la planification des dépenses, les mesures nécessaires pour le cas d'une récession économique.

Les mesures proposées dans le domaine des dépenses ne doivent nullement conduire à une politique générale de déflation. La prospérité économique et le plein emploi resteront nos principaux objectifs même s'il importe, pour lutter contre l'inflation, de modérer quelque peu la croissance. Comme nous l'avons déjà dit en début de message, nous ne pourrions nous confiner dans la passivité si les indices de ralentissement de l'activité économique, qu'il est déjà possible de déceler dans certains secteurs, devaient aboutir à une véritable récession. Nous serions inévitablement amenés, en pareil cas, à stimuler à nouveau l'économie; pour ranimer la demande, il faudrait soit accroître les dépenses, soit prendre de nouvelles mesures d'encouragement. Force serait alors d'accepter, selon les circonstances, des excédents de dépenses plus élevés. Aussi convient-il de prendre à temps les dispositions nécessaires pour être à même, si une récession s'amorçait, d'intervenir rapidement et d'adopter sans tarder

les mesures propres à stimuler l'économie. La Confédération s'étant déjà prémunie pour parer à de telles éventualités en différant l'exécution de nombreux projets et en constituant d'importantes réserves de travail, la disposition proposée se borne à nous donner le mandat précis et impératif d'intégrer cette politique de prévoyance dans la planification des dépenses.

335 Article 5: Emoluments

L'article 5 nous charge d'édicter des prescriptions sur la perception d'émoluments appropriés pour les décisions et autres prestations de l'administration fédérale.

Selon le droit en vigueur, la perception d'émoluments est régie de manière générale par la loi sur la procédure administrative, sans compter diverses réglementations particulières. Tant les autorités judiciaires que les autorités administratives statuant en seconde instance sont généralement tenues de faire supporter à la partie qui succombe, les frais de procédure qui comprennent l'émolument d'arrêté, les émoluments d'écriture et les débours (art. 153, 1^{er} al., let. b, et 156 OJ/art. 63 LPA). Les arrêtés des autorités statuant en première instance ne sont en revanche pas soumis à cette règle. Lorsque la loi fédérale spécifique ne contient pas de disposition sur les émoluments, ce qui est souvent le cas, il n'est possible, faute de base légale, que de percevoir un modique émolument de chancellerie (cf. à ce sujet l'art. 13 de l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative). Il y a manifestement là une lacune qu'il importe de combler. Compte tenu de l'état critique des finances fédérales, il ne saurait plus être question de ne percevoir qu'un simple émolument de chancellerie pour des décisions prises dans l'intérêt d'un particulier et qui occasionnent souvent des frais considérables à l'administration.

Quant aux autres prestations pour lesquelles il y aurait lieu de percevoir des émoluments, il convient en particulier de citer les avis donnés par le Département fédéral de justice et police en matière de droit international privé ainsi que les travaux exécutés par la Direction des mensurations cadastrales. Du moment que des particuliers peuvent tirer un profit matériel de ces prestations, il convient de percevoir des émoluments appropriés. En revanche, cette disposition ne s'appliquerait pas aux prestations mineures de l'administration.

34 Constitutionnalité

La constitutionnalité du projet de loi que nous soumettons à votre approbation découle, dans la mesure où il contient de nouvelles dispositions, des articles 42^{bis} et 85, chiffres 1 à 3 et 10, de la constitution fédérale. La disposition importante quant au fond est l'article 42^{bis} qui prescrit à la Confédération d'amortir le découvert de son bilan en tenant compte de la situation économique. Cette disposition oblige donc la Confédération à suivre une politique financière appropriée à la conjoncture. Pour toutes les mesures qu'elle est amenée à prendre

dans les domaines de la politique économique et de la politique financière, elle est tenue de se conformer autant que possible aux impératifs d'une saine conjoncture et à la nécessité de prévenir les crises. Selon la disposition précitée de la constitution, la Confédération doit amortir le découvert de son bilan en période de prospérité économique ou, du moins, éviter de s'endetter davantage, en veillant à équilibrer son budget (dépenses couvertes par les recettes).

La compétence accordée à la Confédération de limiter l'effectif de son personnel (art. 1^{er}, 2^e al., let. b, du projet) procède du principe qui veut que la Confédération dispose des moyens qui lui permettent d'exercer les attributions que lui confère la constitution. Au nombre de ceux-ci, il convient de citer le pouvoir d'organisation, c'est-à-dire le droit de déterminer l'organisation nécessaire à l'exécution des tâches qu'elle est appelée à assumer, ainsi que l'effectif du personnel requis à cet effet. La Confédération se doit à cet égard de tenir compte de la situation financière (art. 42^{bis} est.). Or, dans l'état actuel des finances fédérales, il est indiqué de limiter l'accroissement des effectifs.

4 L'arrêté fédéral modifiant le régime financier de la Confédération

41 Nécessité d'obtenir des recettes supplémentaires

Les impasses budgétaires auxquelles il y a lieu de s'attendre pour ces prochaines années seront d'une telle ampleur qu'il ne sera pas possible de les éliminer par la seule réduction des dépenses. Même si l'on réussissait à faire toutes les économies proposées ou réalisables d'autre manière, il subsisterait des excédents de dépenses de l'ordre de 1,5 à 3 milliards de francs. Cela étant, on ne saurait, dans l'état actuel de la conjoncture, tant pour des raisons politiques que pour des motifs économiques, surseoir à l'ajustement des recettes jusqu'au moment où les projets prévus à moyen terme et ne pouvant se réaliser que dans un contexte plus large seront en état d'être discutés.

Pour couvrir ses moins-values douanières et ses dépenses en fort accroissement, la Confédération devra surtout développer les impôts à la consommation, ce qui lui permettra de ménager la seule source importante de recettes fiscales des cantons, à savoir les impôts sur le revenu et la fortune. On ne saurait toutefois développer considérablement l'impôt sur le chiffre d'affaires sans abandonner le système actuel d'imposition des grossistes au profit de celui de la taxe sur la valeur ajoutée, tel qu'il existe actuellement dans tous les pays industrialisés d'Europe occidentale. Les travaux préparatoires vont bon train et nous espérons pouvoir, d'ici à la fin de cette année, soumettre à la procédure de consultation le rapport et les propositions de la commission d'experts.

Par ailleurs, d'autres problèmes de politique fiscale sont en pleine discussion. Nous mentionnerons en particulier l'institution du nouvel impôt fédéral

direct et sa répartition entre la Confédération et les cantons, l'harmonisation fiscale et l'impôt sur la richesse.

Nous avons soumis récemment aux cantons, aux partis politiques et aux associations économiques, pour consultation, des projets d'harmonisation fiscale ainsi qu'un projet de loi sur l'impôt fédéral direct. C'est là un premier pas.

Dans la mesure où cela dépend de nous, nous mettrons tout en œuvre pour que ces problèmes, qui appellent une solution à moyen terme, soient traités avec diligence. Cependant, les économies et les surplus de recettes prévus par le présent projet ayant un caractère d'urgence, nous devons nous rabattre sur les solutions les plus simples. C'est pourquoi nous vous proposons les mesures suivantes en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires (IChA) et d'impôt de défense nationale (IDN), qui peuvent être mises en œuvre assez rapidement.

42 Augmentation de l'IChA à partir du 1^{er} avril 1975

421 Mesures prises jusqu'ici en matière d'IChA

Dans le cadre du régime financier de 1971 à 1982 (AF du 24 juin 1971, RS 1971 907), les taux de l'IChA ont été portés, pour les livraisons au détail, de 3,6 à 4 pour-cent et, pour les livraisons en gros, de 5,4 à 6 pour cent avec effet au 1^{er} janvier 1972; ils ont ainsi retrouvé le niveau qui fut le leur de 1943 à 1955. La liste franche, qui avait été étendue à plusieurs reprises à partir de 1950, ne fut pas modifiée; en revanche, l'imposition des travaux dans le secteur de la construction fit l'objet d'une réglementation nouvelle (jusqu'au 31 décembre 1971, la part imposable de la contre-prestation était plus ou moins élevée selon la nature des travaux; elle se montait, pour la moyenne des chiffres d'affaires réalisés dans la branche, à environ deux tiers; à partir du 1^{er} janvier 1972, cette part fut fixée uniformément, pour les cas normaux, aux trois quarts de la contre-prestation totale). La part de l'IChA dans les recettes fiscales de la Confédération fut dès lors à nouveau celle qui avait été la sienne de 1943 à 1955.

Enfin, la marge de flexibilité d'un dixième prévue à l'article 41^{ter}, 3^e alinéa, de la constitution, a été utilisée avec effet au 1^{er} janvier 1974; les taux de l'IChA furent dès lors portés à 4,4 pour cent pour les livraisons au détail et à 6,6 pour cent pour les livraisons en gros (LF du 21 mars 1973).

L'incidence financière des mesures qui ont été prises jusqu'ici en matière d'IChA dans le cadre du régime financier de 1971 à 1982 peut être estimée comme il suit:

Année	Mesure	Rendement supplémentaire (estimation) ¹⁾	Rendement global	
			Budget	Compte
En millions de francs				
1971	Taux de 3,6% et 5,4%	—	1 830	1 945
1972	Augmentation des taux à 4% et 6%; nouvelle réglementation pour le sec- teur de la construction	260	2 450	2 482
1973	410	3 050	2 870
1974	+ augmentation des taux à 4,4% et 6,6%	450+235	3 385	
1975	480+340	3 775	

¹⁾ Il importe de noter qu'en matière d'ICChA, une augmentation ne déploie ses effets sous forme de recettes supplémentaires qu'un trimestre après son entrée en force. Ces surplus de recettes sont d'ailleurs de loin inférieurs aux moins-values dont la Confédération a dû s'accommoder jusqu'ici du fait que les droits de douane sont spécifiques de même qu'en raison du démantèlement tarifaire (sans même tenir compte des moins-values douanières consécutives à l'accord de libre échange que nous avons passé avec les Communautés européennes).

422 Raisons d'augmenter l'ICChA

S'il est indispensable de développer l'imposition à la consommation et en particulier l'impôt général de consommation, c'est tout d'abord parce que, dans notre pays – on s'en aperçoit de plus en plus – l'imposition du revenu s'accroît toujours plus fortement que celle de la consommation. Cette évolution tient tout d'abord au fait qu'en période de croissance économique, les impôts directs, qui sont progressifs, augmentent plus rapidement que le produit national brut, même si les effets de la progression à froid sont supprimés, alors que les recettes provenant des impôts de consommation, qui sont proportionnels ou, tels les droits de douane, spécifiques, ne s'accroissent qu'à un rythme inférieur au produit national brut. Au surplus, la démantèlement tarifaire consenti dans le cadre de la négociation Kennedy et de nos accords avec l'AELE et avec les Communautés européennes entraîne pour la Confédération des moins-values douanières qui vont croissant. On estime les pertes subies depuis 1960/61, calculées d'après les valeurs d'importations actuelles, à quelque 1,5 milliard de francs par an. Il convient d'y ajouter les moins-values douanières consécutives à notre accord de libre-échange avec la CEE, qui avaient été estimées à l'époque à 1010 millions pour 1978, la première année où les effets de la réduction se feront pleinement sentir; pour les années 1973 à 1977, période durant laquelle les droits de douanes sont réduits progressivement par étapes, ces pertes ont été évaluées à 94, 276, 455, 668 et 826 millions de

francs¹⁾. Il faut relever, en outre, que les revenus ne sont pas seulement frappés d'impôts, mais qu'ils sont également de plus en plus grevés de cotisations croissantes destinées au financement des œuvres sociales et, enfin, que, lors de la fixation des tarifs de l'impôt fédéral direct, la Confédération doit, en vertu de l'article 41^{er}, 5^e alinéa, lettre c, de la constitution, tenir compte, de façon appropriée, de la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes. C'est la raison pour laquelle nous proposons que la Confédération se procure les recettes supplémentaires dont elle a besoin en augmentant avant tout l'ICHA. En effet, cet impôt ne rapporte pas davantage à la Confédération que durant les années 1943 à 1949, alors que dans les autres pays industrialisés d'Europe, du fait de l'extension des tâches publiques, il est depuis longtemps infiniment plus exploité que chez nous. Enfin, nous estimons qu'il est juste de compenser les moins-values douanières en frappant à nouveau la consommation.

Il est vrai qu'en vertu de la constitution, il serait possible d'imposer intégralement par la voie législative (art. 8, 1^{er} al., disp. trans. cst.) les chiffres d'affaires réalisés dans le secteur de la construction, qui ne sont actuellement frappés qu'à raison des trois quarts de la contre-prestation, comme aussi de réduire la liste des marchandises franches d'impôts et de se procurer ainsi certaines ressources supplémentaires. Les entreprises de construction étant particulièrement touchées par les mesures conjoncturelles, nous estimons toutefois qu'il faut éviter de modifier pour l'instant la réglementation applicable aux travaux de la branche depuis le 1^{er} janvier 1972 ($\frac{3}{4}$ de la contre-prestation au taux normal des livraisons au détail, AF du 24 juin 1971, (RO 1971 907). Des modifications du genre de celles qu'entraînerait la pleine imposition des travaux du secteur de la construction ne devraient pas intervenir à intervalles trop rapprochés, du fait que l'ICHA est taxé et perçu sous leur propre responsabilité par les entreprises contribuables. Etant donné l'urgence du présent projet, il faut de toute façon se garder de prendre des mesures qui entraîneraient des revisions substantielles du droit actuel relatif à l'ICHA. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous ne vous proposons pas de réduire la liste des marchandises franches d'impôt, ainsi que le vœu en a été exprimé lors de la procédure orale de consultation de mars 1974. En effet, nous serions alors presque nécessairement amenés à réduire le taux applicable aux produits nouvellement imposables, ce qui non seulement compliquerait la taxation, mais obligerait en outre – si l'on voulait obtenir un rendement supplémentaire appréciable – à imposer à nouveau la viande et la charcuterie, de même que certaines denrées fines, tels les articles de pâtisserie et de confiserie (à l'exclusion du pain). Cela entraînerait à bref délai l'assujettissement à l'ICHA d'environ 10 000 entreprises qui échappent actuellement à cet impôt. C'est pourquoi nous nous bornons à vous proposer de relever les taux de l'ICHA.

¹⁾ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 16 août 1972 relatif à l'approbation des Accords entre la Suisse et les Communautés européennes (FF 1972 II 645 s.), dans lequel nous avons déjà relevé la nécessité de créer les bases juridiques nécessaires au développement de l'impôt général de consommation.

423 Augmentation des taux de l'ICHA à 6 et 9 pour cent

Du moment que les taux maximum prévus à l'article 41^{ter}, 3^e alinéa, de la constitution (4% pour les livraisons au détail, 6% pour les livraisons en gros, plus un dixième) s'appliquent déjà en plein (LF du 21 mars 1973, RO 1973 1058), on ne peut les relever qu'en modifiant la constitution. Etant donné l'ampleur des besoins financiers et l'importance des moins-values douanières, nous prévoyons de fixer les nouveaux taux, à l'article 41^{ter}, à 6 pour cent pour les livraisons au détail et à 9 pour cent pour les livraisons en gros, alors qu'ils s'élèvent aujourd'hui à 4 et 6 pour cent, plus un supplément d'un dixième au plus. Nous nous rendons parfaitement compte que les surplus de recettes que fournira l'impôt sur le chiffre d'affaires ne suffiront pas à compenser la diminution du produit des droits de douane. Mais conjugués avec les autres mesures, ils devraient sans doute permettre de combler temporairement, au moins pour les années 1976 et 1977, l'écart entre les dépenses et les recettes. Pour le reste, le système monophasé de l'impôt sur le chiffre d'affaires des grossistes interdit d'adopter des taux encore plus élevés si l'on ne veut pas provoquer de graves distorsions sur le plan de la concurrence. Des taux de 6 pour cent pour les livraisons au détail et de 9 pour cent pour les livraisons en gros donneraient des rendements qu'on peut estimer de la manière suivante en millions de francs (produit de l'ICHA en 1973: 2 870 mio. fr., cf. ch. 421 ci-devant):

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
	En millions de francs					
4,4%/6,6%	3 385	3 775	4 090	4 395	4 700	5 060
Rendement supplémen- taire si les taux sont portés à 6% et 9%	—	685	1 485	1 600	1 710	1 840
Rendement total	3 385	4 460	5 575	5 995	6 410	6 900

L'ICHA étant déclaré et versé par trimestre, une augmentation de l'impôt ne produit des surplus de recettes qu'un trimestre après son entrée en force. C'est pourquoi le rendement supplémentaire ne pourra pas être obtenu intégralement en 1975; il faudrait pour cela que le relèvement des taux entre déjà en vigueur le 1^{er} octobre 1974. Or, et pour autant que vous adoptiez le projet constitutionnel au cours de la session d'automne 1974 et que la votation populaire ait lieu le 8 décembre 1974, cette augmentation ne pourra entrer en vigueur qu'au plus tôt le 1^{er} avril 1975, car il faut laisser aux entreprises contribuables un délai minimum de trois mois pour leur permettre de prendre leurs dispositions. Le nouveau régime de l'ICHA n'exercerait dès lors ses effets, eu égard aux rentrées fiscales, qu'à partir du 1^{er} juillet 1975, de sorte que seule la moitié (soit environ 685 mio. fr.) du rendement supplémentaire total estimé pour l'année entière pourra être obtenue en 1975.

Avec un taux de 6 pour cent pour les livraisons au détail (9% pour les livraisons en gros), notre impôt sur le chiffre d'affaires est encore bien inférieur aux impôts analogues que connaissent les autres pays industrialisés d'Europe, bien qu'il frappe non seulement les biens de consommation mais encore les investissements. Il représente environ la moitié de l'impôt sur le chiffre d'affaires (taxe sur la valeur ajoutée) de 11 pour cent en vigueur dans la République fédérale d'Allemagne. Il est vrai que, dans les systèmes de T.V.A., les investissements faits dans le cadre des entreprises contribuables ne sont pas frappés par l'impôt, dans la mesure où ils servent à la production ou à la distribution de biens eux-mêmes assujettis à l'impôt; les autres investissements, en particulier ceux des collectivités publiques et des ménages, demeurent, en revanche, imposables. En outre, à l'étranger, l'impôt frappe, en règle générale, non seulement les marchandises qui figurent dans notre longue liste franche, mais également une grande partie des prestations de services. Devant ces fortes disparités touchant l'éventail des livraisons de marchandises et des services imposables, il est difficile de faire des comparaisons pertinentes avec les impôts étrangers sur le chiffre d'affaires. On est néanmoins amené à constater que si ses taux sont portés à 6 et 9 pour cent, notre impôt sur le chiffre d'affaires produirait un rendement équivalent à $3\frac{1}{4}$ pour cent du produit national brut, alors que cette proportion se situe actuellement, semble-t-il, entre 4 et 9 pour cent dans les pays de la CEE (à l'exclusion de la Grande-Bretagne), de même qu'en Autriche, en Norvège et en Suède, et qu'elle s'établit à $6\frac{1}{2}$ pour cent dans la République fédérale d'Allemagne.

424 Autres mesures en matière d'impôts de consommation

Au cours de la procédure orale de consultation, quelques propositions ont été faites, invitant la Confédération à se procurer des recettes supplémentaires ou nouvelles par le biais des impôts de consommation. La plupart de ces mesures exigent un tel appareil administratif et législatif qu'elles ne sauraient, pour cette raison déjà, être retenues dans le cadre du présent projet qui doit être réalisé à bref délai. Etant donné l'état des finances fédérales, la présentation du présent projet ne saurait souffrir aucun retard.

Il en va ainsi tout d'abord de la proposition qui a été faite de passer des droits de douane spécifiques aux droits *ad valorem*, ce qui avait déjà été examiné et du reste rejeté lors de l'introduction du nouveau tarif au début des années soixante. Nous sommes d'ailleurs en train de réexaminer la question pour déterminer si, et dans quelle mesure, une telle réforme aurait encore pour la Suisse une portée pratique et une utilité fiscale, en raison du démantèlement tarifaire mondial qui est en cours dans le cadre du GATT, de l'AELE et de la CEE.

Si l'on réintroduisait un impôt de luxe, on ferait resurgir sans aucun doute les problèmes que soulevait déjà l'ancien impôt de luxe; il s'agirait en particulier de savoir quels biens offrent un caractère de luxe et comment l'impôt devrait être perçu (assujettissement d'un grand nombre d'entreprises artisanales et de commerces de détail). Dans ce genre d'impôts, la disproportion notoire entre

le rendement fiscal et l'appareil administratif nécessaire pose à son tour un problème.

L'unification des impôts cantonaux sur les véhicules à moteur est déjà à l'étude (voir p. ex. la motion Renschler); mais le produit de ces impôts revenant aux cantons, les finances fédérales ne s'en trouveraient pas améliorées.

C'est à nous qu'il appartiendrait de réaliser les propositions visant à augmenter l'impôt sur le tabac ou la charge fiscale des boissons distillées. Pour ce qui est de l'impôt sur le tabac, le problème est actuellement à l'étude; ces recettes étant toutefois affectées (c.-à-d. réservées au financement de l'AVS et de l'AI), elles n'alimenteraient que dans une faible mesure les ressources générales de la Confédération.

43 Mesures en matière d'impôt fédéral direct (impôt de défense nationale)

431 Mesures prises jusqu'ici en matière d'impôt de défense nationale

L'arrêté fédéral du 24 juin 1971 concernant la prorogation du régime financier de la Confédération (RO 1971 907) a introduit un nouveau tarif, applicable dès le *1^{er} janvier 1971*, pour l'imposition du revenu des personnes physiques. L'ancien barème, qui datait de 1965, a été modifié pour tenir compte de la progression «à froid». Les déductions sociales furent également augmentées à cette occasion. Le nouveau tarif a allégé la charge fiscale de tous les contribuables ayant un revenu imposable inférieur à 88 700 francs. En contrepartie, les revenus plus élevés ont été plus lourdement imposés, la progression du taux allant jusqu'à 9,5 pour cent (8 % jusqu'alors). L'impôt dû selon ce tarif fut en outre réduit de 5 pour cent (10 % jusqu'alors). Des raisons pratiques n'ayant pas permis d'appliquer les nouvelles déductions sociales avant le *1^{er} janvier 1973*, la réduction sur le montant d'impôt lui-même fut portée pour les années 1971 et 1972 à 25 pour cent pour les premiers 100 francs d'impôt annuel et à 15 pour cent pour les 400 francs d'impôt annuel suivants.

L'imposition des personnes morales n'a subi, quant à elle, aucune modification, si ce n'est que la réduction de 10 pour cent a été ramenée à 5 pour cent.

Les nouvelles déductions sociales décidées le 11 mars 1971 ont donc été appliquées à partir du *1^{er} janvier 1973* (en lieu et place du rabais échelonné). Faisant usage de la marge de flexibilité prévue à l'article 41^{ter}, 5^e alinéa, de la constitution, vous avez décidé, par une loi du 21 mars 1973 (RO 1973 1058) ayant effet au *1^{er} janvier 1973*, d'augmenter l'impôt de défense nationale de 10 pour cent. Par la même occasion, afin de compenser les effets de la progression à froid, le tarif applicable aux personnes physiques fut élargi de 10 pour cent. La réduction de 5 pour cent décidée pour le *1^{er} janvier 1971* fut supprimée à compter du *1^{er} janvier 1973* (AF du 21 mars 1973, RO 1973 1064).

Les modifications apportées à l'impôt pour la défense nationale à l'occasion de la prorogation du régime financier de la Confédération ont eu les répercussions financières suivantes:

Impôt pour la défense nationale

Années fiscales	Mesures	Rendement supplémentaire estimé	Rendement total budgété	Résultat selon les comptes
Estimation en millions de francs				
1969/70	—	—	1 235	1 175
1970/1971	—	—	1 235	1 087
1971/72	Personnes physiques			
	— Nouveau tarif			
1972/73	— Taux maximum porté de 8 à 9,5%			
	— Réduction de 5% et, en plus, de 25% sur les premiers 100 fr. de l'impôt, de 15% sur les 400 fr. suivants (rabais échelonné en lieu et place d'une augmentation des déductions sociales)	1972 —20	1 550	1 526
		1973 —20	1 430	1 538
	Personnes morales			
	— Réduction de 5% (antérieurement 10%)			
1973/74	Personnes physiques			
	— Elargissement du tarif de 10%			
1974/75	— Suppression de la réduction de 5%			
	— Augmentation des montants d'impôt de 10%			
	— Application de la hausse des déductions sociales (mais suppression du rabais échelonné)			
	Personnes mariées :			
	de 2 000 fr. à 2 500 fr.	1974 +100	2 100	
	Enfants :			
	de 1 000 fr. à 1 200 fr.	1975 +100	2 100	
	Assurances : de 500 fr.	} à 2 000 fr.		
	Int. cap. ép. : (nouv.)			
	Revenu du travail de l'épouse : (nouv.) — à 2 000 fr.			
	Personnes morales			
	— Suppression de la réduction de 5%			
	— Augmentation des montants d'impôt de 10%			

432 Augmentation des taux maximaux pour les personnes physiques et morales

L'augmentation du produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires ne suffira pas à couvrir les besoins financiers accrus de la Confédération. Il est donc nécessaire que l'impôt de défense nationale procure lui aussi un surplus de recettes qui ne devra toutefois pas dépasser certaines limites, si l'on ne veut pas que la prédominance de l'impôt direct sur l'impôt indirect ne s'accroisse encore.

Pour ce qui est de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, nous vous proposons, à l'article 41^{ter}, 5^e alinéa, lettre c, de la constitution, de porter le taux maximal de 9,5 à 12 pour cent, tout en maintenant le tarif actuel (art. 2, 1^{er} et 2^e al., de la loi du 21 mars 1973, RO 1973 1058), à l'exception du dernier palier de revenu qui serait frappé d'un taux non plus de 10,45 pour cent, mais de 12 pour cent. De cette façon, les revenus supérieurs à 243 000 francs seront un peu plus imposés sans qu'il soit pour autant porté atteinte aux intérêts des cantons (art. 41^{ter}, 5^e al., let. c, 1^{re} phrase, cst.), qui, pour des raisons de concurrence, montrent une certaine retenue dans l'imposition des très hauts revenus.

Nous vous proposons une double augmentation pour l'impôt sur le rendement net des personnes morales. D'une part, le taux maximal serait porté à 9 pour cent (art. 41^{ter}, 5^e al., let. c, cst.). Comme le taux de 8 pour cent avait déjà été porté à 8,8 pour cent par la loi du 21 mars 1973 (RO 1973 1058), cette augmentation n'aura qu'une incidence mineure; elle n'atteindra d'ailleurs que les sociétés à fort rendement. Dans ces conditions, il convient d'amener les sociétés justifiant d'un rendement moyen à fournir elles aussi un plus grand effort fiscal. Aussi sommes-nous d'avis que la première surtaxe du tarif à trois paliers, prévu par l'article 8, 3^e alinéa, lettre c, chiffre 1, des dispositions transitoires de la constitution, devrait être portée à 4,4 pour cent (compte tenu des relèvements de taux découlant de la loi du 21 mars 1973, ce tarif se présente actuellement comme il suit: impôt de base de 3,3 %, première surtaxe de 3,3 %, seconde surtaxe de 4,4 %).

Les augmentations proposées pour les personnes physiques et morales entraîneraient les surplus de recettes suivants (cf. ch. 431):

	1975	1976	1977	1978	1979
	En millions de francs				
<i>Recettes selon le droit en vigueur</i> ¹⁾ (dès le 1 ^{er} janvier 1973)	2 100	2 800	2 800	3 500	3 500
<i>Recettes supplémentaires selon projet</i>					
<i>Personnes physiques</i>					
Taux maximal porté de 10,45% à 12%	—	+45	+45	+55	+55
<i>Personnes morales</i>					
Tarif 3,3/4,4/4,4 (au lieu de 3,3/ 3,3/4,4)					
Taux maximal 9% (au lieu de 8,8%)	—	+70	+70	+90	+90
<i>Recettes brutes</i>	2 100	2 915	2 915	3 645	3 645
<i>Confédération</i>	1 470	2 040	2 040	2 550	2 550
<i>Cantons (30%)</i>	640	875	1 875	095	1 095

¹⁾ Pour plus de clarté, nous avons indiqué ici les montants budgétés pour l'IDN, alors que le compte d'Etat indique les montants effectivement encaissés.

433 Suppression de la marge de flexibilité

L'article 41^{ter}, 5^e alinéa, lettre c, 3^e phrase, de la constitution, précise que les taux maximaux de l'impôt fédéral direct peuvent «être réduits ou augmentés d'un dixième au plus». Les nouveaux taux maximaux proposés sous chiffre 432 sont tels que les charges fiscales atteindraient une ampleur qui ne peut plus guère, selon nous, être dépassée sans porter atteinte dans le régime actuel au principe constitutionnel voulant qu'il soit tenu dûment compte, lors de la fixation des tarifs, de la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes (1^{re} phrase de la disposition constitutionnelle précitée).

On peut dès lors d'autant mieux renoncer à la marge de flexibilité de 10 pour cent, c'est-à-dire supprimer l'avant-dernière phrase de l'article 41^{ter}, 5^e alinéa, lettre c, de la constitution, que la loi du 21 mars 1973 a tiré pleinement parti de cette possibilité pour les autres paliers du tarif. Une disposition

expresse de la constitution n'est nullement nécessaire pour procéder, le cas échéant, à des réductions de taux, une loi fédérale pouvant fort bien autoriser le Conseil fédéral à prendre lui-même de telles décisions.

434 Renonciation à la compensation des effets de la progression à froid

Depuis 1971, le législateur est tenu, par la constitution, de compenser périodiquement les effets de la progression à froid sur l'impôt frappant le revenu des personnes physiques (art. 41^{ter}, 5^e al., cst.). La loi du 21 mars 1973 concernant l'augmentation de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale et la compensation des effets de la progression à froid (RO 1973 1058) avait permis un premier ajustement avec effet dès l'année fiscale 1973, en ce sens que les paliers du tarif avaient été élargis de 10 pour cent (art. 8, 3^e al., let. b, ch. 2, disp. trans. cst.). Si l'on voulait continuer à assurer cette compensation, il faudrait non seulement augmenter avec effet au 1^{er} janvier 1975 les déductions sociales arrêtées en 1971, mais encore élargir une nouvelle fois le tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Il s'ensuivrait dès 1976 une moins-value de plusieurs centaines de millions de francs. Une telle perte au titre de l'impôt fédéral direct ne saurait guère être envisagée dans un projet qui est précisément destiné à assurer de nouvelles ressources à la Confédération.

C'est pourquoi nous vous proposons de maintenir l'obligation constitutionnelle de compenser les effets de la progression à froid, mais de renoncer, dans l'arrêté fédéral modifiant le régime financier de la Confédération, à toute compensation de cet ordre.

435 Introduction de la taxation annuelle selon le système *postnumerando*

Si la hausse des salaires et des bénéfices devait se poursuivre, on pourrait se procurer d'appréciables surplus de recettes en abandonnant le système actuel de la taxation bisannuelle pour celui de la taxation annuelle, étant entendu que celle-ci se ferait exclusivement sur les revenus réalisés durant l'année fiscale (taxation annuelle *postnumerando*). Dans notre message du 2 octobre 1972 concernant des mesures fiscales (FF 1972 II 1121), nous avions chargé en conséquence le Département des finances et des douanes «d'étudier dans le détail, avec le concours des organes cantonaux intéressés, les problèmes posés par un tel passage, de sorte qu'un projet de loi puisse être mis au point le plus tôt possible». En exécution de ce mandat, le Département des finances et des douanes élabora le projet de loi d'août 1973, qui prévoyait l'introduction de la taxation annuelle *postnumerando* en matière d'impôt de défense nationale, avec une période transitoire de 2 ans (1977 et 1978). Ce projet a été soumis en automne 1973 à l'appréciation des cantons, des partis politiques et des organisations économiques.

Lors des travaux préparatoires afférents au présent projet de modifications constitutionnelles, on a étudié la possibilité d'incorporer le nouveau système de taxation dans les mesures destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales. On s'aperçut toutefois que, pour des raisons pratiques, la taxation annuelle ne pouvait pas être introduite pour le seul impôt de défense nationale; les cantons qui prélèvent leurs propres impôts selon le système actuel de l'IDN (tous les cantons connaissent le système de la taxation bisannuelle *praenumerando* pour les personnes physiques, sauf ceux de Bâle-Ville, Genève, Neuchâtel et Soleure) devraient eux aussi s'adapter au nouveau système de l'IDN, s'ils veulent éviter l'important surcroît de charges administratives qu'entraînerait l'application de deux méthodes différentes de taxation.

Les réponses données laissent entendre que le passage d'un système à l'autre pourrait s'opérer au plus tôt pour l'année fiscale 1979, avec une période transitoire couvrant les années 1977 et 1978. Un changement en matière d'impôt de défense nationale ne saurait dès lors être envisagé avant 1979, si bien que l'adoption de la taxation annuelle ne fournirait pas de ressources supplémentaires appréciables avant 1980.

Dans ces conditions, nous renonçons à prévoir l'introduction de la taxation annuelle en matière d'impôt de défense nationale dans les présentes mesures qui sont destinées à procurer dans le plus bref délai des recettes supplémentaires à la Confédération.

44 Maintien de la limitation dans le temps de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt de défense nationale

Alors même que l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt de défense nationale fournissent près de la moitié des ressources fiscales de la Confédération, la compétence de lever ces impôts est limitée à la fin de 1982 (art. 41^{er}, 1^{er} al., dernière phrase, cst.). Il semblerait indiqué de supprimer cette limitation. Si nous renonçons toutefois à insérer cette proposition dans le projet que nous vous soumettons, c'est que nous sommes d'avis que la question devrait être examinée à la faveur de l'introduction d'une taxe sur la valeur ajoutée, en même temps d'ailleurs que l'harmonisation fiscale et que la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

45 Recettes supplémentaires

Les surplus de recettes consécutifs à l'augmentation de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt de défense nationale peuvent être estimés comme il suit (cf. appendice, tableau 1):

	1975	1976	1977	1978	1979
	En millions de francs				
Impôt sur le chiffre d'affaires	685	1 485	1 600	1 710	1 840
Impôt de défense nationale, produit brut	—	115	115	145	145
Recettes supplémentaires pour la Confédération	685	1 565	1 680	1 810	1 940
Recettes supplémentaires pour les cantons		35	35	45	45

46 Commentaire du projet constitutionnel

461 Chiffre I: Modification de l'article 41^{ter}

Le 3^e alinéa, 3^e phrase, contient les nouveaux taux maximum de l'ICHA, à savoir 6 pour cent pour les livraisons au détail et 9 pour cent pour les livraisons en gros. Par le biais de l'article 8, 2^e alinéa, des dispositions transitoires de la constitution, la compétence de lever l'impôt aux taux de 6 et 9 pour cent sera pleinement utilisée dès le 1^{er} avril 1975 (cf. ch. 462 ci-après).

5^e alinéa: Les lettres *a* et *b* de cette disposition sont reprises telles quelles; elles n'appellent aucune observation.

La première phrase de la lettre *c* est aussi reprise sans changement. La 2^e phrase, 1^{er} tiret, détermine le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui passe de 9,5 à 12 pour cent (cf. les explications données sous ch. 432 ci-devant). Conformément au tarif que prévoit l'article 2, 1^{er} et 2^e alinéas, de la loi fédérale du 21 mars 1973 concernant l'augmentation de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale et la compensation des effets de la progression à froid (RO 1973 1058) – à l'exception du taux applicable aux tranches de revenu dépassant 242 900 francs, ce tarif est repris tel quel – l'assujettissement commence au plus tôt lorsque le revenu net atteint 9 700 francs ou, pour les personnes mariées, 12 200 francs (la déduction pour personnes mariées de 2500 francs prévue à l'art. 8, 3^e al., let. *b*, ch. 1, disp. trans. cst., dans sa teneur actuelle, est maintenue).

La 2^e phrase, 2^e tiret, détermine le taux de l'impôt sur le rendement net des personnes morales, qui passe de 8 à 9 pour cent (cf. les explications données sous ch. 432 ci-devant).

La 2^e phrase, 3^e tiret, fixe à 0,825 pour mille (au lieu de 0,75‰) le taux de l'impôt sur le capital et les réserves des personnes morales. Par rapport au droit en vigueur, il ne s'agit pas en fait d'une augmentation de la charge fiscale, car le taux de 0,75 pour mille a déjà été majoré de 10 pour cent avec effet dès 1973, passant ainsi à 0,825 pour mille (art. 2, 2^e al., de la LF du 21 mars 1973, RO 1973 1058).

La 3^e phrase réglait jusqu'ici la réduction ou l'augmentation d'un dixième des taux prévus à la lettre c; cette phrase est abrogée (cf. ch. 433 ci-devant). En revanche, l'obligation, fixée dans la 4^e phrase, de compenser périodiquement les effets de la progression à froid dans l'impôt sur le revenu des personnes physiques est maintenue (cf. ch. 434 ci-devant).

462 Chiffre II: Nouvel article 8 des dispositions transitoires de la constitution fédérale

L'article 8 des dispositions transitoires de la constitution contenait jusqu'ici les modifications à apporter à l'ICHa et à l'IDN en application du régime financier de 1971 à 1982.

Nous fondant sur l'article 8, 5^e alinéa, des dispositions transitoires de la constitution, nous avons, par décisions des 28 juin et 17 novembre 1971, adapté en conséquence les arrêtés concernant l'ICHa et l'IDN.

Nous avons fait de même (ACF du 4 juillet 1973) après l'adoption de l'arrêté fédéral du 21 mars 1973 sur la suppression de la réduction de l'impôt pour la défense nationale (RO 1973 1064) et de la loi du 21 mars 1973 concernant l'augmentation de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale et la compensation des effets de la progression à froid (RO 1973 1058).

Le 1^{er} alinéa du nouvel article 8 des dispositions transitoires de la constitution prescrit en conséquence que les dispositions applicables à l'ICHa et à l'IDN à la fin de 1974 demeurent en vigueur, sous réserve toutefois des changements expressément prévus aux 2^e et 3^e alinéas, à savoir des nouveaux taux applicables dès le 1^{er} janvier 1975 en matière d'IDN (3^e al.) et dès le 1^{er} avril 1975 en matière d'ICHa (2^e al.).

Le 2^e alinéa précise pour sa part les modifications à apporter à notre arrêté instituant l'ICHa et qui doivent prendre effet le 1^{er} avril 1975, à savoir l'augmentation des taux de l'impôt, portés à 6 pour cent pour les livraisons au détail et à 9 pour cent pour les livraisons en gros. Comme dans le droit actuel, la plupart des travaux exécutés dans le secteur de la construction ne demeurent soumis à l'impôt qu'à raison des trois quarts de la contre-prestation, au taux (majoré) applicable aux livraisons au détail.

Il ne reste plus à régler, au 3^e alinéa, que les modifications apportées par rapport au droit en vigueur, en matière d'IDN, à savoir l'augmentation du taux maximal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui passe de 10,45 à 12 pour cent (let. a; cf. sur ce point les explications données sous ch. 432, 2^e al., ci-devant), l'augmentation du taux maximal de l'impôt sur le rendement net des personnes morales (qui passe de 8,8 à 9%) et l'augmentation de la seconde surtaxe (nouveau taux: 4,4%) du tarif à trois paliers applicable à l'imposition des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives (let. b; cf. les explications données sous ch. 432, 3^e al., ci-devant).

Le 4^e alinéa nous charge d'adapter les arrêtés concernant l'ICHA et l'IDN aux nouveaux taux et – en matière d'ICHA – de régler, eu égard au transfert de l'impôt, les effets de droit privé découlant de l'augmentation du taux.

Pour ce faire, nous envisageons de prendre, en matière d'ICHA, un arrêté modifiant les taux de l'impôt prévus aux articles 19 et 49 de l'arrêté instituant l'ICHA.

Dans la seconde partie de l'arrêté – à l'instar de ce que nous avons fait jusqu'ici dans nos arrêtés apportant des modifications de cet ordre (p. ex. ACF du 4 juillet 1973, RO 1973 1061) – nous indiquerons, pour la période transitoire, dans quels cas les taux majorés seront appliqués et préciserons en outre que le fournisseur peut exiger de l'acquéreur, sauf convention contraire expresse, qu'il lui accorde en sus un montant représentant la différence entre l'impôt calculé selon les dispositions en vigueur et l'impôt dû selon les nouvelles dispositions, dans la mesure toutefois où il s'agit d'une livraison pour laquelle la contre-prestation a été convenue avant le 1^{er} avril 1975.

47 Constitutionnalité

Le présent projet d'arrêté fédéral modifiant le régime financier de la Confédération équivaut à une révision partielle de la constitution, au sens de l'article 121 de celle-ci, révision qui peut avoir lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale. Il ne servirait à rien, en effet, de vouloir recourir à l'arrêté fédéral urgent que prévoit l'article 89^{bis}, 1^{er} et 3^e alinéas, de la constitution; cette procédure n'a d'ailleurs jamais été utilisée pour les régimes financiers de la Confédération. Un tel arrêté, s'il était rejeté par le peuple, serait automatiquement abrogé au bout d'une année. Ce laps de temps, déjà très court, ne pourrait même pas être utilisé pleinement, car une fois l'arrêté adopté, il faudrait encore accorder un délai suffisant à l'économie pour lui permettre de s'adapter à l'augmentation de l'ICHA.

5 Conclusions

Le programme que nous vous présentons pare, pour les cinq prochaines années, aux excédents de dépenses majeurs annoncés par les calculs les moins pessimistes. Il assure par là la continuité de l'action de la Confédération dans ses tâches essentielles. Mais il ne rétablit qu'imparfaitement l'équilibre des finances fédérales. Il constitue donc un minimum. Il ne saurait dès lors s'accommoder d'atténuations dans l'ordre des recettes, ni d'engagements nouveaux dans les dépenses sans que soient assurées les ressources correspondantes. Il exigera une attention critique et sélective dans le système des dépenses, dans la définition des critères et des normes, dans la recherche d'une plus grande efficacité.

Ce programme ne préjuge pas de la nécessité de revoir ces prochaines années la répartition des tâches et des ressources entre la Confédération et les cantons, et de définir un nouveau régime financier, fondamentalement différent. Les études et les consultations, déjà engagées à ce propos, se poursuivent sans désespérer. Mais il fallait, pour l'instant, parer au plus pressé, sauvegarder le crédit de la Confédération et la continuité de sa politique.

A la lumière des considérations qui précèdent, nous vous recommandons d'adopter les deux projets ci-joints destinés à restaurer l'équilibre des finances fédérales, à savoir un projet de loi à l'appui de mesures complémentaires et un projet d'arrêté fédéral modifiant le régime financier de la Confédération.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 3 avril 1974

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Brugger

Le chancelier de la Confédération,
Huber

(Projet)

**Loi fédérale
instituant des mesures complémentaires
destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 42^{bis} et 85, chiffres 1 à 3 et 10, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 3 avril 1974 ¹⁾,

arrête:

Article premier

Objectifs et moyens

¹ A l'effet de restaurer l'équilibre des finances fédérales, la Confédération limitera ses dépenses au strict nécessaire et ne contractera de nouveaux engagements que dans la mesure compatible avec l'état de ses finances.

² A cette fin;

- a. L'Assemblée fédérale fixera pour les dépenses d'équipement un plafond valable pour les années 1975 à 1979;
- b. Le Conseil fédéral limitera les effectifs du personnel au strict nécessaire;
- c. Le Conseil fédéral sera autorisé à simplifier des études, des projets de construction, ou des projets d'acquisition déjà approuvés et relevant directement de la Confédération, à en réduire l'ampleur ou à en différer l'exécution.

³ Les décisions concernant les projets qui relèvent directement de la Confédération ainsi que l'octroi de nouvelles subventions seront prises, compte tenu du plafond prévu au 2^e alinéa, lettre a.

⁴ Le présent article s'applique par analogie aux finances des CFF et des PTT.

¹⁾ FF 1974 I 1269

Art. 2

Prolongation des délais légaux

Le Conseil fédéral peut prolonger de 5 ans au plus les délais légaux fixés pour l'achèvement d'ouvrages et d'autres projets, lorsque cela est nécessaire pour éviter un dépassement de crédits.

Art. 3

Rapprochement des tarifs

Le Conseil fédéral est autorisé à freiner le rapprochement des tarifs des entreprises ferroviaires concessionnaires applicables à la population non indigène, des tarifs des Chemins de fer fédéraux.

Art. 4

Prévention des crises

Le Conseil fédéral prend, dans le cadre de la planification des dépenses, les dispositions nécessaires pour le cas d'une récession économique.

Art. 5

Emoluments

Le Conseil fédéral édicte des dispositions prévoyant la perception d'émoluments appropriés pour les décisions et les autres prestations de l'administration fédérale.

Art. 6

Entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 1975.

(Projet)

Arrêté fédéral
concernant le régime financier de la Confédération
(Mesures propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales)
Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 85, chiffre 14, 118 et 121, 1^{er} alinéa, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 3 avril 1974¹⁾,

arrête:

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 41^{ter}, 3^e et 5^e al., let. c

³ L'impôt sur le chiffre d'affaires selon le 1^{er} alinéa, lettre *a*, peut frapper les transactions en marchandises, l'importation de marchandises, ainsi que les travaux professionnels exécutés sur des biens meubles, des constructions et des terrains, à l'exception de la culture du sol aux fins de la production naturelle. La loi désigne les marchandises qui sont exonérées. L'impôt s'élève, au plus, s'il s'agit de livraisons au délai, à 6 pour cent et, s'il s'agit de livraisons en gros, à 9 pour cent de la contre-prestation.

⁵...

- c. Lors de la fixation des tarifs, il sera tenu compte, de façon appropriée, de la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes.

L'impôt s'élève au plus à

- 12 pour cent du revenu des personnes physiques; l'assujettissement commence au plus tôt lorsque le revenu net atteint 9700 francs ou, pour les personnes mariées, 12 200 francs,

¹⁾ FF 1974 I 1269

- 9 pour cent du rendement net des personnes morales.
- 0,825 pour mille du capital et des réserves des personnes morales.

Les effets de la progression à froid sur l'impôt frappant le revenu des personnes physiques seront compensés périodiquement.

II

L'article 8 des dispositions transitoires de la constitution est modifié comme il suit:

Art. 8

¹ Restent en vigueur, avec les changements prévus aux alinéas 2 à 4 ci-après et sous réserve de modification par une loi fédérale dans les limites de l'article 41^{er}, les dispositions applicables le 31 décembre 1974 aux impôts suivants:

- a. L'impôt sur le chiffre d'affaires;
- b. L'impôt de défense nationale;
- c. L'impôt sur la bière.

² L'impôt sur le chiffre d'affaires s'élève, avec effet au 1^{er} avril 1975, à 6 pour cent de la contre-prestation s'il s'agit de livraisons au détail et à 9 pour cent s'il s'agit de livraisons en gros.

³ L'impôt de défense nationale est réglé, pour les années commençant après le 31 décembre 1974, de la manière suivante:

- a. Le taux maximum de l'impôt dû par les personnes physiques sur le revenu s'élève à 12 pour cent;
- b. La surtaxe sur l'impôt frappant le rendement net des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives est de 4,4 pour cent sur la partie du rendement net qui excède un rendement de 4 pour cent ou, si le capital et les réserves sont inférieures à 50 000 francs, sur la partie du rendement net qui excède 2000 francs. Dans tous les cas, l'impôt dû par les sociétés à base de capitaux et par les sociétés coopératives est limité à 9 pour cent du rendement net total.

⁴ Le Conseil fédéral adaptera ses arrêtés concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt de défense nationale aux modifications apportées aux 2^e et 3^e alinéas. En matière d'impôt sur le chiffre d'affaires, il réglera également pour la période transitoire les effets du transfert de l'impôt.

III

Les dispositions des chiffres I et II entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1975.

IV

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

Mesures propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales

Tableaux

Tabl. 1 Rendements

Impôt pour la défense nationale des personnes physiques

Tabl. 2	Déductions sociales et tarifs
Tabl. 3	Charge grevant le revenu imposable
Tabl. 4 <i>a</i> et <i>b</i>	Comparaison des tarifs
Tabl. 5 <i>a</i>	Comparaison portant sur la charge d'un contribuable célibataire
Tabl. 5 <i>b</i>	Comparaison portant sur la charge d'un contribuable marié sans enfants
Tabl. 5 <i>c</i>	Comparaison portant sur la charge d'un contribuable marié avec 2 enfants

Impôt pour la défense nationale des personnes morales

Tabl. 6 <i>a</i>	Comparaison des tarifs
Tabl. 6 <i>b</i>	Comparaison portant sur la charge d'une société anonyme ayant un capital de 1 million de francs

Mesures propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales

Rendements en millions de francs

Tableau 1

	1975	1976	1977	1978	1979
<i>Impôt sur le chiffre d'affaires</i>					
1. Droit en vigueur dès le 1 ^{er} janvier 1974 ¹⁾	3 775	4 090	4 395	4 700	5 060
4,4/6,6%					
2. Majoration du taux dès le 1 ^{er} avril 1975	4 460	5 575	5 995	6 410	6 900
selon projet: 6/9%					
Rendement supplémentaire	685	1 485	1 600	1 710	1 840
<i>Impôt de défense nationale</i>					
1. Droit en vigueur dès le 1 ^{er} janvier 1973 ¹⁾					
Tarif 110%					
Taux maximum pers. phys. 10,45%	2 100	2 800	2 800	3 500	3 500
pers. morales 8,8%					
Confédération: 70%	1 470	1 960	1 960	2 450	2 450
Cantons: 30%	630	840	840	1 050	1 050
2. Modifications dès le 1 ^{er} janvier 1975					
selon projet:					
Personnes physiques					
- Taux maximum 12,0%	- +	45 +	45 +	55 +	55
Personnes morales					
- Tarif 3,3/4,4/4,4% (au lieu de 3,3/3,3/4,4%),					
taux maximum 9,0%	- +	70 +	70 +	90 +	90
Rendement brut	2 100	2 915	2 915	3 645	3 645
Confédération: 70%	1 470	2 040	2 040	2 550	2 550
Cantons: 30%	630	875	875	1 095	1 095
Rendement supplémentaire par rapport au droit					
en vigueur					
Brut	- +	115 +	115 +	145 +	145
Confédération	- +	89 +	80 +	100 +	100
Cantons	- +	35 +	35 +	45 +	45
<i>Rendement supplémentaire pour la Confédération</i>					
Impôt sur le chiffre d'affaires	+ 685	+1 485	+1 600	+1 710	+1 840
Impôt de défense nationale	- +	80 +	80 +	100 +	100
	+ 685	+1 565	+1 680	+1 810	+1 940

Impôt de défense nationale des personnes physiques

Dédutions sociales et tarifs

Tableau 2

a. Dédutions sociales	1971	Droit en vigueur (LF du 21 mars 1973)	Projet
Déduction pour personnes mariées Déduction par enfant Déduction pour primes d'assurances et (dès 1973) pour intérêts de capitaux d'épargne Déduction pour le revenu du travail de l'épouse	2 000 1 000 500 —	2 500 1 200 2 000 2 000	comme celles que prévoit le droit en vigueur
b. Tarif			
L'impôt pour une année s'élève:	pour 8 999 fr., à 0 fr. pour 9 000 fr., à 20 fr. pour chaque 100 fr. en plus, 1 fr. pour 20 000 fr., à 130 fr. pour chaque 100 fr. en plus, 3 fr. pour 35 000 fr., à 580 fr. pour chaque 100 fr. en plus, 6 fr. pour 50 000 fr., à 1 480 fr. pour chaque 100 fr. en plus, 8 fr. pour 65 000 fr., à 2 680 fr. pour chaque 100 fr. en plus, 10 fr. pour 85 000 fr., à 4 680 fr. pour chaque 100 fr. en plus, 12 fr. pour 220 800 fr., à 20 976 fr. pour chaque 100 fr. en plus, 950 fr.	pour 9 699 fr., à 0.— fr. pour 9 700 fr., à 22.— fr. pour chaque 100 fr. en plus, 1,10 fr. pour 22 000 fr., à 157,30 fr. pour chaque 100 fr. en plus, 3,30 fr. pour 38 500 fr., à 701,80 fr. pour chaque 100 fr. en plus, 6,60 fr. pour 55 000 fr., à 1 790,80 fr. pour chaque 100 fr. en plus, 8,80 fr. pour 71 500 fr., à 3 242,80 fr. pour chaque 100 fr. en plus, 11.— fr. pour 93 500 fr., à 5 662,80 fr. pour chaque 100 fr. en plus, 13,20 fr. pour 242 800 fr., à 25 370,40 fr. pour 242 900 fr., à 25 383,05 fr. pour chaque 100 fr. en plus, 10,45 fr.	les mêmes montants que prévoit le droit en vigueur pour 556 600 fr., à 66 792 fr. pour chaque 100 fr. en plus, 12 fr.
Les montants calculés d'après ce tarif sont réduits de 25% sur les premiers 100 fr. de l'impôt annuel, 15% sur les 400 fr. suivants de l'impôt annuel, 5% sur la part de l'impôt annuel dé-		Tarif y compris majoration de 10%.	Tarif y compris majoration de 10%.

Impôt de défense nationale des personnes physiques
Charge grevant le revenu imposable

Tableau 3

Revenu imposable	1971 ¹⁾ (AF du 11 mars 1971)		Droit en vigueur ²⁾ (LF du 21 mars 1973)		Projet ³⁾	
	fr.	%	fr.	%	fr.	%
1	2	3	4	5	6	7
9 700	20.25	0,21	22.—	0,23		
10 000	22.50	0,22	25.30	0,25		
15 000	60.—	0,40	80.30	0,54		
20 000	100.50	0,50	135.30	0,68		
22 000	151.50	0,69	157.30	0,72		
25 000	228.—	0,91	256.30	1,03		
30 000	355.50	1,18	421.30	1,40		
35 000	491.—	1,40	586.30	1,68		
38 000	690.50	1,79	701.80	1,82		
40 000	776.—	1,94	800.80	2,00		
45 000	1 061.—	2,36	1 130.80	2,51	les mêmes montants que prévoit le droit en vigueur	les mêmes pourcentages que prévoit le droit en vigueur
50 000	1 346.—	2,69	1 460.80	2,92		
55 000	1 726.—	3,14	1 790.80	3,26		
60 000	2 106.—	3,51	2 230.80	3,72		
65 000	2 486.—	3,82	2 670.80	4,11		
70 000	2 961.—	4,23	3 110.80	4,44		
71 500	3 103.50	4,34	3 242.80	4,54		
75 000	3 436.—	4,58	3 627.80	4,84		
80 000	3 911.—	4,89	4 177.80	5,22		
85 000	4 386.—	5,16	4 727.80	5,56		
90 000	4 956.—	5,51	5 277.80	5,86		
93 500	5 355.—	5,73	5 662.80	6,06		
95 000	5 526.—	5,82	5 860.80	6,17		
100 000	6 096.—	6,10	6 520.80	6,52		
120 000	8 376.—	6,98	9 160.80	7,63		
140 000	10 656.—	7,61	11 800.80	8,43		
160 000	12 936.—	8,08	14 440.80	9,03		
180 000	15 216.—	8,45	17 080.80	9,49		
200 000	17 496.—	8,75	19 720.80	9,86		
220 800	19 867.20	9,00	22 466.40	10,18		
242 900	21 861.70	9,00	25 383.05	10,45	25 383.60	10,45
250 000	22 502.50	9,00	26 125.—	10,45	26 320.80	10,53
300 000	27 015.—	9,00	31 350.—	10,45	32 920.80	10,97
500 000	45 065.—	9,01	52 250.—	10,45	59 320.80	11,86
556 600	50 173.15	9,01	58 164.70	10,45	66 792.—	12,00
1 000 000	90 190.—	9,02	104 500.—	10,45	120 000.—	12,00

¹⁾ Rabais échelonné: 25% sur les premiers 100 fr. de l'impôt annuel
15% sur les 400 fr. suivants de l'impôt annuel
5% sur la part de l'impôt annuel dépassant 500 fr.
Taux maximum 9,025% (9,5% moins réduction de 5%), déduction de 60 fr.
à partir de 220 800 fr. de revenu.

²⁾ Tarif de 1971 élargi de 10%. Au lieu du rabais échelonné, déductions sociales majorées. Perception 110%, taux maximum 10,45% (9,5% + supplément de 10%) à partir de 242 900 fr. de revenu.

³⁾ Taux maximum de 12% à partir de 556 600 fr. de revenu.

Tableau 4a

1316

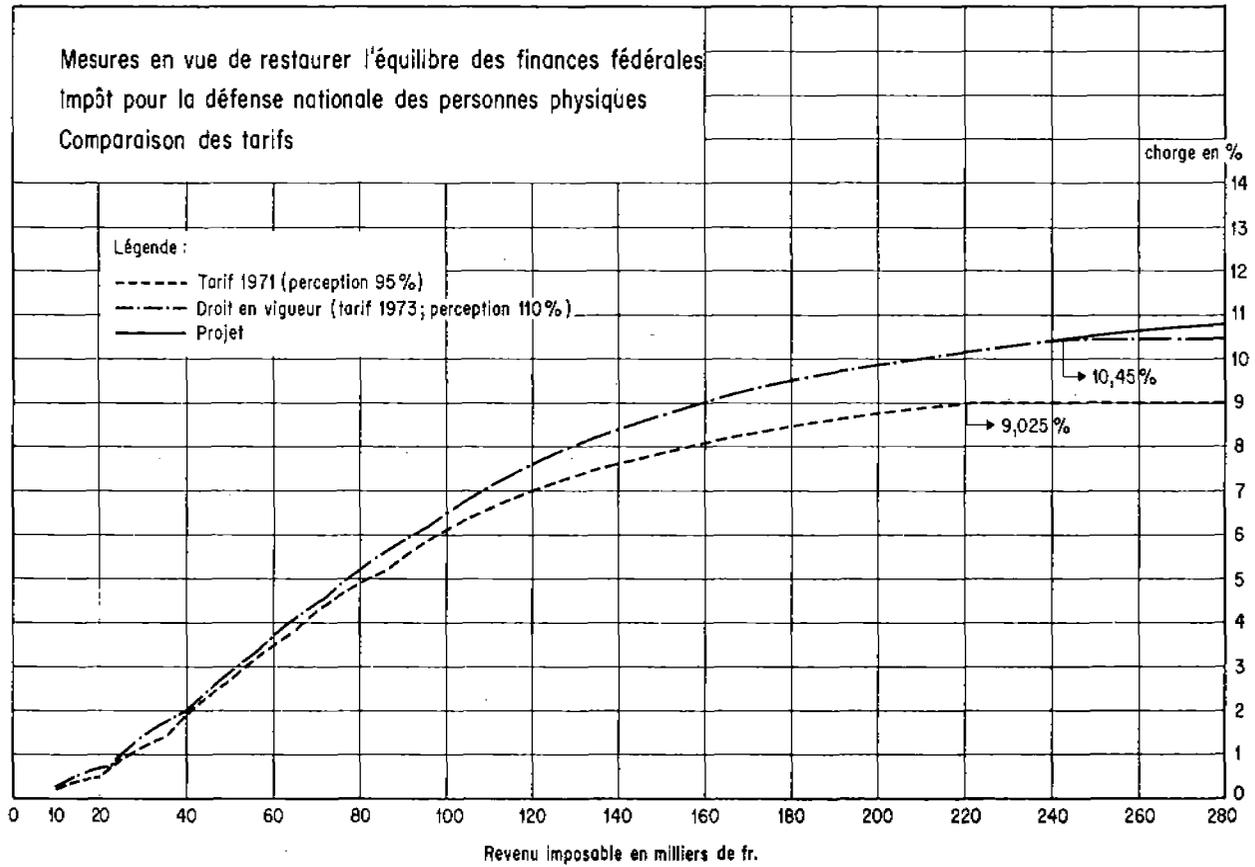
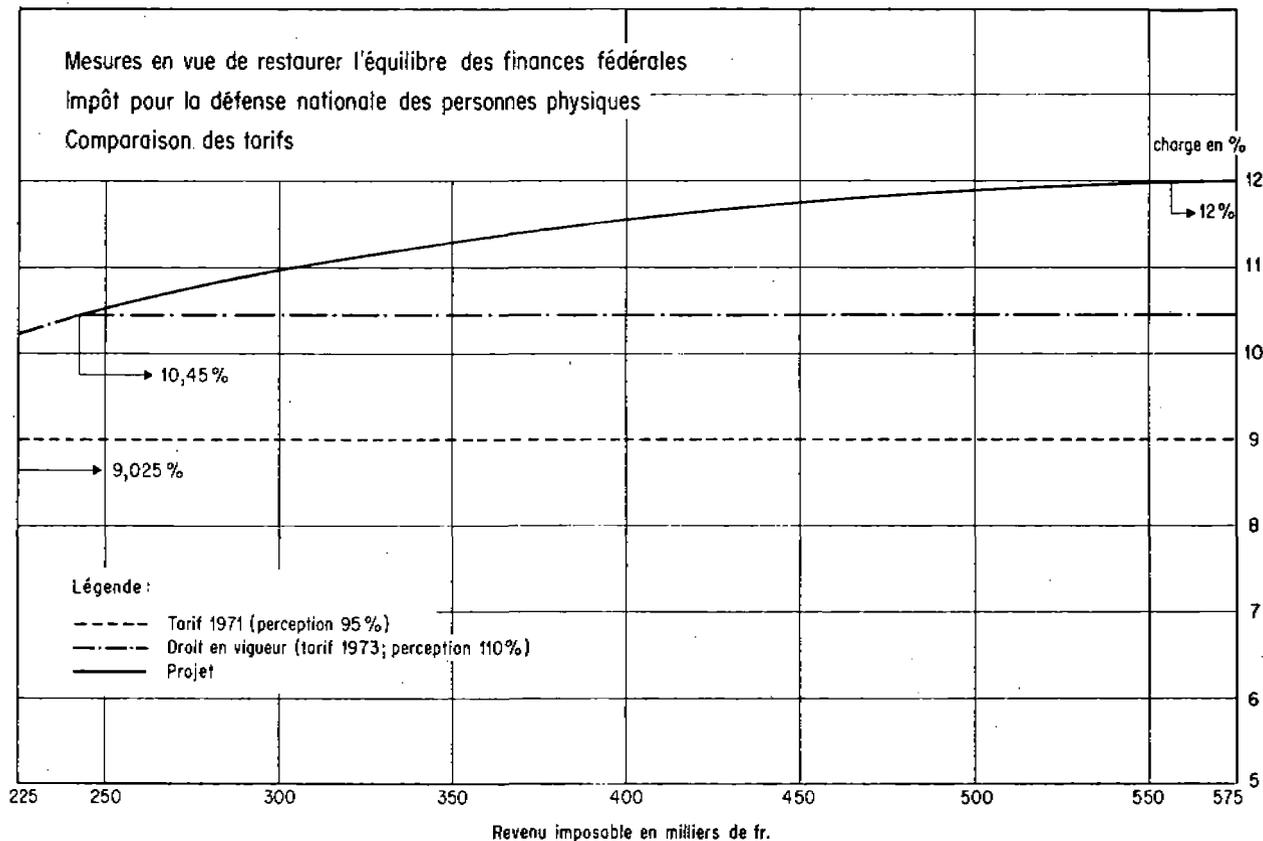


Tableau 4b



Impôt de défense nationale des personnes physiques
Comparaisons portant sur la charge d'un contribuable célibataire

Tableau 5a

Revenu ¹⁾	Droit en vigueur ²⁾		Projet ²⁾			
	fr.	%	fr.	%		
1	2	3	4	5		
10 800	22.—	0,20	les mêmes montants que prévoit le droit en vigueur	les mêmes pourcentages que prévoit le droit en vigueur		
15 000	63.80	0,43				
20 000	113.30	0,57				
25 000	190.30	0,76				
30 000	355.30	1,18				
40 000	685.30	1,71				
50 000	1 328.80	2,66				
60 000	2 054.80	3,42				
70 000	2 934.80	4,19				
80 000	3 957.80	4,95				
90 000	5 057.80	5,62				
100 000	6 256.80	6,26				
150 000	12 856.80	8,57				
200 000	19 456.80	9,73				
250 000	25 916.—	10,37			26 056.80	10,42
300 000	31 141.—	10,38			32 665.80	10,89
400 000	41 591.—	10,40	45 856.80	11,46		
500 000	52 041.—	10,41	59 056.80	11,81		
1 000 000	104 291.—	10,43	119 760.—	11,98		

¹⁾ Revenu après défalcation des cotisations AVS et compte tenu des déductions pour dépenses professionnelles mais sans la déduction pour primes d'assurances et intérêts de capitaux d'épargne.

²⁾ Abattement admis: la déduction pour primes d'assurances et intérêts de capitaux d'épargne.

Impôt de défense nationale des personnes physiques
Comparaisons portant sur la charge d'un contribuable marié sans enfants

Tableau 5b

Revenu ¹⁾	Sans le revenu du travail de l'épouse				Avec le revenu du travail de l'épouse			
	Droit en vigueur ²⁾		Projet ³⁾		Droit en vigueur ²⁾		Projet ³⁾	
	fr.	%	fr.	%	fr.	%	fr.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
13 600	22.—	0,16	les mêmes montants que prévoit le droit en vigueur	les mêmes pourcentages que prévoit le droit en vigueur	—	—	les mêmes montants que prévoit le droit en vigueur	les mêmes pourcentages que prévoit le droit en vigueur
15 000	36,30	0,24			—	—		
15 800	44.—	0,28			22.—	0,14		
20 000	85.80	0,43			63.80	0,32		
25 000	140.80	0,56			118.80	0,48		
30 000	272.80	0,91			206.80	0,69		
40 000	602.80	1,51			536.80	1,34		
50 000	1 163.80	2,33			1 031.80	2,06		
60 000	1 834.80	3,06			1 691.80	2,82		
70 000	2 714.80	3,88			2 538.80	3,63		
80 000	3 682.80	4,60	3 462.80	4,33				
90 000	4 782.80	5,31	4 562.80	5,07				
100 000	5 926.80	5,93	5 662.80	5,66				
150 000	12 526,80	8,35	12 262,80	8,18				
200 000	19 126,80	9,56	18 862,80	9,43				
250 000	25 654,75	10,26	25 726,80	10,29				
300 000	30 879,75	10,29	32 326,80	10,78				
400 000	41 329,75	10,33	45 526,80	11,38				
500 000	51 779,74	10,36	58 726,80	11,75				
1 000 000	104 029,75	10,40	119 460.—	11,95				
					103 820,75	10,38	119 220.—	11,92

¹⁾ Revenu après défalcation des cotisations AVS et compte tenu des déductions pour dépenses professionnelles mais sans les déductions pour personnes mariées, pour primes d'assurances et intérêts de capitaux d'épargne et la déduction pour le revenu du travail de l'épouse.

²⁾ Abattements admis: les déductions pour personnes mariées et pour primes d'assurances et intérêts de capitaux d'épargne.

³⁾ Abattements admis: les déductions pour personnes mariées, pour primes d'assurances et intérêts de capitaux d'épargne et pour le revenu du travail de l'épouse.

Impôt de défense nationale des personnes physiques
Comparaisons portant sur la charge d'un contribuable marié avec 2 enfants

Tableau 5c

Revenu ¹⁾	Sans le revenu du travail de l'épouse				Avec le revenu du travail de l'épouse			
	Droit en vigueur ²⁾		Projet ³⁾		Droit en vigueur ²⁾		Projet ³⁾	
	fr.	%	fr.	%	fr.	%	fr.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
16 300	22.—	0,14	les mêmes montants que prévoit le droit en vigueur	les mêmes pourcentages que prévoit le droit en vigueur	—	—	les mêmes montants que prévoit le droit en vigueur	les mêmes pourcentages que prévoit le droit en vigueur
18 500	44.—	0,24			22.—	0,12		
20 000	59.40	0,30			37.40	0,19		
25 000	114.40	0,46			92.40	0,37		
30 000	193.60	0,65			147.40	0,49		
40 000	523.60	1,31			457.60	1,14		
50 000	1 005.40	2,01			873.40	1,75		
60 000	1 665.40	2,78			1 533.40	2,56		
70 000	2 503.60	3,58			2 327.60	3,33		
80 000	3 418.80	4,27			3 207.60	4,01		
90 000	4 518.80	5,02			4 298.80	4,78		
100 000	5 618.80	5,62			5 398.80	5,40		
150 000	12 210.—	8,14	11 946.—	7,96				
200 000	18 810.—	9,40	18 546.—	9,27				
250 000	25 403.95	10,16	25 146.—	10,06				
300 000	30 628.95	10,21	32 010.—	10,67	31 746.—	10,58		
400 000	41 078.95	10,27	45 210.—	11,30	40 869.95	10,22	44 946.—	11,24
500 000	51 528.95	10,31	58 410.—	11,68	51 319.95	10,26	58 146.—	11,63
1 000 000	103 778.95	10,38	119 172.—	11,92	103 569.95	10,36	118 932.—	11,89

¹⁾ Revenu après défalcation des cotisations AVS et compte tenu des déductions pour dépenses professionnelles mais sans les déductions pour personnes mariées, pour enfants, pour primes d'assurances et intérêts de capitaux d'épargne et la déduction pour le revenu du travail de l'épouse.

²⁾ Abattements admis: les déductions pour personnes mariées, pour enfants et pour primes d'assurances et intérêts de capitaux d'épargne.

³⁾ Abattements admis: les déductions pour personnes mariées, pour enfants, pour primes d'assurances et intérêts de capitaux d'épargne ainsi que pour le revenu du travail de l'épouse.

Impôt de défense nationale des personnes morales

Comparaison des tarifs

Tableau 6a

	Impôt sur le rendement net (en %) d'après		
	1971	Droit en vigueur	Projet
Un impôt de base de... <i>pour cent</i> ; une surtaxe de... <i>pour cent</i> sur la partie du rendement net qui excède un rendement de 4 pour cent ou, si le capital et les réserves sont inférieurs à 50 000 francs, sur la partie du rendement net qui excède 2 000 francs;	2,85%	3,3%	3,3%
	2,85%	3,3%	4,4%
	3,80%	4,4%	4,4%
une autre surtaxe de... <i>pour cent</i> sur la partie du rendement net qui excède un rendement de 8 pour cent ou, si le capital et les réserves sont inférieurs à 50 000 francs, sur la partie du rendement net qui excède 4 000 francs;			
dans tous les cas, l'impôt est limité à... <i>pour cent</i> du total du rendement net	7,60%	8,8%	9,0%
Le taux maximum est atteint pour un rendement de			
	22%	22%	17,04%
Impôt sur le capital (en ‰)			
	0,7125	0,825	0,825

Impôt de défense nationale des personnes morales
Comparaisons portant sur la charge d'une société anonyme ayant un capital de 1 million de francs

Tableau 6b

Rendement %	Rendement imposable fr.	Impôt pour la défense nationale sur le rendement net				Impôt de défense nationale sur le capital d'après le droit en vigueur et le projet fr.
		Droit en vigueur		Projet		
		fr.	% ¹⁾	fr.	% ¹⁾	
1	2	3	4	5	6	7
1	10 000	330	3,30	330	3,30	825
2	20 000	660	3,30	660	3,30	825
3	30 000	990	3,30	990	3,30	825
4	40 000	1 320	3,30	1 320	3,30	825
5	50 000	1 980	3,96	2 090	4,18	825
6	60 000	2 640	4,40	2 860	4,77	825
7	70 000	3 300	4,71	3 630	5,19	825
8	80 000	3 960	4,95	4 400	5,50	825
9	90 000	5 060	5,62	5 610	6,23	825
10	100 000	6 160	6,16	6 820	6,82	825
12	120 000	8 360	6,97	9 240	7,70	825
14	140 000	10 560	7,54	11 660	8,33	825
16	160 000	12 760	7,98	14 080	8,80	825
17,04	170 400	13 904	8,16	15 336	9,00	825
18	180 000	14 960	8,31	16 200	9,00	825
20	200 000	17 160	8,58	18 000	9,00	825
22	220 000	19 360	8,80	19 800	9,00	825
25	250 000	22 000	8,80	22 500	9,00	825
30	300 000	26 400	8,80	27 000	9,00	825
40	400 000	35 200	8,80	36 000	9,00	825
50	500 000	44 000	8,80	45 000	9,00	825
100	1 000 000	88 000	8,80	90 000	9,00	825

1) En pour-cent du rendement imposable.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui de mesures complémentaires destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales (Du 3 avril 1974)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11936
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.05.1974
Date	
Data	
Seite	1269-1322
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 839

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.