

Feuille Fédérale

Berne, le 23 septembre 1974 126^e année Volume II

N° 38

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.

12074

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui de la création de nouvelles ressources pour les finances fédérales

(Du 29 août 1974)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

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

- un projet d'arrêté fédéral modifiant l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 concernant le financement des routes nationales et
- un projet de loi fédérale modifiant le tarif général des douanes.

Dans sa première partie, le message présente la situation des finances fédérales. Les principaux arguments en faveur des nouvelles ressources proposées sont développés au chapitre 2. Le chiffre 23 expose les raisons qui présidèrent à la mise en vigueur préventive. Les chapitres 3 et 4 traitent, dans le détail, des motifs qui ont valu le relèvement de la taxe supplémentaire sur les carburants et l'augmentation du droit de douane grevant les huiles pour le chauffage.

Les recettes annuelles supplémentaires, fondées sur l'évolution de l'année passée, s'élèveraient à environ 400 millions pour les carburants et à environ 170 millions pour les huiles de chauffage.

1 Situation de départ; état des finances fédérales

L'état des finances fédérales s'est détérioré constamment depuis 1971. Le compte 1973 s'est notoirement soldé par un excédent de dépenses alarmant, de 800 millions de francs environ, montant jamais encore atteint en temps de paix. Ce résultat inquiétant d'une part, et les prévisions selon lesquelles l'état des finances fédérales continueraient à se dégrader, d'autre part, ont amené le

Conseil fédéral à proposer aux Chambres un train de mesures (message du 3 avril 1974 à l'appui de mesures complémentaires destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales) (FF 1974 I 1269).

Ce message souligna toutefois que les réductions de dépenses et les surplus de recettes proposés ne suffiraient de loin pas à rétablir l'équilibre financier, s'agissant là d'un programme minimum qu'il y aurait lieu de compléter par d'autres mesures lors du prochain budget (FF 1974 I 1270). Il y était également relevé que, à en juger par l'évolution présente, les évaluations quant aux recettes pourraient s'avérer trop optimistes, ce qui aggraverait le déficit (FF 1974 I 1278). Cela s'est malheureusement produit.

Par rapport au budget 1974, les besoins annoncés par les départements pour le budget 1975 impliquaient un accroissement de dépenses de 18 pour cent, alors que l'augmentation des recettes ne s'élèverait qu'à 1,6 pour cent pour une croissance économique estimée à 9-10 pour cent. Les besoins annoncés pour le budget firent apparaître un déficit de près de 2300 millions. Ce montant dépasse de 560 millions nos estimations antérieures.

Le Conseil fédéral est résolu à épuiser toutes les possibilités de réduction des dépenses. Cependant, vu *l'élasticité restreinte de la structure des dépenses fédérales* - près de 60 pour cent sont rigoureusement affectées à des fins particulières telles que parts des cantons, assurances sociales, obligations contractuelles - , la marge d'intervention pour des abattements réels est relativement étroite. Dans la mesure où il est possible d'en estimer le montant, les économies tout de même réalisées dans les différents secteurs s'élèveraient à quelque 500 millions. Les recettes supplémentaires de 700 millions de francs environ qui résulteront pour 1975 du train de mesures accepté par le Conseil national figureront au budget assorties de réserves appropriées. Malgré ces diverses mesures d'économie, le budget 1975 se solderait par un déficit de près de 1100 millions, ce qui, du point de vue de la politique conjoncturelle, serait extrêmement fâcheux; il en résulterait d'autre part de graves difficultés en matière de financement sur le marché des capitaux.

La stagnation, voire le recul prononcé des rentrées fiscales, confirment que la structure des recettes de la Confédération, à la différence de celle des cantons et des communes, réagit rapidement et fortement aux fluctuations conjoncturelles. Presque la moitié du produit des impôts de consommation, qui fournissent environ 70 pour cent des recettes fiscales de la Confédération, provient de l'ICHA; celui-ci est à près de 50 pour cent le produit de l'imposition des investissements, ce qui le rend particulièrement sensible aux variations conjoncturelles. Les autres impôts de consommation ne sont pas perçus sur la valeur des produits mais se calculent sur une base spécifique. C'est ce qui explique qu'en période de fort renchérissement le produit des impôts ne suit pas, et de loin, l'évolution des dépenses.

Le réexamen, actuellement en cours, de la planification financière pour les années 1976 à 1979 confirme malheureusement, lui aussi, l'évolution divergente - depuis longtemps prédite - des dépenses et des recettes. La dégradation des

finances fédérales s'annonce encore plus forte que celle que laissent supposer les estimations publiées dans notre message à l'appui du train de mesures. Comme pour le budget, il s'agit là d'une conséquence de l'accroissement des dépenses imputable avant tout au renchérissement, alors que les estimations relatives aux recettes ont dû être sensiblement corrigées vers le bas.

Le rajustement du plan financier, en le déchargeant linéairement de projets déjà programmés et en y incluant les recettes qui résulteraient du train de mesures proposé, ne suffira pas à éliminer les déficits substantiels des prochains exercices, qui passeront d'environ 800 millions en 1976 à près de 1700 millions en 1979. Ainsi, le budget de la Confédération n'est pas encore équilibré; d'autres mesures se révèlent nécessaires. Faute de recettes supplémentaires, la Confédération devrait solliciter encore plus le marché financier, lui aussi surchargé; ce qui entraînerait inévitablement une hausse du taux de l'intérêt ou éloignerait d'autres clients du marché des capitaux. Ce faisant, elle entraverait la politique de restriction monétaire qu'elle a instaurée en vue de combattre le renchérissement; elle restreindrait sensiblement les possibilités pour les autres collectivités publiques et le secteur privé d'obtenir des crédits; elle violerait enfin l'obligation que lui impose la constitution de mener une politique de crédit et une politique monétaire qui servent les intérêts généraux du pays et assurent la stabilité de la monnaie.

2 Motivation des mesures proposées

21 Majoration de la taxe supplémentaire sur les carburants

En raison du renchérissement, des obligations accrues en faveur de la protection de l'environnement et des contributions qu'il est prévu de verser aux cantons pour l'exploitation et l'entretien de leur réseau routier, les dépenses de la Confédération pour la construction des routes nationales sont en constante augmentation. Parallèlement, le produit des droits de douane sur les carburants diminue. En outre, il a toujours été admis que l'avance fournie pour la construction des routes nationales, prélevée sur les ressources générales de la Confédération, devait être alimentée intégralement par des recettes spécialement prévues à cet effet; cette avance s'élève actuellement à 2800 millions, intérêts inclus.

C'est pourquoi la majoration de la taxe supplémentaire sur les carburants avait déjà été envisagée dans le courant de l'automne 1973 lors d'échanges de vue internes. La crise du pétrole nous a contraints à ajourner cette mesure. Depuis lors, les prix des produits pétroliers se sont un tant soit peu stabilisés.

Comme nous le relevons dans la première partie de ce message, l'état des finances fédérales s'est sensiblement détérioré. Les dépenses ont dû être réduites dans une mesure importante. En raison de la structure des dépenses de la Confédération, ces réductions touchent surtout le secteur des investissements. La construction des routes nationales n'en a pas été épargnée.

Dans ces circonstances, il est absolument exclu que la Confédération puisse prendre à sa charge les dépenses croissantes occasionnées par la construction des routes nationales, voire augmenter l'avance de fonds. En 1973, l'avance de la Confédération a pu être réduite pour la première fois de 60 millions environ parce que les dépenses, grâce à la compression des sommes budgétaires affectées à la construction des routes nationales, ont été inférieures aux recettes fournies par les droits de douane sur les carburants et à la contribution complémentaire de la Confédération.

Etant donné que les recettes des droits de douane sur les carburants ne se sont pas développées dans la mesure escomptée et que, cette année, elles accuseront probablement un recul par rapport à l'année précédente, on ne peut guère s'attendre à un notable amortissement dans les prochaines années, même si le coût de construction devait se stabiliser. La Confédération ne peut cependant renoncer à ce que lui soient restitués les montants avancés en période d'abondance, afin de les affecter à la réalisation d'autres tâches déjà commencées et urgentes. Dans ces conditions, nous ne voyons pas d'autre solution que de majorer à nouveau la taxe supplémentaire sur les carburants, veut-on éviter que le programme de construction des routes nationales ne doive être réduit de manière draconienne. Cette mesure se justifie parfaitement si l'on considère la charge fiscale grevant les carburants dans d'autres pays et notamment dans les pays limitrophes. La majoration vise avant tout à écarter toute nouvelle augmentation de l'avance et à en permettre au contraire un amortissement plus rapide que prévu; aussi est-il évident que, à l'encontre de ce qui se fit précédemment, les centimes additionnels ne sauraient déclencher de contributions prélevées sur les ressources générales de la Confédération. La contribution de la Confédération restera ainsi limitée au montant actuel.

22 Majoration du droit de douane sur les huiles de chauffage

On peut se demander pourquoi, après la hausse des prix dans le secteur pétrolier, les droits de douane sur les huiles de chauffage devraient, eux aussi, être augmentés. Le taux de 30 cts par 100 kg brut est resté inchangé depuis 1920, bien que la situation se soit totalement modifiée depuis lors. Il en est résulté que la charge douanière qui frappe actuellement les huiles de chauffage en Suisse est sensiblement plus faible que celle des pays limitrophes de la CEE. En outre, les droits de douane sur les huiles de chauffage ne sont liés par aucune convention internationale.

Jusqu'à présent, l'augmentation des droits de douane sur les huiles de chauffage a été gardée en réserve. Lors de l'élaboration du tarif des douanes entré en vigueur le 1^{er} janvier 1960, notamment, l'idée a prévalu de conserver cette source de recettes pour plus tard. Aujourd'hui, le moment est venu, sans aucun doute, d'exploiter cette importante réserve de ressources fiscales puisque la Confédération ne dispose plus de moyens suffisants pour assumer des tâches urgentes.

Par rapport à la charge fiscale extrêmement basse appliquée jusqu'ici, la majoration proposée, soit 1 fr. 10 et 2 francs par 100 kg brut, paraît extrêmement élevée. Il faut cependant remarquer que, comparées aux prix épisodiquement très élevés et fortement variables de l'huile de chauffage, voire aux prix pratiqués par certains fournisseurs, cette majoration peut être qualifiée de modérée. De plus, eu égard à la pénurie croissante de produits énergétiques et aux exigences de la protection de l'environnement, il nous semble équitable de ne pas ménager plus longtemps ces produits sur le plan fiscal. Il est au contraire d'intérêt général de créer, par une prise de conscience plus développée des coûts, un attrait pour l'utilisation plus économique de ces produits.

23 Mise en vigueur préventive

Aux termes de l'article 5 de la loi fédérale sur le tarif des douanes suisses, du 19 juin 1959 (RS 632.10), le Conseil fédéral peut décréter de lui-même des augmentations de taux isolés du tarif général qu'il propose simultanément dans un projet d'arrêté fédéral, lorsque c'est indispensable aux fins visées par ces augmentations.

Le Conseil fédéral a fait usage de cette possibilité en mettant en vigueur le 30 août 1974, à minuit, l'ordonnance du 29 août 1974. La mise en vigueur préventive de majorations de la taxe supplémentaire sur les carburants et du droit de douane sur les huiles de chauffage est censée empêcher que la période s'écoulant entre la publication de notre intention de procéder aux majorations et l'entrée en vigueur de leurs bases légales ne soit mise à profit pour importer aux anciens taux des quantités considérables de carburants et d'huiles de chauffage. Si cette mesure n'avait pas été prise, le but visé par les majorations, qui est de créer de nouvelles ressources pour les finances fédérales et d'assurer en particulier le financement des routes nationales, n'aurait pas pu être atteint d'emblée. En effet, à l'accroissement des recettes dû aux majorations se fût opposée une diminution des importations pendant un certain nombre de mois après la mise en vigueur des mesures; d'où leur inefficacité durant cette période. Les dépôts n'auraient été complétés qu'ultérieurement par des carburants ou des huiles de chauffage dédouanés aux taux majorés. Lors de l'introduction de la taxe supplémentaire sur les carburants, ce processus a duré près de six mois.

3 Augmentation de la taxe supplémentaire sur les carburants pour moteurs

31 Investissements effectués jusqu'à ce jour et montant de l'avance dans la construction des routes nationales

Depuis le début de la construction des routes nationales, en 1959, la Confédération et les cantons ont investi conjointement jusqu'à fin 1973 11 800 millions de francs; à cette date, 73 pour cent environ des quelque

10 000 millions représentant la part de la Confédération ont déjà été remboursés.

L'avance de la Confédération à la construction des routes nationales résulte du fait qu'en vertu du mode de financement choisi, ses investissements dans ces travaux sont supérieurs aux produits annuels des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs et de la taxe supplémentaire à affectation spéciale; à fin 1973, cette avance s'élevait à 2 726,4 millions de francs. Par rapport à 1972, elle accusait ainsi pour la première fois une diminution de 58 millions, imputable à des compressions budgétaires.

32 Etat de la construction des routes nationales

Selon le kilométrage actuel, le réseau des routes nationales tel qu'il a été arrêté présente une longueur de 1 847 km. A fin 1973, 851,8 km de routes nationales ou 46 pour cent du réseau étaient en exploitation, à savoir:

Autoroutes à six voies	44,4 km
Autoroutes à quatre voies	510,4 km
Semi-autoroutes à deux voies	<u>201,3 km</u>
Total autoroutes et semi-autoroutes	756,1 km
Routes à trafic mixte	<u>95,7 km</u>
Total	851,8 km

Actuellement, 303 km de routes nationales sont en construction, soit 16,5 pour cent de la longueur totale du réseau, à savoir:

Autoroutes à six voies	30,0 km
Autoroutes à quatre voies	198,8 km
Semi-autoroutes à deux voies	<u>56,6 km</u>
Total autoroutes et semi autoroutes	285,4 km
Routes à trafic mixte	<u>17,9 km</u>
Total	303,3 km

Par rapport à l'année précédente, la longueur des tronçons en chantier a diminué de 60 km. A fin 1973, le projet général approuvé comprenait au total 1513,4 km ou 81,9 pour cent du total du réseau.

En application de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 concernant le financement des routes nationales (RS 632.112.71), un deuxième programme de construction des routes nationales à long terme a été arrêté en avril 1972; pour

faire suite au premier programme qui datait d'août 1967. Ce faisant, il a été décidé que le programme devra être réajusté chaque année en fonction du nouvel état des coûts et du stade des projets ainsi que des données financières et conjoncturelles, en respectant autant que possible l'ordre des priorités. Un programme modifié dans ce sens a été approuvé en juillet 1973; par rapport au programme de construction 1973, un ajournement de la mise en chantier de presque toutes les sections encore non commencées s'est avéré nécessaire, ainsi qu'un étalement des travaux en cours sur différentes sections.

33 Augmentation des dépenses

Déjà durant ces deux dernières années, la Confédération n'a plus été en mesure, en raison de la situation financière et économique serrée, de mettre entièrement à disposition les moyens requis pour les routes nationales portés dans les budgets annuels conformément au programme de financement qui avait été établi en son temps. Il a fallu procéder à des coupes pour tenir compte de la situation conjoncturelle et de l'état général des finances. Dans la construction des routes nationales proprement dite, des frais supplémentaires sont apparus dans l'établissement des projets et dans la construction, dans les coûts d'acquisition de terrain, et aussi à la suite de dépenses accrues imputables à l'extension des travaux, à l'augmentation de la sécurité du trafic, à des difficultés d'ordre géologique, et enfin à la prise en considération des exigences de la protection de la nature, du patrimoine et de l'environnement. Ces frais supplémentaires alourdissant considérablement les coûts du programme de construction, ils ont entraîné des retards dans la réalisation de certaines sections de routes nationales et des renvois dans le programme. Ces tendances se sont encore accentuées ces derniers temps.

Une analyse des dépenses supplémentaires dans la construction des routes nationales en 1973 donne les résultats suivants par rapport à l'année précédente:

Analyse de coût Cause	Différence de coût	
	en millions de francs	en pour-cent de l'augmentation totale
<i>Etablissement des projets:</i>		
Dépenses supplémentaires	+ 131,3	+ 7,1
Renchérissment	+ 78,2	+ 4,2
<i>Acquisition de terrains:</i>		
Renchérissment	+ 141,3	+ 7,7
<i>Construction:</i>		
Réductions de coûts	— 120,6	— 6,5
Nouveaux travaux pris en considération .	+ 21,0	+ 1,1
Augmentation du nombre des voies	+ 27,0	+ 1,5
Adaptation des réseaux de routes locales et déplacements de conduites	+ 228,1	+12,3
Travaux supplémentaires dans l'intérêt de la sécurité du trafic	+ 80,9	+ 4,4
Difficultés extraordinaires d'ordre géologique	+ 158,9	+ 8,6
Travaux supplémentaires pour la protection de l'environnement	+ 220,6	+11,9
Renchérissment	+ 744,3	+40,3
Causes diverses	+ 136,8	+ 7,4
<hr/>		
Différence totale	+1847,8	

Se fondant sur ses pouvoirs constitutionnels, la Confédération participe actuellement aux frais d'exploitation annuels des tunnels des routes nationales et des grands travaux de remise en état tels que le renouvellement du revêtement sur des tronçons entiers de routes. Dans ce domaine aussi, les dépenses annuelles s'accroissent; en 1972, elles s'élevaient à 2,7 millions, en 1973, elles se montaient à 3,3 millions et le montant porté au budget pour 1974 est de 8,5 millions. Les charges imposées aux cantons par cette tâche étant devenues trop lourdes, nous avons en outre engagé la procédure pour compléter la base constitutionnelle afin de pouvoir participer d'une façon plus large aux frais d'exploitation et d'entretien des routes nationales. D'après les estimations figurant dans le message du 24 avril 1974 relatif à une modification de l'article 36^{bis} de la constitution

(FF 1974 I 1345), les dépenses annuelles, après l'achèvement des routes nationales, atteindront environ 170 millions sur la base des prix de 1972. Si l'on admet, en prenant la variante la plus défavorable pour la Confédération, une participation à ces frais dans les limites des taux appliqués jusqu'ici pour la construction des routes nationales, les dépenses de la Confédération, calculées sur cette même base des prix, s'élèveraient à 146 millions environ. Si le renchérissement se poursuit selon le rythme actuel, ces montants seraient probablement pour le moins doublés.

34 Evolution des recettes

Malheureusement, à ces suppléments de frais pour les routes nationales, on ne peut opposer des suppléments de recettes correspondants au titre des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs. Déjà en 1973, les importations de carburants sont restées inférieures aux prévisions. Pour le premier semestre 1974, les recettes au titre des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs (droit d'entrée de base et taxe supplémentaire) ont été de 85 millions inférieures à celles de la période correspondante de l'année précédente.

Cela est beaucoup moins que ce qui était prévu dans le plan de financement. Il est difficile actuellement de faire des pronostics au sujet de l'évolution des recettes au titre des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs au cours des années prochaines. Au vu de la situation générale sur le marché de l'automobile, de l'augmentation des prix de l'essence, des mesures prises pour économiser les carburants pour moteurs et de l'instabilité de la situation économique générale, on peut supposer plutôt une baisse des importations pour 1974, et pour ces prochaines années, une hausse seulement minime par rapport à l'année courante.

35 Conséquences de l'augmentation proposée de la taxe de douane supplémentaire sur les carburants pour moteurs

Nous proposons d'augmenter de 10 centimes, soit de fixer au total à 30 centimes par litre, la taxe de douane supplémentaire sur les carburants pour moteurs destinée aux routes nationales. Seuls ces moyens supplémentaires permettront de poursuivre la construction des routes nationales selon un programme qui soit encore acceptable du point de vue des exigences du trafic et de maintenir les avances et la durée de l'amortissement dans des limites supportables. Il est entre autres dans l'intérêt de la construction routière et des usagers d'éviter que l'intérêt à payer sur la dette des routes nationales n'engloutisse une part trop grande des recettes.

Pour se prononcer sur le point de savoir si la charge provenant de la taxe de douane atteint un montant supportable, il faut considérer d'abord dans quelle mesure elle frappe le consommateur en tenant compte des avantages que les

routes nationales offrent à leurs usagers. Un autre point important est le rapport qui existe entre le prix du carburant pour moteurs en Suisse et ces prix dans les pays voisins.

La charge que doit supporter l'automobiliste du fait de l'augmentation de 10 centimes de la taxe supplémentaire ressort du tableau ci-dessous:

Nombre de km parcourus par année	Consommation de carburant en litres par 100 kg/ charge en fr.		
	5	8	12
5 000	25.-	40.-	60.-
10 000	50.-	80.-	120.-
15 000	75.-	120.-	180.-
20 000	100.-	160.-	240.-

Ces chiffres montrent qu'une augmentation de la taxe supplémentaire de 10 centimes ne joue pas un rôle essentiel dans le total des frais d'utilisation d'une automobile. En outre, les prestations supplémentaires des usagers seront compensées par les avantages importants offerts par les routes nationales. Plus augmente le nombre des sections de ces routes ouvertes à la circulation, plus s'accroissent aussi les avantages que les usagers retirent des progrès réalisés dans leur construction. Les répercussions de l'augmentation du prix du carburant sur les prix à la consommation ne doivent pas non plus être surestimées. La possibilité d'un report sur les prix n'existe que pour le trafic commercial qui, d'après une estimation générale, ne représente qu'un tiers environ du trafic routier.

Il ressort de comparaisons avec le prix de l'essence dans les pays qui nous entourent que la Suisse est actuellement le pays où le carburant pour moteurs est le meilleur marché.

	Essence normale litre	Essence super litre
Suisse: zone frontière	88/89 ct.	91/93 ct.
plateau	88/89 ct.	91/93 ct.
zone montagne	89/90 ct.	93/94 ct.
France, zone frontière	1.06 fr. s.	1.15 fr. s.
Allemagne fédérale, zone frontière	-.99 fr. s.	1.07 fr. s.
Autriche	-.95 fr. s.	1.06 fr. s.
Italie: indigènes	1.27 fr. s.	1.33 fr. s.
touristes étrangers	1.— fr. s.	1.05 fr. s.

(Etat au 16 août 1974)

Ainsi qu'il ressort de cette comparaison des prix actuels de l'essence, il subsiste, même compte tenu d'une augmentation de 10 centimes de la taxe de douane supplémentaire, une différence de prix par rapport aux pays voisins. On peut ainsi admettre que l'augmentation de cette taxe n'aura pas d'influence trop défavorable sur le contingent des étrangers qui viennent faire le plein d'essence dans la zone frontière suisse.

A l'étranger aussi, les prix des carburants ont plutôt tendance à augmenter à cause des droits perçus par le fisc si bien qu'il est probable que le rapport entre ces prix en Suisse et dans les pays voisins ne se détériorera guère. D'ailleurs l'arrêté fédéral concernant le financement des routes nationales donne au Conseil fédéral les pouvoirs nécessaires pour suivre l'évolution en cette matière.

36 Produit

Sur la base des quantités importées en 1973, 1 centime de taxe supplémentaire correspond à un supplément de recettes annuel de 40 millions. Avec l'augmentation proposée de 10 centimes, on pourrait ainsi escompter un supplément de recettes de l'ordre de grandeur de 400 millions.

37 Remarques concernant les différentes dispositions proposées

Article premier

L'augmentation proposée de la taxe supplémentaire sur les carburants n'exige pas une révision totale de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 concernant le financement des routes nationales. Dans ses grandes lignes, la répartition des charges, telle qu'elle ressort déjà du droit constitutionnel, demeure inchangée. Les bases de financement sont constituées, comme jusqu'ici, par la part du produit net des droits d'entrée de base sur les carburants pour moteurs, de 24 pour cent, par une taxe de douane supplémentaire et par une contribution annuelle de la Confédération, prélevée sur ses ressources générales. La nouvelle proposition consiste en ce que la taxe supplémentaire à affectation spéciale sur les carburants pour moteurs, de 20 centimes par litre actuellement, serait portée à 30 centimes par litre (art. 1, 1^{er} al.). Les 2^e et 3^o alinéas du nouvel article premier proposé correspondent sur le fond au droit en vigueur; il a fallu seulement adapter leur rédaction à la nouvelle teneur du premier alinéa. En outre, en prévision du subventionnement futur par la Confédération des frais d'exploitation et d'entretien des routes nationales, le nouvel arrêté fédéral sur le financement des routes nationales ne doit plus faire mention seulement des frais de construction de ces routes mais bien des frais des routes nationales en général.

Article 2

La contribution annuelle de la Confédération aux frais des routes nationales, prélevée sur ses ressources générales, est stabilisée au niveau maximum de 150 millions de francs. La Confédération n'est pas en mesure de participer par

une contribution complémentaire, prélevée sur ses ressources générales, de 7,5 millions pour chaque centime d'augmentation de la taxe supplémentaire, comme cela a été le cas jusqu'ici. Si la taxe supplémentaire est abaissée, la contribution complémentaire annuelle de la Confédération sera réduite de 7,5 millions pour chaque centime de cette taxe.

Les autres dispositions de l'arrêté fédéral en vigueur du 17 mars 1972 concernant le financement des routes nationales demeurent inchangées.

38 Constitutionnalité

La Confédération est compétente pour édicter l'arrêté fédéral proposé en vertu de l'article 28 de la constitution fédérale ainsi que de l'article 36^{ter}, 2^e alinéa, *est.* sur le financement de la construction des routes nationales.

Conformément à l'article 36^{ter}, 2^e alinéa, *est.*, l'arrêté fédéral est de portée générale et est donc soumis au référendum facultatif.

4 Majoration des droits de douane sur l'huile de chauffage

41 Situation tarifaire

L'huile de chauffage est reprise sous la désignation «huiles pour le chauffage» au n° 2710.70 du tarif des douanes; elle est grevée d'un taux de droit de douane de 30 centimes par 100 kg brut.

Les droits de douane sur l'huile de chauffage sont des droits à caractère fiscal et ont été notifiés comme tels tant à l'AELE qu'à la CEE; ils sont par conséquent exclus du démantèlement tarifaire. La majoration préserve la neutralité que sont tenues d'observer en matière de concurrence les parties à l'accord de la Suisse avec la CEE, lorsqu'elles fixent des droits de douane à caractère fiscal. En outre, les taux des droits de douane sur les huiles de chauffage ne sont pas liés par des accords de commerce internationaux, de sorte qu'ils peuvent être relevés de manière autonome.

42 Considérations au sujet de la majoration des droits de douane

Lors de la fixation de droits de douane spécifiques, il faut considérer qu'il existe trois qualités d'huiles de chauffage auxquelles correspondent trois classes de prix: l'huile de chauffage extra-légère (75% des quantités consommées), l'huile de chauffage moyenne (3%) et l'huile de chauffage lourde (22%). L'huile de chauffage extra-légère est un distillat de qualité supérieure utilisé pour le chauffage domestique et, dans une faible mesure, pour la combustion dans l'industrie et l'artisanat. L'huile de chauffage moyenne constitue un mélange

d'huile résiduelle et de distillat et sert au chauffage de grands édifices; quant à l'huile lourde, la meilleure marché, elle est une huile résiduelle qui trouve emploi dans les grandes chaufferies de l'industrie.

Jusqu'à présent, les trois qualités d'huiles de chauffage étaient grevées du même droit de douane, ce qui, vu la modicité du taux, était parfaitement soutenable. On se demande si ce régime tarifaire doit être maintenu ou si l'huile de chauffage industrielle ne devrait pas être grevée d'un droit spécifique inférieur à celui de l'huile pour le chauffage domestique.

L'huile de chauffage lourde est consommée principalement dans les industries suivantes: ciment, chimie, verre, céramique, papier, machines. Les centrales thermiques l'utilisent pour le chauffage des turbines à gaz et à vapeur qui entraînent les générateurs. Chaque relèvement du droit grevant l'huile de chauffage a pour effet d'augmenter les frais de production de l'industrie, élément qui n'entre pas tellement en ligne de compte pour l'huile de chauffage extra-légère. L'huile de chauffage lourde, cependant, ne peut pas être exemptée de tout prélèvement fiscal, eu égard aux besoins financiers accrus de la Confédération. Fixerait-on un droit spécifique uniforme pour les différentes qualités d'huile de chauffage, l'imposition ad valorem de l'huile de chauffage lourde deviendrait sensiblement plus élevée que celle de l'huile de chauffage extra-légère. C'est pourquoi nous tenons pour opportuns des droits de douane différenciés qui assurent une charge douanière égale par rapport à la valeur statistique d'importation.

43 Taux des droits de douane

Vu les considérations exposées sous chiffre 42, nous estimons qu'un taux de 1 fr.10 par 100 kg brut pour l'huile de chauffage lourde (huiles résiduelles, huiles de chauffage industrielles) et un taux de 2 francs pour les huiles extra-légère et moyenne constituent une charge fiscale équitable, qui tient le mieux compte des exigences de la fiscalité et de l'économie publique. Ces taux correspondent à une imposition ad valorem de 6,3 pour cent pour l'huile de chauffage lourde et de 8,1 pour cent pour l'huile extra-légère (les deux pourcentages sont fondés sur les valeurs statistiques moyennes du mois de juin 1974). Etant donné que la Centrale suisse pour l'importation de carburants et combustibles liquides à Zurich (Carbura), prélève un émolument uniforme de 1fr.20 par 100 kg pour la gestion des réserves obligatoires dans le cadre de la défense nationale économique, la charge totale grevant l'huile lourde pour le chauffage (taux 1fr.10) s'élève à 12,1 pour cent et celle affectant l'huile extra-légère (taux 2 francs), à 12,2 pour cent.

Il faut également relever qu'en Suisse, les huiles pour le chauffage ne sont pas assujetties à l'impôt sur le chiffre d'affaires, alors que la République fédérale d'Allemagne et la France prélèvent également sur ces produits la taxe à la valeur ajoutée. La charge ad valorem (TVA incluse) grevant l'huile de chauffage extra-légère se monte à environ 15 pour cent en République fédérale d'Allemagne et

environ 18 pour cent en France, alors que l'huile de chauffage lourde est imposée à près de 19 pour cent en République fédérale d'Allemagne et 15 pour cent en France. Ces taux seront encore nettement supérieurs à la charge pratiquée en Suisse, une fois entrées en vigueur les majorations proposées.

44 Produit des droits de douane

Dans le courant des dernières années, les quantités importées ont toujours été croissant. Par contre, un recul s'est produit durant le 1^{er} semestre 1974 par rapport à la même période de l'année précédente. Ce phénomène peut être attribué à divers facteurs tels que remplissage des citernes au cours de l'hiver 1973, contingentement temporaire, économie de combustible dictée par la forte hausse des prix, clémence de la température pendant les trois premiers mois de l'année 1974.

Sur la base des quantités importés en 1973, les nouveaux taux produiraient un supplément de droits de douane de 167 millions, dont 146 proviendraient des huiles de chauffage extra-légère et moyenne et 21 de l'huile de chauffage lourde.

45 Incidence sur les autres produits pétroliers non employés pour moteurs et sur le gaz naturel

Sous les numéros 2710.30, 32, 40, 50 et 60 du tarif douanier sont repris les produits pétroliers autres que les huiles de chauffage, non affectés à la marche de moteurs. Ces produits sont grevés d'un droit de douane de 1 franc par 100 kg brut. Le produit des droits de ces positions est relativement faible; c'est pourquoi les droits ne devraient être majorés que pour les produits importants du point de vue fiscal, telles les huiles de chauffage. Afin de garantir un traitement égal de toutes les huiles utilisées à la combustion, il est indiqué de classer le pétrole et la benzine utilisés pour le chauffage dans la même position tarifaire que les huiles pour le chauffage.

Les répercussions pour le gaz naturel revêtent une toute autre importance. Ce produit subit une charge nette de 20 centimes par 100 kg (n° du tarif 2711.20). Sa valeur statistique moyenne s'élevait à 10 fr. 70 en juin 1974, ce qui donne une charge ad valorem d'environ 2 pour cent. Les importations sont pour le moment relativement faibles. Etant donné qu'actuellement ce produit n'a qu'une importance minime pour le fisc et compte tenu des investissements élevés de l'industrie gazière ainsi que de la diversification souhaitée des sources énergétiques, nous estimons que la question du relèvement des droits de douane sur le gaz naturel peut être momentanément différée. Un réexamen de ce problème pourrait avoir lieu par exemple, en cas de développement considérable des importations de gaz naturel.

46 Notes explicatives des articles

Article premier

Ainsi que nous le relevons sous chiffre 41, les huiles pour le chauffage sont groupées sous le n° 2710.70 (taux du droit 30 ct.) à l'exception du pétrole et de la benzine utilisés au chauffage, pour lesquels un taux de 1 franc est appliqué. Ainsi, vu que les taux prévus pour les huiles de chauffage sont plus élevés, le texte du présent projet doit englober les huiles de tout genre pour le chauffage. Pour les motifs exposés au chiffre 42, nous prévoyons de fixer pour les huiles résiduelles une charge différente de celle des autres huiles. Le nouveau n° 2710.74 englobe les huiles de chauffage extra-légère et moyenne, ainsi que le pétrole, la benzine, etc.. La désignation de la qualité des huiles de chauffage étant sujette à des modifications, nous avons retenu pour l'huile de chauffage lourde sa dénomination technique en raffinerie: «huiles résiduelles».

Article 2

La Carburants entrepose l'huile de chauffage extra-légère dans les dépôts de la Confédération dont elle assume la gestion. Du point de vue de la législation douanière, ces dépôts sont soumis au régime des entrepôts privés. Comme pour les carburants, une disposition légale est nécessaire pour les huiles de chauffage, afin que, lors de sorties d'entrepôt (livraisons aux importateurs), elles puissent être grevées du taux majoré le lendemain déjà de l'entrée en vigueur de la loi.

47 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération pour adopter la présente loi découle de l'article 28 de la constitution. Cette loi est soumise au référendum facultatif.

5 Proposition

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter le projet d'arrêté modifiant l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 concernant le financement des routes nationales et le projet de loi fédérale modifiant le tarif général des douanes.

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

Berne, le 29 août 1974

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Brugger

Le chancelier de la Confédération,

Huber

(Projet)

Arrêté fédéral concernant le financement des routes nationales

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 29 août 1974¹⁾,

arrête:

I

L'arrêté fédéral du 17 mars 1972²⁾ concernant le financement des routes nationales est modifié comme il suit:

Article premier, 1^{er} à 3^e al.

¹ Une taxe de douane supplémentaire sur les carburants pour moteurs, à affectation spéciale, de 30 centimes par litre, est perçue pour couvrir la part de la Confédération aux frais des routes nationales.

² En cas de circonstances particulières, le Conseil fédéral peut réduire temporairement la taxe supplémentaire jusqu'à concurrence de 20 centimes par litre.

³ La taxe supplémentaire deviendra caduque lorsqu'elle ne sera plus nécessaire pour amortir l'avance de la Confédération pour les routes nationales.

Art. 2

Contributions annuelles prélevées sur les ressources générales de la Confédération

La Confédération versera chaque année, dès l'entrée en vigueur du présent arrêté, une contribution aux frais des routes nationales de 7,5 millions de francs pour chaque centime de la taxe supplémentaire, mais de 150 millions

¹⁾ FF 1974 II 497

²⁾ RS 632.112.71

de francs au maximum. Si cette taxe est abaissée, la contribution annuelle de la Confédération sera réduite de 7,5 millions pour chaque centime de la taxe supplémentaire.

II

¹ Le présent arrêté est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de son entrée en vigueur.

22180

(Projet)

Loi fédérale modifiant le tarif général des douanes

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 28 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 29 août 1974¹⁾,

arrête:

Article premier

Modification du tarif général des douanes

Le n° 2710.70 du tarif général des douanes (partie B, tarif d'importation) est modifié comme il suit:

Numéro du tarif	Désignation de la marchandise	Taux du droit Fr. par 100 kg brut
ex 2710.	– huiles de tout genre pour le chauffage:	
70	– – huiles résiduelles	1.10
74	– – autres	2.--

Art. 2

Dédouanements à la sortie d'entrepôts privés

Le taux du droit en vigueur au moment du dédouanement définitif est appliqué aux dédouanements à la sortie d'entrepôts privés (art. 42 de la loi fédérale sur les douanes).

Art. 3

Dispositions d'exécution et dispositions transitoires

¹ Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution et les dispositions transitoires et fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au référendum facultatif.

22180

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui de la création de nouvelles ressources pour les finances fédérales (Du 29 août 1974)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	12074
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.09.1974
Date	
Data	
Seite	497-514
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 940

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.