

**Message**  
**du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale**  
**à l'appui de mesures propres à améliorer les finances**  
**de la Confédération**

(Du 8 janvier 1975)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message les projets de lois et d'arrêtés ci-après:

1. Modification de l'arrêté fédéral concernant le versement d'allocations de renchérissement au personnel fédéral de 1969 à 1972 ..... (annexe 1)
2. Arrêté fédéral concernant l'exécution du budget de la Confédération suisse pour l'année 1975 et l'ouverture de crédits d'engagements ..... (annexe 2)
3. Arrêté fédéral sur la réduction des subventions fédérales .. (annexe 3)
4. Arrêté fédéral fixant le montant de la contribution de la Confédération à l'assurance-vieillesse et survivants ..... (annexe 4)
5. Arrêté fédéral sur le financement du régime des allocations pour perte de gain en faveur des militaires et des personnes astreintes à servir dans l'organisation de la protection civile (annexe 5)
6. Arrêté fédéral réduisant pour 1975 les parts des cantons aux recettes de la Confédération ..... (annexe 6)
7. Arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses (annexe 7)
8. Arrêté fédéral concernant l'augmentation des recettes fiscales dès 1976..... (annexe 8)

9. Modification de la loi fédérale sur l'impôt anticipé ..... (annexe 9)
10. Loi fédérale instituant des mesures propres à lutter plus efficacement contre la fraude fiscale au titre de l'impôt fédéral direct ..... (annexe 10)

## 1 Introduction

La détérioration des finances de la Confédération, qui est apparue dans les comptes de 1973, sera sans doute plus marquée dans ceux de 1974; cette tendance, qui s'aggravera encore au cours des années suivantes, est due principalement aux trois facteurs ci-après:

1. La dépression des rentrées douanières due au fait qu'en vertu des accords de libre-échange, les droits grevant les produits industriels vont être quasiment supprimés en Europe d'ici au 15 juillet 1977 et qu'au surplus, en raison de notre système de tarification au poids spécifique, les recettes n'augmentent pas selon le renchérissement.
2. Les engagements nouveaux ou accrus de la Confédération dans certains secteurs de l'équipement et de la sécurité sociale.
3. La situation conjoncturelle qui stimule l'accroissement des dépenses par le biais de la hausse considérable des prix, mais contribue à freiner certaines recettes fiscales en raison du ralentissement de l'activité économique.

Par les mesures arrêtées le 4 octobre 1974, à savoir

- la loi sur l'amélioration des finances fédérales,
- l'additif constitutionnel modifiant les taux de l'ICHA et de l'IDN,
- le frein aux dépenses,

et par les réductions apportées au budget de 1975, le Parlement et le Conseil fédéral entendaient obtenir des améliorations à la fois sur le plan des recettes et sur celui des dépenses. Il s'agissait de modérer de manière spécifique l'évolution des dépenses en tenant compte des engagements en cours et en garantissant une certaine continuité dans le volume des travaux et des commandes.

Le vote du 8 décembre, par lequel le peuple et les cantons ont rejeté les mesures fiscales proposées, prive la Confédération de ressources indispensables au redressement de ses finances. Il la contraint à accentuer considérablement ses efforts pour réduire les dépenses et à reporter davantage les charges sur d'autres collectivités. Cela ne dispense pas pour autant la Confédération de rechercher des ressources supplémentaires. Ces ressources seront indispensables jusqu'au

moment où, en 1976 ou en 1977, le peuple et les cantons auront accepté un nouveau régime des finances fédérales qui réglera à nouveau l'imposition indirecte, harmonisera les impôts directs et assurera une nouvelle répartition des tâches et des recettes entre la Confédération et les cantons.

Ce message montre combien il est nécessaire de prendre sans retard les mesures à court terme qui permettront d'assainir les finances fédérales.

Nous proposons en conséquence:

- de ramener tout d'abord, par une série d'arrêtés urgents, les *dépenses de la Confédération* à un niveau acceptable, compte tenu du refus d'accorder à la Confédération des ressources supplémentaires;
- de procurer *dès 1976*, par la procédure législative ordinaire, des *recettes supplémentaires* destinées à compenser la forte diminution d'importantes ressources;
- d'adapter le *budget de 1975* à la nouvelle situation;
- de reprendre le projet d'arrêté sur le *frein aux dépenses*.

## **2 Etat des finances fédérales après le rejet par le peuple, le 8 décembre 1974, des hausses d'impôts proposées**

Le rejet des nouvelles recettes prévues par l'arrêté fédéral du 4 octobre 1974 crée pour les finances de la Confédération une situation difficile aussi bien en 1975 qu'ultérieurement. La situation apparaît même encore plus critique qu'au moment de l'élaboration et de l'examen du texte rejeté, car les recettes ont suivi depuis lors une évolution bien plus défavorable qu'on ne le prévoyait. Dans notre message du 3 avril 1974 (FF 1974 I 1269) à l'appui de mesures propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales (ch. 231), nous avons déjà relevé qu'il était extrêmement malaisé de prévoir l'évolution future mais que, de toute façon, les perspectives étaient sombres. Afin de ne pas encourir le reproche de faire montre d'un pessimisme excessif, nous nous étions expressément gardés de choisir les chiffres les plus défavorables, tout en précisant que les estimations sur lesquelles se fondait le message pourraient être surfaites. C'est précisément ce qui est arrivé, l'évolution conjoncturelle s'étant encore ralentie dans l'intervalle. A la lumière des résultats de ces derniers mois, force est aujourd'hui d'admettre que non seulement les recettes prévues pour 1974 ne seront pas atteintes, il s'en faut même de beaucoup, mais qu'en 1975 également, les recettes fiscales seront de 500 à 700 millions inférieures aux estimations. Cette évolution montre une fois de plus combien certaines recettes importantes de la Confédération sont sensibles aux fluctuations conjoncturelles. On assiste en outre à une modification profonde de la structure des recettes de la Confédération; les droits de

douane, qui étaient autrefois l'une des principales ressources fiscales et dont le produit augmentait chaque année en même temps que le volume de notre commerce extérieur, ne cessent de perdre de leur importance. Ce phénomène, qui n'est nullement propre à la Suisse, est imputable aux efforts entrepris dans le monde pour démanteler les barrières commerciales génératrices de distorsions de concurrence, aux négociations multilatérales du GATT visant à abaisser les droits de douane, à l'établissement du libre-échange industriel au sein de l'AELE, à la création d'une zone européenne de libre-échange par la conclusion d'accords entre les pays de l'AELE et la CEE ainsi qu'à l'octroi par les pays industrialisés de préférences douanières aux pays du tiers-monde. Dans notre message du 16 août 1972 sur l'accord de libre-échange avec les Communautés européennes, nous avons déjà relevé que les moins-values qui découleraient de ces accords devaient être dûment compensées. Vous savez que la plupart des pays d'Europe ont adopté ces dernières années le système de la T.V.A. qui, dans son incidence sur le commerce extérieur, ne provoque pas de distorsions de concurrence. Les moins-values consécutives au mouvement d'intégration n'atteignent sans doute pas l'ampleur évoquée dans notre message sur la CEE, du fait que le taux de progression du volume des importations s'est ralenti. Au surplus, les droits fiscaux, qui représentent plus des deux tiers des recettes douanières, échappent à tout démantèlement tarifaire. Les moins-values douanières qui, pour de multiples raisons, sont difficiles à déterminer avec précision, atteindront vraisemblablement le milliard en 1975. Mais il va de soi que ces moins-values, si défavorables qu'elles soient sur le plan budgétaire, offrent en revanche d'éminents avantages économiques car, si notre pays était l'objet de discriminations de politique commerciale, les conséquences – surtout en période de stagnation, voire de fléchissement du taux de la croissance économique – en seraient très graves pour notre économie tout entière. Le démantèlement tarifaire réciproque crée sur le plan international une situation de saine concurrence; il est donc dans l'intérêt tant des producteurs que des consommateurs.

Compte tenu des difficultés qui frappent un certain nombre de secteurs de l'économie et en particulier l'industrie de la construction, il faut en outre admettre, si l'on veut faire montre de réalisme, qu'il y aura lieu en 1975 de libérer une fraction des dépenses figurant dans le budget de rechange. En d'autres termes, l'excédent de dépenses prévu devrait vraisemblablement s'accroître d'autant.

Selon le budget adopté par les Chambres fédérales, il faut compter aujourd'hui – après le refus des nouvelles recettes au titre de l'impôt sur le chiffre d'affaires, si l'on ne recourt pas à d'autres mesures (mais compte tenu des augmentations de droits de douane, non assurées à vrai dire) – avec l'impasse suivante:

	Millions de fr. (montants arrondis)
- Excédent de dépenses budgété .....	300
- Recours au budget de rechange .....	200
- Moins-values de recettes fiscales .....	600
(estimation: 500 à 700 millions)	
	1100
- Nouvelles recettes refusées au titre de l'IchA. ....	700
<i>Impasse budgétaire</i> .....	1800
(compte tenu de l'accroissement des recettes douanières)	

Si les hausses des droits sur les carburants et le mazout devaient être également rejetées, l'impasse budgétaire se chiffrerait même à 2 milliards de francs, voire davantage.

Il va sans dire qu'un excédent de dépenses de cette ampleur serait tout simplement inacceptable et qu'il influerait gravement sur l'économie du pays.

Les réserves constituées au moyen des excédents de recettes des années antérieures ayant déjà servi à couvrir les déficits des exercices 1971 et suivants ainsi que les besoins de l'année 1974, la trésorerie centrale de la Confédération – qui finance également les besoins de liquidités des CFF et des PTT – ne peut plus être alimentée que par les recettes courantes ou par le marché monétaire et financier. La Confédération ne peut en ce moment émettre de nouveaux emprunts que pour un demi-milliard de francs par an si elle ne veut pas compromettre l'équilibre déjà fragile du marché des capitaux. En raison du ralentissement conjoncturel affectant certains secteurs de l'économie, il faut à tout prix éviter une nouvelle hausse des taux d'intérêt – qui se répercuterait d'ailleurs également sur les coûts et les prix – si l'on entend que les investissements ne soient pas entravés davantage faute de disponibilités.

Eu égard aux besoins pressants de capitaux des grandes régies (notamment des CFF qui devront emprunter, en 1975, 500 à 600 millions de francs), il serait préférable que la Confédération ne fasse pas appel dans une aussi forte mesure au marché financier, d'autant que les années à venir seront sans doute encore plus critiques. On ne sait pas non plus à l'heure actuelle si l'on pourra continuer à tabler dès le second semestre de 1975 sur le produit des relèvements de droits sur les carburants et le mazout. Si ces hausses devaient cependant être refusées par le peuple, il ne serait plus possible – tout au moins pour ce qui est de la surtaxe sur les carburants – d'adjuger en 1975 les travaux de construction de nouveaux tronçons d'autoroutes.

Si l'on admet, pour les raisons que nous venons d'indiquer, que la voie de l'emprunt ne permettra de sortir de l'impasse budgétaire prévue pour 1975 qu'à raison de 500 à 600 millions au plus, il restera donc un *montant de 1,2 à 1,3 milliard* qui devra être couvert d'autre manière.

Selon les prévisions faites jusqu'ici, l'écart entre les dépenses et les recettes devrait s'accroître encore en 1976. D'une part, la situation initiale a empiré, puisque l'impasse est déjà évaluée à 600 millions au vu de données qui ne sont plus valables aujourd'hui. D'autre part, les surplus de recettes prévus au titre du relèvement de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt de défense nationale, qui ne seront pas réalisés puisque ces hausses ont été rejetées par le peuple, auraient été encore beaucoup plus élevés, atteignant 1600 millions. De plus, la baisse générale des recettes fiscales va continuer à s'accroître au cours des années suivantes, de sorte qu'il faut plutôt s'attendre à des résultats pires que ceux que nous avons prévus dans notre rapport du 20 novembre 1974 sur les perspectives financières (tirage à part bleu). Pour autant que l'on puisse d'ores et déjà se livrer sur ce point à des estimations, les *excédents de dépenses* calculés pour la période 1976 à 1979 devraient dépasser les 3 milliards si les nouveaux projets indiqués dans ce rapport sont réalisés.

Ces chiffres montrent à l'évidence qu'à l'exception d'une brève période transitoire, on ne saurait rééquilibrer le budget de la Confédération sans recourir à de nouvelles recettes. Eu égard à la grave détérioration survenue entre-temps, nous nous sommes sérieusement demandé si, en dépit de l'issue négative du scrutin du 8 décembre, il n'y aurait pas lieu de rechercher déjà de nouvelles recettes pour 1975. Mais il aurait fallu choisir la procédure d'urgence; or nous estimons que cette voie n'est politiquement pas opportune, car on ne saurait imposer de cette manière au peuple un impôt quasi identique à celui qu'il vient précisément de refuser. Nous sommes plutôt d'avis qu'il convient de respecter la volonté populaire telle qu'elle s'est exprimée le 8 décembre et qu'il importe d'abord de tout mettre en œuvre pour assainir les finances fédérales en procédant en premier lieu à de sérieuses compressions de dépenses. On ne saurait toutefois y parvenir en se bornant à réduire les dépenses portées au budget. Il faut aussi que, par le biais d'arrêtés urgents, la Confédération soit libérée ou tout au moins temporairement déchargée de certaines prestations légales.

Or de larges milieux de notre population en pâtiront inévitablement; les finances des cantons et des communes en seront notamment affectées. Si l'on veut que de telles mesures aboutissent dans les plus brefs délais à de substantielles réductions de dépenses, il faut qu'elles soient relativement simples; elles ne sauraient donc guère tenir compte des besoins particuliers, d'autant qu'il ne sera de toute façon jamais possible de répondre à tous les désirs. Ce qui importe, nous semble-t-il, c'est d'éviter surtout que les compressions de dépenses n'affectent en premier lieu le secteur des investissements. Attendu que l'industrie de la construction connaît déjà un ralentissement conjoncturel qui risque d'aller au-delà d'un simple processus de normalisation, les collectivités publiques se doivent de ne pas précipiter encore cette évolution.

Lorsqu'on examine les moyens qui peuvent être sérieusement envisagés pour réduire massivement les dépenses, on s'aperçoit aussitôt qu'il n'y a guère d'autre solution que de combiner quelques mesures peu nombreuses mais d'une

efficacité certaine. Sans vouloir méconnaître l'utilité des économies parcellaires, force est d'admettre qu'elles ne permettent pas d'aboutir à des montants de plus d'un milliard. Des réductions purement linéaires auraient sans doute l'avantage d'être relativement simples, mais elles seraient trop schématiques. D'autre part, dans une procédure accélérée, qui appelle une réalisation rapide, il n'est pas possible, non plus, de procéder à des réformes profondes, quelque souhaitables qu'elles soient. On peut tout au plus s'employer, dans les limites d'un tel programme d'urgence, à placer les premiers jalons d'une réforme à long terme, dans l'idée que ces mesures seront ultérieurement intégrées à la législation ordinaire ou consacrées d'autre manière.

Attendu que, conjointement avec quelques autres améliorations qui relèvent de notre compétence, le budget pour 1975 devra subir des compressions de dépenses de l'ordre d'au moins 1200 à 1300 millions de francs, nous vous proposons, après mûre réflexion, de prendre à cet effet les mesures ci-après :

- nous libérer de l'obligation qui nous est faite par la loi d'assurer à tout le personnel de la Confédération, durant ces prochaines années, la compensation intégrale du renchérissement selon l'indice des prix à la consommation;
- réduire en tout de quelque 400 millions de francs le volume des dépenses résultant des *subventions* et prestations similaires, ce qui équivaut à une compression moyenne d'environ 10 pour cent;
- réduire de 80 millions les *dépenses militaires*;
- diminuer de 540 millions en 1975 la *contribution de la Confédération à l'AVS*;
- réduire en 1975 les *parts des cantons aux recettes de la Confédération*, ce qui permettra d'alléger de quelque 200 millions les charges de la Confédération.

Nous vous proposons enfin de reprendre les dispositions sur le *frein aux dépenses* qui ont été acceptées à une large majorité en votation populaire, mais qui n'ont pu avoir force de loi, leur entrée en vigueur ayant été subordonnée à l'acceptation des dispositions fiscales.

Pour que la Confédération puisse disposer suffisamment tôt, soit dès 1976, des surplus de recettes dont elle a besoin pour faire face aux difficultés actuelles, nous vous proposons encore de compléter ce programme par les mesures ci-après :

- porter l'*impôt sur le chiffre d'affaires* à 5,6 et 8,4 pour cent (au lieu de 6 et 9 % dans le dernier projet);
- porter l'*impôt anticipé* de 30 à 35 pour cent et ramener la part des cantons de 12 à 10 pour cent;
- renforcer les dispositions relatives à la *lutte contre la fraude fiscale* dans le cadre de l'*impôt fédéral direct*.

Dans les limites de notre compétence, nous avons décidé, à titre de mesures d'appoint, de réduire la contribution de la Confédération au titre de l'abaissement du prix du pain et d'accroître l'imposition de l'alcool par une augmentation de la charge fiscale sur les boissons distillées.

L'évolution des recettes demeurant incertaine, il n'est pas possible pour l'instant de poursuivre une planification financière sérieuse au-delà de 1976. Les prévisions faites jusqu'ici l'ont été compte tenu des nouvelles recettes refusées le 8 décembre dernier; même si celles-ci avaient été acceptées, il aurait fallu de toute façon prendre de nouvelles et importantes décisions touchant l'ordre des priorités. Aussi longtemps que nous manquons des données de base indispensables, qui dépendent elles-mêmes de l'adoption des mesures que nous vous proposons par le présent message, nous ne saurions vous soumettre un plan financier digne de ce nom. Il importe au préalable de tout mettre en œuvre pour venir à bout des difficultés de l'année en cours. Il va sans dire qu'il faut, à cet effet, surseoir à tous les nouveaux projets qui ne sont pas absolument urgents et assurer dans la mesure du possible la poursuite des projets en cours.

En vertu de l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre a, de la loi du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, nous avons prévu dans notre message sur le budget de 1975, à titre de premier pas vers une planification à long terme axée sur un ordre de priorités, de fixer pour les dépenses d'équipement des plafonds que nous aurions soumis à votre approbation. Comme ces plafonds reposaient également sur les prévisions précitées, il ne pouvait plus être question pour vous de les approuver. Cette incertitude va subsister. Ce n'est donc qu'avec le budget de 1976, au plus tôt, qu'il sera possible d'élaborer des plans financiers reposant sur des données sûres. On ne saurait mieux souligner le caractère d'urgence des mesures provisoires et à court terme que nous soumettons à votre appréciation.

### **3 Réduction des dépenses**

#### **31 Régime des allocations de renchérissement au personnel fédéral pour 1975 et 1976**

L'évolution de la situation économique et les effets du renchérissement, qui n'est malheureusement pas près de s'atténuer, font apparaître sous un jour nouveau tout le problème de la structure des allocations de renchérissement au personnel fédéral. Il n'échappe à personne que le principe de la compensation intégrale et uniforme du renchérissement ne peut plus être appliqué dans tous les cas et qu'il n'est donc plus incontesté.

Le régime actuel<sup>1)</sup> nous autorise à fixer les allocations de renchérissement jusqu'en 1976 y compris, selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Aux fins d'atténuer les inconvénients que présente le versement en fin

<sup>1)</sup> AF du 10 octobre 1969; RS 172.221.153.1  
AF du 28 juin 1972; RS 172.221.153.0

d'année d'importantes sommes cumulées, vous vous êtes prononcés le 4 octobre 1974 en faveur d'allocations mensuelles calculées selon une formule serrant de plus près l'indice.

L'incertitude quant à l'évolution future de l'économie, mais surtout l'état critique des finances fédérales consécutif au rejet par le peuple des nouvelles recettes nous obligent à élargir, à l'avenir, la marge de manœuvre dont nous disposons pour fixer les allocations de renchérissement. C'est pourquoi nous vous proposons de nous autoriser à limiter les allocations de renchérissement uniques pour 1975 et 1976 à un montant fixe ou à les calculer selon un taux dégressif. Nous serions également autorisés à revoir la garantie minimale. Cette réglementation, qui entrerait aussitôt en vigueur et ne serait pas soumise au référendum, permettrait de revoir et d'adapter aux nécessités du moment le système actuel d'ajustement automatique au renchérissement. Nous nous rendons parfaitement compte des sacrifices que nous demandons ainsi au personnel, mais ils nous semblent supportables au regard des autres mesures qu'il va falloir prendre sur le plan des finances fédérales. L'ampleur des allocations de renchérissement pour 1975 et 1976, l'échelle de dégression à leur appliquer de même que la question de la garantie minimale, seront encore l'objet de discussions avec les associations du personnel fédéral. Pour 1977, il y aura lieu d'établir de nouvelles bases légales. Il s'agit donc, là encore, d'une solution transitoire qui doit entrer rapidement en vigueur.

## **32 Réduction des subventions fédérales et des dépenses du Département militaire**

### **321 Modification de l'arrêté sur le budget**

A la suite de l'issue négative du scrutin populaire sur les nouvelles recettes, le budget de 1975 que vous avez adopté le 5 décembre dernier n'est désormais applicable que dans les limites de l'arrêté fédéral du 11 décembre 1974 relatif à l'entrée en vigueur du budget pour l'année 1975. En vertu de cet arrêté, les crédits de paiements sont pour la plupart libérés par tranches mensuelles de 5 pour cent. En outre, les crédits d'engagements de même que les effectifs sont bloqués, sauf dérogations que le Conseil fédéral peut accorder dans des cas urgents.

Le train de mesures que nous vous proposons prévoit pour les dépenses *deux réductions globales*:

- *Le volume total des subventions fédérales serait réduit en moyenne de 10 pour cent.* Les subventions, qui s'élèvent à 4 434 millions de francs en tout, étant couvertes à raison de 642 millions par des recettes à affectation spéciale, les dépenses nettes se montent à 3 792 millions. Une réduction de 10 pour cent équivaldrait donc à quelque 380 millions,
- *Les dépenses du Département militaire seraient réduites de quelque 80 millions.*

Pour que nous puissions procéder à ces réductions globales, il est nécessaire que vous nous accordiez des pouvoirs spéciaux (cf. ch. 322 ci-dessous). Ce n'est qu'en vertu de ces pouvoirs que nous pourrions répartir les réductions entre les différents articles budgétaires. Une réduction linéaire et schématique ne saurait en aucun cas être envisagée car, dans chaque secteur de subventions, il y a lieu de considérer l'état des engagements et le degré d'urgence.

De surcroît, la réduction ne portera pas seulement sur les subventions au sens de la classification spécifique mais il faudra aussi pouvoir l'appliquer exceptionnellement aux prestations similaires telles que les prêts et les engagements contractuels. En tant qu'il y aura lieu de renoncer dans certains cas à des réductions, il sera nécessaire de les compenser par des compressions touchant d'autres articles budgétaires du département en cause, afin d'aboutir à la diminution prévue de 400 millions. Au chapitre des dépenses militaires également, la réduction globale de 80 millions ne pourra être répartie que de manière sélective entre les articles pouvant entrer en considération; toutefois, eu égard à l'amputation importante qui avait déjà été apportée au budget de ce département, on veillera à affaiblir le moins possible la défense militaire du pays, qui pâtira de toute façon de cette mesure.

En raison de sa nature même, cette opération n'est pas seulement extraordinairement complexe et délicate, elle doit se faire au surplus dans la précipitation puisque le Conseil fédéral et l'administration ne peuvent prendre leurs dispositions tant que les montants des différents articles budgétaires ne sont pas fixés. Il s'ensuivra – surtout dans le domaine des investissements – des retards sur le plan de la collaboration avec les cantons et l'économie. Aussi est-il indispensable que vous nous accordiez les pouvoirs nécessaires pour nous permettre de réaliser ces deux réductions globales dans le budget. Cela implique aussi l'obligation de tenir compte, lors de nouveaux engagements et octrois de crédits, des réductions opérées sur les crédits de paiements en bloquant les crédits d'engagements y afférents.

Ce faisant, nous ne devons pas seulement répartir les réductions globales entre les divers articles budgétaires et bloquer les crédits d'engagements y relatifs; nous serons encore tenus, en procédant aux ajustements que nous avons été chargés d'opérer, d'abroger peu à peu les restrictions prévues par l'arrêté du 11 décembre 1974 relatif à l'entrée en vigueur du budget pour l'année 1975.

Au cours de la session de mars, nous vous ferons connaître la version définitive du budget de 1975.

### **322 Réduction de subventions fédérales**

Pour les raisons que nous développons ci-après, il est nécessaire d'édicter un arrêté sur la réduction des subventions qui nous confère certaines attributions:

L'article 2 de la loi du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales autorise l'Assemblée fédérale, durant les années 1975 à 1979, à prolonger les délais légaux et à réduire les subventions de la Confédération pour de nouveaux projets et de nouveaux engagements, lorsque cela est nécessaire pour éviter un dépassement de crédits. Les nouvelles recettes ayant été refusées par le peuple, cette compétence est désormais insuffisante. La réduction ne peut plus simplement se limiter aux nouveaux projets et aux nouveaux engagements; il importe encore de créer une base légale précise qui autorise également à réduire les *droits* légaux aux subventions et à différer les échéances. Lorsque la Confédération subordonne sa participation aux prestations des intéressés, celle-ci ne peut être réduite que si ces prestations peuvent être accrues d'autant, ce que permet précisément le 2<sup>e</sup> alinéa. Pour les subventions déjà accordées, on se bornera à différer l'échéance de manière adéquate. En tant que des ouvrages pour lesquels une subvention a été accordée n'ont pas encore été mis en chantier, la Confédération demeure toutefois autorisée à fixer la date d'exécution.

La loi précitée confère à l'Assemblée fédérale la compétence de prolonger les délais et de réduire les subventions. Mais comme il faut déjà économiser quelque 400 millions de francs de subventions et de prêts en 1975, cette compétence doit inévitablement nous être déléguée. En effet, une multitude de textes légaux seront touchés par cette mesure et la réduction doit pouvoir exercer immédiatement ses effets. C'est pourquoi le projet prévoit que l'Assemblée fédérale fixe en même temps que le budget, selon les possibilités financières de la Confédération, mais sans être liée par les engagements légaux en vigueur, les crédits d'engagements et de paiements; pour le reste, elle charge le Conseil fédéral de respecter ces plafonds en suspendant l'octroi de subventions, en réduisant leurs taux ou en prolongeant les délais de paiement.

Ainsi que nous l'avons exposé sous chiffre 321, la modification de l'arrêté fédéral du 5 décembre 1974 concernant le budget de la Confédération pour 1975 dispose que les subventions et les prestations similaires subiront une réduction globale de quelque 400 millions de francs, à charge pour le Conseil fédéral de déterminer les articles budgétaires qui seront amputés. L'arrêté fédéral sur la réduction des subventions nous permettra d'opérer les réductions là où les inconvénients sont les moindres. Faut de temps, il est indispensable de procéder de la sorte pour 1975. Au cours des années suivantes, l'Assemblée fédérale fixerait elle-même dans le budget les réductions s'appliquant aux diverses catégories de subventions.

### 323 Dépenses militaires

La situation créée par la votation populaire du 8 décembre, de même que la renonciation à la procédure d'urgence pour les nouvelles recettes obligent à réduire aussi de manière substantielle les dépenses consacrées à la défense nationale, quand bien même – ainsi que nous l'avons relevé dans notre message sur le budget de 1975 – l'augmentation de ces dépenses, grâce à une solide

planification financière, avait déjà pu être antérieurement contenue dans certaines limites et qu'elle est, de toute façon, sensiblement inférieure à la progression moyenne des autres dépenses de la Confédération. Nous nous rendons parfaitement compte que la réduction du budget militaire de quelque 80 millions, qui vous est proposée, aura de lourdes conséquences, dont certaines sont encore imprévisibles.

Ainsi que nous l'avons noté sous chiffre 321, c'est nous-mêmes qui procéderons à la répartition définitive de la réduction globale entre les divers articles de dépenses du Département militaire.

Un premier examen de la situation nous permet d'ores et déjà d'entrevoir les conséquences ci-après :

- Il sera indispensable de renoncer en 1975 aux cours de landsturm, le cas échéant à certains cours de formations mixtes landsturm/landwehr, ainsi qu'à certains cours d'officiers. Si de telles mesures sont possibles dans des situations exceptionnelles, elles n'en portent pas moins un sérieux préjudice à la formation et à la préparation de notre armée de milice.
- Le secteur des investissements, autrement dit des dépenses nécessaires à la modernisation de notre armement et de notre équipement, qui sont donc indispensables à la défense du pays ainsi qu'à l'adaptation des équipements collectifs aux exigences du moment, en pâtira sérieusement. Quant à savoir si le programme d'investissements que nous avons prévu pourra être réalisé, cela dépendra pour l'essentiel de l'évolution subséquente. Même si nous réussissions à remédier, au cours des années suivantes, à la carence qui se manifestera en 1975 et vraisemblablement aussi en 1976, les lacunes de notre préparation militaire, qui s'observent notamment dans l'arme des blindés, la défense anti-chars, la défense aérienne, l'instruction, ainsi que dans la protection de la troupe au moyen de l'équipement personnel et des abris, ne pourront être comblées à temps, mais seulement avec un certain retard, si nous y parvenons. Les réductions affecteront aussi gravement les ateliers militaires. La baisse des commandes obligera à tailler dans les effectifs du personnel.
- Un autre fait est préoccupant: il faudra réaliser, dans le domaine de l'exploitation et de l'entretien, des économies qui, à la longue, ne seront pas sans effets sur la préparation militaire du pays; il faudra aussi recourir dans une certaine mesure aux réserves de guerre, puisque les achats habituels seront remis en question.

En poursuivant l'assainissement des finances fédérales au cours des années à venir, il faudra s'en tenir au principe en vertu duquel la défense militaire du pays demeure l'une des tâches prioritaires et indivisibles de la Confédération; la crédibilité de cette défense, indispensable en prévision d'un conflit, devra absolument être sauvegardée. La situation extraordinaire qui résulte du refus du peuple d'autoriser de nouvelles recettes pour 1975 ne saurait en conséquence conditionner les décisions que nous serons amenés à prendre à l'avenir en matière budgétaire. Nous espérons au contraire que les principaux besoins différés pourront bientôt être de nouveau rattrapés.

### 33 Allégement des charges de la Confédération pour l'assurance-vieillesse et survivants

#### 331 Problèmes de financement

Les dépenses de la Confédération en faveur de l'AVS ont beaucoup plus fortement augmenté ces dernières années que ses recettes affectées à cette institution. Aussi est-elle amenée à consacrer à la prévoyance-vieillesse et survivants une fraction toujours plus considérable de ses ressources générales. L'évolution des dépenses en faveur des œuvres sociales se répercute aussi sur d'autres groupes de tâches dont le financement s'en trouve rendu encore plus difficile.

La Confédération finance tout d'abord ses dépenses en faveur de l'AVS et de l'AI au moyen du produit de l'imposition fiscale du tabac et des boissons distillées. Jusqu'en 1972, elle a pu financer ses contributions à l'AVS uniquement à l'aide de ces recettes fiscales et même alimenter, au moyen des excédents de recettes, une provision de plus de 1,7 milliard de francs.

Mais, depuis 1972, les recettes affectées ne suffisent plus et la Confédération a été amenée à prélever des montants de plus en plus élevés sur la provision pour financer les dépenses courantes de l'AVS. Cet état de choses tient à plusieurs facteurs: les dépenses ont fortement augmenté à la faveur de la 8<sup>e</sup> révision de l'AVS et le nouvel article constitutionnel permet également de financer au moyen de la provision les prestations de la Confédération à l'AI. C'est ce qui explique que la provision pour l'AVS/AI était quasiment épuisée à la fin de 1974.

Il faudrait en conséquence pouvoir prélever à partir de 1975 sur les ressources générales de la Confédération des sommes très importantes en faveur de ces deux œuvres sociales. A défaut de mesures ad hoc, ces sommes représenteraient plus d'un milliard de francs et même près de deux milliards en 1979.

En dépit des hausses d'impôts périodiques sur le tabac et les boissons distillées, l'écart entre les recettes affectées et les dépenses va sans cesse en s'accroissant. On constate malheureusement que la politique fiscale se heurte assez vite aux lois du marché. C'est ainsi que la hausse de l'impôt sur les cigarettes en 1973 et 1974, de 50 pour cent en tout, n'a pas rapporté d'appréciables surplus de recettes. Le renforcement de la fiscalité, conjugué avec d'autres facteurs, a entraîné un net recul des ventes de marchandises frappées, non seulement sur le marché intérieur mais surtout à l'exportation. Une évolution analogue s'observe pour les boissons distillées.

Les œuvres sociales représentent donc pour les finances fédérales une charge qui va croissant. La part de la sécurité sociale (y compris l'assurance-maladie) dans l'ensemble des dépenses de la Confédération était encore de 19,9 pour cent en 1973. Si l'on en reste au régime actuel, ce taux passerait à 22 pour

cent en 1979. Eu égard aux autres tâches que l'Etat est appelé à assumer, il importe donc de reconsidérer la participation de la Confédération aux dépenses de l'AVS, notre principale institution sociale.

### 332 Réduction de la contribution fédérale à l'AVS

La part des pouvoirs publics dans les dépenses de l'AVS a été fixée à 20 pour cent jusqu'en 1977. Selon le régime actuel, elle passerait à 25 pour cent en 1978. Les prestations publiques sont supportées par la Confédération ( $\frac{3}{4}$ ) et les cantons ( $\frac{1}{4}$ ).

L'évolution des recettes et des dépenses ainsi que les sérieuses difficultés actuelles de financement appellent des mesures d'urgence. Nous vous proposons en conséquence, par le biais de la procédure d'urgence, de limiter à 770 millions de francs la participation annuelle de la Confédération aux dépenses de l'AVS, ce qui entraînera pour la caisse fédérale un allègement de 540 millions.

Quant à la participation fédérale pour les années suivantes, vous serez amenés à en décider, dans le cadre de la législation ordinaire, en même temps que vous vous déterminerez sur le développement futur de l'AVS/AI et son financement. Un projet à l'appui de mesures pour 1976 et 1977 vous sera soumis en février 1975. D'autres conceptions nouvelles devraient pouvoir être étudiées à tête reposée. La Commission fédérale de l'AVS a déjà été chargée d'examiner ces diverses questions. Elle recommande, au demeurant, l'adoption des mesures urgentes que nous vous proposons dans le présent message.

Nous estimons, pour plusieurs raisons, qu'il n'y a pas lieu en l'occurrence d'alléger les charges des cantons: en premier lieu, il s'agit de sortir de l'impasse budgétaire de la Confédération, alors que le développement de la prévoyance-vieillesse, survivants et invalidité – qui est, au sein de la sécurité sociale, le secteur attitré de la Confédération – réduit déjà sensiblement les charges des cantons. En outre, il s'agit là d'une mesure d'urgence qui ne préjuge pas d'une nouvelle répartition des tâches et des recettes entre la Confédération et les cantons tout en étant conforme aux grandes options du moment.

### 333 Cotisations des assurés et des employeurs

L'allègement des charges de la Confédération a pour corollaire le relèvement des cotisations des assurés et des employeurs, car il ne nous paraît pas possible, pour des raisons tant sociales qu'économiques, de réduire les rentes. Si l'on ne majorait pas les cotisations, il faudrait opérer des prélèvements sur le Fonds de compensation, ce qui obligerait à dénoncer nombre de prêts avec toutes les graves conséquences qui en découleraient. Dans les limites de la 8<sup>e</sup> révision de l'AVS, nous avons reçu l'autorisation de relever de 0,6 pour cent au plus les cotisations perçues sur les salaires, au plus tôt dès le 1<sup>er</sup> janvier 1975. Pour ce qui est de l'AI, nous sommes également autorisés à relever la cotisation de 0,2 pour cent. Nous sommes d'avis que, face à l'évolution déficitaire de ce

secteur de la sécurité sociale, il convient non seulement d'ajuster les cotisations AVS mais également celles de l'AI. Nous nous proposons de recourir pleinement aux pouvoirs qui nous ont été conférés, dès que cela sera possible, c'est-à-dire à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1975. La perte qui en résultera pour le premier semestre de 1975 devra être supportée par le Fonds de compensation. Les nouveaux taux seront les suivants:

	Taux valables jusqu'au 30 juin 1975	Taux valables dès le 1 <sup>er</sup> juillet 1975
<i>AVS</i>		
Salariés et employeurs réunis . . . . .	7,8 %	8,4 %
Indépendants (dont le revenu du travail atteint au moins 20 000 fr.) . . . . .	6,8 %	7,3 %
Cotisation minimale des indépendants	78 fr.	84 fr.
Personnes sans activité lucrative . . . .	78 à 7800 fr.	84 à 8400 fr.
<i>AI</i>		
Personnes exerçant une activité lucrative (compte tenu de la cotisation de l'employeur) . . . . .	0,8 %	1,0 %
Personnes sans activité lucrative . . . .	8 à 8000 fr.	10 à 10 000 fr.

### 334 Régime des allocations pour perte de gain

Nous vous soumettrons sous peu un message portant modification du régime des allocations pour perte de gain et vous-proposerons d'améliorer les prestations; cela impliquera un relèvement des cotisations qui, à l'origine, devait avoir effet à l'entrée en vigueur de la revision, soit le 1<sup>er</sup> janvier 1976. Du moment toutefois que les cotisations AVS et AI seront déjà majorées dès le 1<sup>er</sup> juillet 1975, la Commission fédérale de l'AVS est d'avis qu'il ne faut pas attendre plus longtemps et qu'il y a lieu de majorer les taux à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1975 déjà. Ce parallélisme avec l'AVS et l'AI se justifie non seulement pour des raisons pratiques, mais aussi à cause de la situation financière déjà précaire du régime des allocations pour perte de gain. Ce relèvement des taux assurera au surplus davantage de liquidités à la trésorerie du Fonds de compensation.

Actuellement, nous ne sommes cependant pas habilités à relever les taux des cotisations. C'est pourquoi nous vous demandons tout d'abord de nous autoriser à relever ces taux, par la voie de la procédure d'urgence, de 0,2 pour cent au total à percevoir sur le salaire. Nous proposons à cet effet d'insérer une disposition transitoire dans le régime des allocations pour perte de gain. L'autorisation que nous vous demandons sera intégrée dans la législation ordinaire à la faveur de la revision précitée.

	Taux valables jusqu'au 30 juin 1975	Taux valables dès le 1 <sup>er</sup> juillet 1975
<i>Régime des allocations</i>		
<i>pour perte de gain</i>		
Personnes exerçant une activité lucrative (compte tenu de la cotisation de l'employeur) .....	0,4%	0,6%
Personnes sans activité lucrative ....	4 à 400 fr.	6 à 600 fr.
<i>AVS/AI Régime des allocations pour</i>		
<i>perte de gain en tout</i>		
Salariés et employeurs réunis .....	9%	10%
Indépendants (dont le revenu du travail atteint au moins 20 000 fr.) .....	8%	8,9%
Cotisation minimale des indépendants	90 fr.	100 fr.
Personnes sans activité lucrative ....	90 à 9 000 fr.	100 à 10 000 fr.

### 34 Réduction en 1975 des parts des cantons aux recettes de la Confédération

#### 341 Considérations générales

Face à la situation créée par le refus des nouvelles recettes, il ne saurait malheureusement être question de réduire les dépenses fédérales sans que les finances cantonales en pâtissent à leur tour dans une large mesure, puisque quelque 30 pour cent des dépenses budgétées de la Confédération ne sont pratiquement que des transferts aux collectivités publiques. De même que la Confédération doit choisir des solutions simples et globales, il paraît également opportun d'assurer aux cantons la marge de manœuvre leur permettant de trouver les solutions financières qui leur conviennent.

C'est la raison pour laquelle, en sus de la réduction des subventions fédérales, nous vous proposons, à titre de mesure urgente limitée à l'année 1975, de réduire globalement d'un cinquième les parts des cantons aux recettes de la Confédération, ce qui entraînera, selon les recettes budgétées, un allègement des finances fédérales de 218 millions tout en ne grevant les finances cantonales que d'environ 1 pour cent au total. Une autre solution aurait consisté à amputer en moyenne les subventions fédérales, non pas de 10, mais de 15 pour cent, ce qui aurait créé une charge équivalente pour les cantons, avec le grave inconvénient toutefois que ceux-ci n'auraient pas pu exercer d'influence sur la manière de répartir ces réductions entre les diverses tâches.

Comme les parts des cantons sont fixées dans la constitution, cette mesure ne peut être prise qu'en vertu d'un arrêté urgent modifiant la constitution et n'ayant effet qu'en 1975. L'article 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, de la constitution en

constitue la base juridique. Sa validité étant limitée à un an, cet arrêté ne doit pas être soumis au vote du peuple et des cantons. Sous cette forme, il ne pourrait toutefois être prorogé pour une ou plusieurs années ni renouvelé; il faudrait dans ce cas procéder à une modification de la constitution selon la voie ordinaire.

### 342 Calcul de la réduction

Les cantons participent au produit d'un certain nombre d'impôts et de taxes de la Confédération sous la forme de quotes-parts ou de commissions de perception:

- a. Les cantons touchent trois dixièmes du produit brut de l'impôt fédéral direct (impôt de défense nationale) qu'ils perçoivent pour le compte de la Confédération; un sixième de cette quote-part est affecté à la péréquation financière intercantonale (art. 41, 5<sup>e</sup> al., let. b, cst.; art. 8, 3<sup>e</sup> al., let. e, dispos. trans. cst.; LF du 19 juin 1959, art. 8 et 9, RS 613.1; O du 17 janvier 1973, art. 1 à 3, RS 613.13; ACF du 21 décembre 1973, RO 1974 146).
- b. Les cantons touchent un cinquième du produit net *des droits de timbre* (art. 41<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> al., let. a, *in fine*, cst.; loi sur les droits de timbre du 27 juin 1973, art. 2, RO 1974 11).
- c. Jusqu'à la mise en place du nouveau régime de péréquation financière intercantonale, la commission de 6 pour cent précédemment versée aux cantons est remplacée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1972 par une quote-part des cantons de 12 pour cent du produit net de l'impôt anticipé; la législation fédérale détermine le mode de répartition entre les cantons (art. 10 dispos. trans. cst.; LF du 13 octobre 1965, art. 2, RS 642.21; O du 17 janvier 1973, art. 4 à 6, RS 613.13).
- d. Les cantons touchent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1961 une commission de perception s'élevant à 20 pour cent du produit brut de la *taxe d'exemption du service militaire* (art. 6, dispos. trans. cst.; LF du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption du service militaire, art. 45, RS 661).
- e. Les cantons touchent la moitié des recettes nettes de la Confédération provenant de l'imposition *des boissons distillées* (art. 32<sup>bis</sup>, 9<sup>e</sup> al., cst.; LF sur l'alcool du 21 juin 1932, art. 44 à 46, RS 680).

Ces quotes-parts ainsi que la commission de perception de la taxe militaire sont réparties:

- selon le chiffre de la population pour les droits de timbre et le produit de l'imposition des boissons distillées;
- en ce qui concerne l'impôt anticipé, pour moitié selon le chiffre de la population et pour l'autre moitié selon un barème de péréquation financière;
- selon le produit pour la commission de perception de la taxe militaire;
- en ce qui concerne l'impôt fédéral direct,  $\frac{5}{6}$  selon le produit de l'impôt et  $\frac{1}{6}$  selon un barème de péréquation financière.

Les quotes-parts des cantons et leur commission de perception pour les cinq impôts ou taxes précités s'élèvent à (en millions de francs):

	Compte 1972	Compte 1973	Budget 1974	Budget 1975 <sup>1)</sup>
Impôt de défense nationale (30%) ...	458	461	696	684
Impôt anticipé (12%) .....	109	117	137	139
Droits de timbre (20%) .....	88	90	86	95
Taxe d'exemption du service militaire	13	14	16	18
<b>Total des impôts fédéraux et de la taxe d'exemption du service militaire .....</b>	<b>668</b>	<b>682</b>	<b>935</b>	<b>936</b>
Boissons distillées (50%) .....	88	125	140	152
<b>Total .....</b>	<b>756</b>	<b>807</b>	<b>1075</b>	<b>1088</b>
Réduction de 20 pour cent (recettes supplémentaires de la Confédération)	—	—	—	218
<b>Solde à la disposition des cantons (80%)</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>870</b>

<sup>1)</sup> selon AF du 5 décembre 1974

### 35 Frein aux dépenses

Alors que les mesures fiscales ont été rejetées en votation populaire du 8 décembre, l'arrêté fédéral du 4 octobre 1974 freinant les décisions en matière de dépenses, dit «frein aux dépenses», a été accepté à une nette majorité par le peuple et par tous les cantons. Mais cet arrêté n'a pu entrer en vigueur, car il était jumelé avec l'arrêté fiscal.

Le verdict du peuple est toutefois si net quant à sa volonté de voir apporter un frein aux décisions parlementaires en matière de dépenses qu'il importe de reprendre cet arrêté dans le nouveau train de mesures destinées à améliorer les finances de la Confédération.

Nous vous proposons donc un additif constitutionnel de même teneur que le texte adopté le 4 octobre dernier par l'Assemblée fédérale, mais qui, cette fois-ci, ne serait pas jumelé avec d'autres dispositions.

Il importe enfin de régler l'entrée en vigueur et la durée de validité. En tant qu'arrêté urgent édicté en vertu de l'article 89<sup>bis</sup> de la constitution, cette mesure entrerait en vigueur dès son adoption par les Chambres fédérales. Nous vous proposons de fixer sa durée de validité jusqu'à la fin de 1982 au même titre que celle du régime financier en vigueur.

## **4 Mesures à prendre dès 1976 pour augmenter les recettes et pour lutter plus efficacement contre la fraude fiscale**

### **41 Situation actuelle**

Comme nous l'avons déjà relevé, l'impasse financière doit être ramenée en 1975, par des réductions massives de dépenses, à environ un demi-milliard, montant pouvant être obtenu sur le marché monétaire et financier. Mais ces mesures ne sauraient continuer d'être appliquées intégralement en toutes circonstances. C'est pourquoi il est indispensable non seulement de limiter certaines dépenses, mais aussi de trouver des recettes supplémentaires, ne serait-ce que pour compenser les pertes croissantes de recettes dues au démantèlement des droits de douane; ce point de vue est d'autant plus pertinent que l'abaissement du tarif douanier a allégé les charges de l'économie suisse.

En considérant le résultat de la votation du 8 décembre 1974, nous sommes d'avis que les augmentations de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt fédéral direct (impôt pour la défense nationale) que proposait le projet rejeté, ont été jugées excessives. C'est pourquoi nous n'envisageons pas de modifications de l'impôt pour la défense nationale; nous pourrions y renoncer d'autant plus facilement que des corrections apportées au régime actuel durant les deux années d'imposition (1975/1976) entraîneraient de graves difficultés administratives pour les autorités cantonales de taxation. Par contre, nous entendons porter les taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires dès le 1<sup>er</sup> octobre 1975 à 5,6 pour cent pour les livraisons au détail et à 8,4 pour cent pour les livraisons en gros, cela pour que la Confédération puisse compter sur des recettes supplémentaires déjà au début de 1976. En outre, nous proposons, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1976, de porter l'impôt anticipé de 30 à 35 pour cent et de ramener le taux de participation des cantons à cet impôt de 12 à 10 pour cent. Pour renforcer l'effet de freinage de la fraude fiscale lié à cette augmentation d'impôt, nous recommandons en même temps des modifications à l'arrêté instituant un impôt pour la défense nationale afin d'améliorer la lutte contre la soustraction d'impôt.

### **42 Relèvement des taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires à 5,6 et 8,4 pour cent**

#### **421 Nécessité**

Eu égard, en particulier, aux pertes que subira le produit des droits de douane – pertes pouvant être de 1,1 milliard de francs pour 1975 – il paraît indispensable d'augmenter en premier lieu l'impôt sur le chiffre d'affaires. De surcroît, fait particulièrement important étant donné la limitation du personnel, cette mesure, combinée avec la hausse proposée de l'impôt anticipé, serait la plus aisée à appliquer pour couvrir un fort excédent de dépenses.

La création de nouvelles sources de recettes telles que la réintroduction éventuelle d'un impôt sur le luxe ne pourrait entrer en ligne de compte sans qu'il faille engager et former un nombre assez important de contrôleurs ; en effet, on ne dispose pas actuellement d'un effectif suffisant pour procéder aux nombreuses vérifications comptables exigées. Une imposition plus élevée d'objets couramment considérés comme articles de luxe entraînerait non seulement des charges administratives considérables pour l'économie et l'administration, mais serait en plus peu rentable. On ne pourrait réaliser des recettes importantes qu'en imposant la consommation et la possession d'articles largement répandus, à savoir d'objets qui ne correspondent plus à la notion très vague qu'est le luxe. Les marchandises d'un rapport intéressant telles que le tabac, les eaux-de-vie, la bière, les carburants, étant frappées depuis longtemps d'impôts spéciaux élevés, les possibilités d'imposer le luxe sont très limitées. En outre, il ne faut pas perdre de vue que certains objets, généralement considérés comme étant de luxe, sont également utilisés à des fins professionnelles, instructives, hygiéniques et culturelles. Enfin l'impôt sur le luxe frappe souvent des produits indigènes de qualité et des branches de l'économie sensibles à la conjoncture ; il peut en résulter des déplacements de la consommation ou même une renonciation à l'achat de ces produits. C'est en partie pour cette raison que l'impôt sur le luxe, institué en 1942, a été abrogé à la fin de 1958. Il ne serait dès lors pas justifié de prélever à nouveau cet impôt impopulaire, improductif et onéreux.

#### 422 Evolution du rendement de l'impôt sur le chiffre d'affaires

Par suite du ralentissement général de la croissance économique, de sa stagnation ou même de sa nette régression dans certains secteurs, il n'y a plus lieu de compter sur le rendement de l'impôt sur le chiffre d'affaires indiqué récemment encore. Les derniers pronostics économiques laissent entrevoir les recettes suivantes :

	compte 1974	compte 1975	compte 1976	compte 1977
En millions de francs				
taux actuels de 4, 4/6, 6 % .....	3270	3520	3610	3740
rendement supplémentaire avec 5, 6/8, 4 %	—	—	985	1020

Nous devons cependant constater que ces recettes supplémentaires ne permettront pas d'arriver au résultat qu'il serait possible d'obtenir grâce au remplacement des droits de douane par des impôts internes sur la consommation.

### 423 Entrée en vigueur

Comme l'impôt sur le chiffre d'affaires est annoncé et acquitté trimestriellement, la rentrée des recettes supplémentaires ne commencerait à se produire qu'un trimestre après la mise en vigueur de l'augmentation d'impôt. Pour pouvoir compter dès le 1<sup>er</sup> janvier 1976 sur une augmentation du rendement, la hausse des taux devrait intervenir le 1<sup>er</sup> octobre 1975. Ce plan permet de procéder à la révision de la constitution par la voie ordinaire. Il y aurait lieu de modifier son article 41<sup>ter</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, ainsi que l'article 8, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre *a*, des dispositions transitoires (cf. annexe 8). La réduction de la participation des cantons à l'impôt anticipé (art. 10 disp. trans.) a également été prévue dans le projet (cf. ch. 435).

### 43 Majoration de 30 à 35 pour cent du taux de l'impôt anticipé sur les revenus de capitaux mobiliers et les gains faits dans les loteries, ainsi que diminution de 12 à 10 pour cent de la part des cantons au produit net de cet impôt

#### 431 Régime actuel d'imposition à la source

L'impôt anticipé perçu sur les revenus de capitaux mobiliers et les gains faits dans les loteries (LF du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé; RS 642.21) constitue un impôt à la source, comme le droit de timbre sur les coupons (droit sur les coupons) qui a été aboli le 1<sup>er</sup> janvier 1967. Depuis 1945, les taux de ces impôts ont évolué de la manière suivante:

	Revenus de capitaux mobiliers		Gains faits dans les loteries	
	Droit sur les coupons %	Impôt anticipé %	Total %	Impôt anticipé %
1945-1958 .....	5	25	30	25
1959-1966 .....	3	27	30	27
depuis 1967 .....	—	30	30	30

La charge totale frappant les revenus de capitaux mobiliers sous forme d'impôts suisses à la source s'élève, depuis 1945, à 30 pour cent, tandis que les gains faits dans les loteries ne sont soumis au taux de 30 pour cent que depuis 1967.

#### 432 Motifs de la majoration du taux

La majoration proposée du taux de l'impôt anticipé sur les revenus de capitaux mobiliers et les gains faits dans les loteries de 30 à 35 pour cent vise avant tout à créer des ressources indispensables au moment où les possibilités de la Confédération de trouver des recettes nouvelles sont fort restreintes. En outre, cette mesure permettrait de combattre la fraude fiscale avec plus d'efficacité.

Si le taux de l'impôt anticipé était porté à 35 pour cent, la Suisse aurait l'imposition à la source des capitaux mobiliers la plus lourde parmi les pays industriels. A titre d'exemple, précisons que la charge totale imposée par ce type d'impôt s'élève actuellement à 30 pour cent aux Etats-Unis, à 25,75 pour cent en République fédérale d'Allemagne, à 25 à 33  $\frac{1}{3}$  pour cent en France, à 33 pour cent en Grande-Bretagne, à 10 à 30 pour cent en Italie, à 20 pour cent au Japon et à 20 pour cent en Autriche. Un impôt anticipé d'un taux de 35 pour cent constituerait donc la limite extrême. Pourtant, un taux aussi élevé ne provoquerait pas de fuite sensible des capitaux à l'étranger, car les investisseurs s'intéressent en général davantage à la sécurité de leurs placements et à la stabilité de la monnaie qu'au rendement de leurs capitaux, de sorte qu'une majoration modérée du taux de l'impôt anticipé ne les dissuaderait pas de placer leur fortune dans des titres suisses. De plus, les étrangers ressortissants de pays avec lesquels la Suisse a conclu des conventions en vue d'éviter les doubles impositions ne seraient pas touchés par cette mesure, puisqu'ils ont la faculté de faire valoir, en vertu de ces conventions, un dégrèvement proportionnellement plus élevé. Quant aux Suisses fiscalement honnêtes, l'impôt anticipé leur est intégralement remboursé; ils n'auraient donc aucune raison de placer désormais leurs capitaux mobiliers à l'étranger à cause de cet impôt.

Nous avons également examiné si les ressources qui nous sont nécessaires ne pouvaient être fournies par une réintroduction du droit sur les coupons, comme le demandent les motions Bussey (12162), du 25 novembre 1974, et Aubert (12219), du 10 décembre 1974. Il est vrai que le droit sur les coupons perçu à un taux de 3 pour cent rapporterait déjà sensiblement plus à la Confédération qu'un relèvement de l'impôt anticipé à 35 pour cent. Mais il faudrait alors étendre aussi le droit sur les coupons aux intérêts de dépôts d'épargne soumis à l'impôt anticipé, ce qui n'était pas le cas sous l'ancienne réglementation. Sinon, le supplément de recettes procuré par le droit sur les coupons serait sensiblement moins élevé, et à peine supérieur aux ressources nouvelles résultant d'une majoration de l'impôt anticipé à 35 pour cent. De plus, la perception du droit sur les coupons présente des inconvénients majeurs: ce droit imposerait d'abord au contribuable suisse honnête une charge supplémentaire, sans tenir compte de sa capacité financière. En outre, les Suisses seraient désavantagés à l'égard des étrangers ressortissants de pays avec lesquels la Suisse a conclu des conventions en vue d'éviter les doubles impositions, puisque ceux-ci auraient la faculté, dans la plupart des cas, d'obtenir le remboursement du droit sur les coupons. Enfin, la coexistence de deux impôts à la source occasionnerait à chacun des complications supplémentaires. Mais il en résulterait avant tout un surcroît de travail sensible pour l'administration. Afin d'assurer une imposition équitable, celle-ci devrait de nouveau vérifier de très près, notamment, les «répartitions occultes de bénéfices» faites à des actionnaires suisses (salaires exagérés, licences, excédents de liquidation en particulier). Cela exigerait l'engagement d'au moins dix reviseurs supplémentaires, d'autant plus que le nombre des sociétés à contrôler a passé de 53 000 à 90 000

en chiffre rond depuis l'abrogation de l'ancienne loi sur les coupons (fin 1966). Dès lors, nous préférons nettement recourir à une augmentation du taux de l'impôt anticipé plutôt que de réintroduire un droit sur les coupons.

D'autre part, nous rejetons la création de ressources nouvelles par des modifications de la loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre (RO 1974 11), cela pour les raisons suivantes:

- Cette loi, qui a récemment fait l'objet d'une révision totale, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1974 (le 1<sup>er</sup> janvier 1975 pour le droit sur les primes d'assurance);
- La réintroduction du droit d'émission sur les obligations suisses et les titres étrangers annulerait les efforts faits par le législateur en vue de simplifier la nouvelle loi et de l'adapter aux réglementations étrangères modernes;
- Une augmentation de 2 pour cent du taux du droit d'émission sur les droits de participation n'est pas soutenable, puisque ce taux, comparé à ceux des autres pays, se situe à la limite supérieure (taux de la CEE: 1%);
- Une majoration supplémentaire des taux du droit de négociation, déjà fortement augmentés lors de la révision aux fins de compenser les droits supprimés (de 0,3 à 1 ‰ pour les titres suisses et de 1 à 2 ‰ pour les titres étrangers), pourrait provoquer une diminution de recettes; car des affaires importantes traitées par nos banques pour leur clientèle étrangère pourraient passer à l'étranger;
- Des modifications de la loi obligerait les contribuables à procéder une nouvelle fois à d'importantes réadaptations administratives au cours de la même année.

### 433 Recettes fiscales

Il est possible, en se fondant sur les ressources provenant de l'impôt anticipé de 30 pour cent perçu sur les revenus de capitaux mobiliers et les gains faits dans les loteries, d'estimer les suppléments de recettes qui résulteraient d'un relèvement du taux à 35 pour cent. Comme le produit de l'impôt anticipé a tendance à augmenter, il convient, pour estimer les ressources nouvelles, de partir d'un total de recettes d'environ 4 milliards de francs en 1974. En conséquence, l'estimation y relative serait la suivante:

	Au taux de 30 %	Au taux de 35 %	Recettes supplémentaires résultant du taux de 35 %
En millions de francs			
1976 Recettes totales	4 700	5 280	
Produit brut .....	1 270	1 620	350
1977 Recettes totales	5 000	5 840	
Produit brut .....	1 370	1 590	220

Le surplus de recettes d'environ 130 millions de francs estimé pour 1976 au regard de 1977 s'explique par le fait que la plus grande partie des ressources de 1976 seraient encaissées au taux de 35 pour cent, tandis que la plupart des remboursements seraient encore effectués durant cette même année au taux de 30 pour cent (pour des échéances relatives à l'année précédente).

#### **434 Entrée en vigueur**

Eu égard à la procédure de remboursement pour les revenus de capitaux mobiliers, une majoration du taux de l'impôt anticipé ne pourrait pratiquement entrer en vigueur qu'au début d'une année civile. Sinon, il faudrait appliquer deux taux différents la même année, suivant l'échéance du revenu imposable. Cela compliquerait singulièrement la tâche de la plupart des ayants droit au remboursement et constituerait une importante source d'erreurs, d'autant que les attestations pour la déduction de l'impôt anticipé de la prestation imposable comportent souvent des lacunes. De plus, il en résulterait un surcroît de travail considérable pour les services de remboursement des administrations fiscales. Par conséquent nous proposons de mettre en vigueur l'augmentation du taux de l'impôt anticipé le 1<sup>er</sup> janvier 1976 (voir annexe 9).

#### **435 Diminution de 12 à 10 pour cent de la part des cantons au produit net de l'impôt anticipé**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1972, la part des cantons au produit net de l'impôt anticipé s'élève à 12 pour cent (art. 10 disp. trans. cst.; art. 2 de la loi sur l'impôt anticipé). Dans le projet d'arrêté fédéral concernant l'augmentation des recettes fiscales dès 1976, que nous vous soumettons, nous proposons aussi une modification des dispositions transitoires de la constitution, qui prévoit que la part des cantons sera ramenée de 12 à 10 pour cent dès le 1<sup>er</sup> janvier 1976 (voir annexe 8). Cette modification a pour but de faire entièrement bénéficier la Confédération du supplément de ressources d'environ 220 millions de francs qui résulterait de la majoration du taux de l'impôt anticipé. Si ce projet était adopté, les cantons recevraient approximativement le même montant qu'ils obtiendraient en cas de maintien de la réglementation actuelle; en effet, une part de 12 pour cent d'un impôt anticipé de 30 pour cent équivaut à peu près à 10 pour cent du produit d'un impôt de 35 pour cent.

### **44 Mesures propres à lutter plus efficacement contre la fraude fiscale**

#### **441 Situation initiale, objectifs**

Il est manifeste que la fraude fiscale prive les pouvoirs publics de certaines ressources. Le fait même de la combattre constitue dès lors une mesure qui, du moins à long terme, permet d'améliorer le régime des finances. L'augmentation

prévue de l'impôt anticipé est également un élément de la lutte contre la fraude fiscale; dans le domaine des papiers-valeurs, celle-ci deviendra encore «moins rentable». Il est cependant indiqué de mener le combat contre la fraude fiscale sur un front plus large. Cet avis a été exprimé aussi bien au Parlement que dans le public (motion Eggenberger, du 25 mai 1960, petite question Muret, du 11 mars 1970, petite question Eggenberger, du 27 novembre 1973, petite question Schalcher, du 27 mars 1974, postulat Muret, du 9 décembre 1974, et motion Schmid-St-Gall, du 9 décembre 1974). A la suite de la motion Eggenberger de 1960 susmentionnée, le Conseil fédéral a élaboré un rapport très fouillé qu'il a adressé le 25 mai 1962 aux Chambres fédérales (FF 1962 I 1097); il y a exposé ses constatations sur la nature et l'ampleur de la fraude fiscale en Suisse et formulé certaines propositions propres à la combattre. Ces propositions n'ont été réalisées que très partiellement dans la législation fiscale et dans les mesures administratives; nous mentionnons en particulier l'amnistie fiscale générale de 1969 décidée par les Chambres fédérales, qui avait notamment pour but de permettre aux contribuables de régulariser leur situation. En présentant le projet d'amnistie fiscale aux Chambres fédérales, nous avons proposé une amélioration des dispositions légales en ce qui concerne les attributions des autorités fiscales en matière d'enquête dans la procédure de taxation. Aucune suite n'a été donnée à cette proposition. En revanche, certains ont exprimé l'espoir que des mesures plus sévères contre la fraude fiscale seraient ordonnées après l'exécution de l'amnistie fiscale.

#### 442 Renforcement des contrôles fiscaux

Les dispositions actuelles régissant l'impôt de défense nationale qui ont trait à l'obligation des contribuables et des tiers de donner des renseignements ne permettent souvent pas d'élucider l'état de fait selon lequel les impôts doivent être fixés. Si l'on veut vraiment combattre la fraude fiscale, il faut renforcer ces dispositions. On doit pouvoir astreindre le contribuable à donner tout renseignement sur sa situation de revenu et de fortune, de même que sur ses prétentions et ses obligations vis-à-vis de tiers. Afin que cette obligation soit vraiment efficace, les tiers doivent également être tenus de donner certains renseignements et, le cas échéant, de remettre des attestations sur leurs relations d'affaires avec le contribuable. Le principal élément permettant de taxer les indépendants est la comptabilité ou, à défaut de celle-ci, les pièces justificatives. Mais les indépendants ne sont pas tous astreints à tenir des livres en vertu du code des obligations et, même lorsqu'ils le sont, il n'est pas rare que cette prescription ne soit pas respectée faute de surveillance; dès lors, la violation de l'obligation de tenir des livres n'est souvent pas poursuivie. Depuis longtemps déjà, le revenu des salariés est imposé avec toute l'efficacité voulue en raison de l'obligation de remettre un certificat de salaire. L'égalité de traitement exige dès lors qu'on prévoie des mesures de contrôle ayant la même efficacité pour les personnes indépendantes que pour les salariés, en obligeant les premières à tenir des livres avec sanctions en cas de manquement à cette obligation.

Un contrôle efficace des contribuables, notamment des grandes entreprises ayant une structure économique complexe, se heurte aujourd'hui à d'énormes difficultés dues au manque de réviseurs qualifiés dans les administrations fiscales. Un autre moyen efficace de prévention est fourni par la formation et la mise en place de groupes d'intervention très qualifiés, dont la tâche serait de procéder par sondage à des révisions approfondies auprès de certains contribuables, notamment si l'on présume une imposition insuffisante. Ces groupes dépendraient de la Confédération, mais leur engagement devrait être décidé en étroite collaboration avec les organes cantonaux. Le Conseil fédéral pourvoira – malgré la limitation générale du personnel – à renforcer rapidement ces équipes de contrôle.

#### 443 Sévérité accrue des sanctions pénales

Les délits fiscaux graves, en particulier l'escroquerie fiscale commise fréquemment au moyen de documents faux, sont moralement tout aussi condamnables que l'escroquerie de droit commun ou que l'usage de faux au préjudice d'un simple particulier. Dès lors, on ne voit pas pourquoi des manquements aussi importants à l'égard de la collectivité sont réprimés moins sévèrement, en vertu du droit en vigueur en matière d'impôt pour la défense nationale, c'est-à-dire au plus par l'amende. Dans l'intérêt même d'une prévention générale et sérieuse des délits fiscaux, il faut que les personnes fraudant le fisc sans aucun scrupule sachent qu'elles doivent s'attendre à des peines privatives de liberté en cas de découverte de leurs agissements.

Il ne peut naturellement être question de faire ordonner des sanctions aussi sévères par les organes de l'administration. Il est plutôt justifié de laisser au juge ordinaire le soin de poursuivre pénalement de tels délits, comme c'est du reste le cas dans les treize cantons dont les législations fiscales prévoient des peines privatives de liberté pour les délits fiscaux les plus graves. Il saute aux yeux que la perspective d'avoir à répondre d'un délit fiscal devant le juge pénal renforce l'effet préventif de la peine sévère encourue.

#### 444 Commentaire des différentes dispositions

(cf. annexe 10)

##### 444.1 *Modification de l'arrêté concernant l'impôt pour la défense nationale (AIN)*

###### *Article 89, 2<sup>e</sup> alinéa, AIN*

Une disposition de l'arrêté concernant l'impôt pour la défense nationale astreint le contribuable à produire ou à remettre à l'autorité de taxation les livres, documents et pièces justificatives se trouvant en sa possession, y compris des attestations et états qu'il doit se procurer ou établir lui-même. En outre, si l'autorité le lui demande, le contribuable doit remettre un état de ses dettes avec

l'indication des créanciers et la justification des intérêts qu'il paie sur ces dettes. L'expérience montre que cette prescription ne permet pas d'élucider avec l'exactitude nécessaire, en cas de doute, la situation fiscale du contribuable, notamment lorsqu'il ne tient pas de livres, que sa comptabilité est insuffisante, qu'il ne possède aucun document ou justificatif concernant les affaires traitées par lui ou qu'il prétend ne posséder aucune pièce de ce genre. Dans ces cas, il doit être tenu d'indiquer les noms de ses contractants et de donner des renseignements sur les affaires traitées. De cette manière, les autorités fiscales seront aussi en mesure de vérifier les indications du contribuable au moyen de contrôles appropriés lors de la taxation des tiers. Cette obligation du contribuable en matière de renseignements ne pourra, comme jusqu'ici, être invoquée que dans la procédure de taxation ; selon la nouvelle disposition, elle demeurera restreinte aux faits présentant de l'importance pour la taxation de celui qui renseigne.

Pour que l'on sache bien que rien ne sera changé au principe selon lequel le secret imposé par la loi a le pas sur l'obligation fiscale de renseigner, l'extension de cette obligation est assortie d'une clause assurant expressément la sauvegarde du secret professionnel protégé légalement.

#### *Article 89, 3<sup>e</sup> alinéa, AIN*

Tous les contribuables qui exercent une activité indépendante et en retirent un revenu annuel brut d'au moins 100 000 francs sont astreints à tenir une comptabilité régulière des recettes et dépenses, de la fortune et des dettes de leur exploitation. Ainsi est statuée une obligation fiscale de caractère autonome, qui s'ajoute à l'obligation de tenir des livres imposée aux commerçants par le code des obligations, et dont le respect pourra, s'il le faut, être assuré par la menace de sanctions pénales fiscales (art. 131, 1<sup>er</sup> al., AIN).

Au surplus, tous les contribuables exerçant une activité indépendante, quelle que soit son étendue, doivent être astreints à conserver pendant cinq ans les documents et autres pièces justificatives, y compris écritures et notices, qui se rapportent à leur activité.

#### *Article 90, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> alinéas, AIN*

L'article 90, alinéas 2 à 8, de l'arrêté en vigueur concernant l'impôt pour la défense nationale prévoit pour de nombreux cas que des tiers doivent, dans la procédure de taxation, délivrer au contribuable certaines attestations ou même – exceptionnellement s'il s'agit de l'employeur – renseigner directement les autorités fiscales. Mais, dans la pratique, le cercle des personnes astreintes s'est révélé trop étroit ; il faut donc l'élargir. Quiconque est ou a été – pendant la période déterminante du point de vue fiscal – en rapport contractuel avec le contribuable, qui a ou avait la possession ou l'administration de biens appartenant au contribuable doit lui délivrer, à sa demande, une attestation sur les faits déterminants du point de vue fiscal.

En règle générale, l'autorité fiscale n'obligera pas directement le tiers à lui délivrer une attestation. Celle-ci sera remise au contribuable. Dans certains cas cependant, on doit pouvoir astreindre le tiers à renseigner directement l'autorité, savoir lorsque la délivrance de l'attestation est refusée ou lorsque le contenu de l'attestation est inexact, incomplet ou obscur. L'obligation qu'ont les tiers de renseigner directement l'autorité n'a donc qu'un caractère subsidiaire. Le secret professionnel n'est pas touché, puisque l'obligation en question porte sur des faits dont le tiers ne peut refuser l'attestation en se réclamant du secret professionnel.

#### *Article 130<sup>bis</sup> AIN (nouveau)*

L'article 130<sup>bis</sup> définit l'usage de faux et l'escroquerie à l'inventaire. Il remplace l'article 129, 2<sup>e</sup> alinéa, qui est abrogé. L'usage de faux (1<sup>er</sup> alinéa) comprend l'utilisation, dans le dessein de tromper les autorités fiscales, de taux, documents, falsifiés ou inexacts quant à leur contenu, tels que livres comptables, bilans, comptes de résultat et autres attestations de tiers. Commet une escroquerie à l'inventaire (2<sup>e</sup> alinéa) celui qui, en sa qualité d'héritier, de représentant d'héritiers ou de tiers, dissimule ou soustrait à l'inventaire, des biens successoraux dont il est tenu d'annoncer l'existence dans la procédure d'inventaire. Jusqu'ici, le maximum de la peine en cas de soustraction d'impôt est de six fois le montant soustrait (art. 129, 2<sup>e</sup> al., AIN); la peine prévue sera l'emprisonnement ou l'amende jusqu'à 30 000 francs.

#### *Article 133<sup>bis</sup> AIN (nouveau)*

Selon l'article 133<sup>bis</sup>, la poursuite pénale est engagée sur dénonciation de l'administration cantonale de l'impôt pour la défense nationale. Si l'usage de faux en matière fiscale et l'escroquerie à l'inventaire sont déjà poursuivis en vertu du droit pénal fiscal cantonal, l'infraction est dénoncée à l'autorité compétente pour la poursuite du délit fiscal en droit cantonal (1<sup>er</sup> al., let. a). Dans ces cantons, la peine privative de liberté pour l'infraction en matière d'AIN constitue une peine complémentaire qui s'ajoute à la peine prononcée pour le délit fiscal en droit cantonal. Un pourvoi en nullité à la Cour de cassation du Tribunal fédéral peut être interjeté contre la décision prise en dernière instance sur la peine complémentaire (art. 268 PPF).

Si le droit fiscal cantonal ne poursuit pas l'usage de faux et l'escroquerie à l'inventaire, l'administration cantonale de l'impôt pour la défense nationale dénonce l'infraction à l'autorité fédérale compétente pour poursuivre les autres délits en matière d'AIN (1<sup>er</sup> al., let. b). Dans ce cas, la procédure est réglée par la loi sur le droit pénal administratif.

L'Administration fédérale des contributions peut demander la poursuite pénale selon le 1<sup>er</sup> alinéa; s'il n'y est pas donné suite sur le plan cantonal, elle mène elle-même l'instruction selon les dispositions de la loi sur le droit pénal administratif.

Enfin, l'article 133<sup>bis</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, déclare applicables les dispositions générales du code pénal. Les règles concernant la fixation de la peine en cas de concours d'infractions ne s'appliquent qu'à la fixation des peines privatives de liberté et non pas aux amendes fiscales.

#### 444.2 *Organes spéciaux d'enquête*

Depuis quelques dizaines d'années, l'évolution du marché du travail a entraîné un manque de plus en plus grand de personnel qualifié, qui affecte aussi bien l'administration fiscale de la Confédération que celles des cantons. Simultanément, le nombre des contribuables a considérablement augmenté. En outre, dans de nombreux secteurs, le travail de contrôle est rendu plus difficile par d'autres éléments tels que l'imbrication croissante des entreprises sur le plan international ou l'augmentation des comptabilités sans texte. Les contrôles habituels, notamment les revisions comptables, ne peuvent être effectués auprès de certaines entreprises qu'à des intervalles de plus en plus espacés. Certains contribuables ne se font pas faute d'abuser de cette situation.

Même lorsqu'existe une forte présomption d'irrégularités fiscales, on doit parfois renoncer au contrôle approfondi qui s'imposerait, par simple manque de temps ou de personnel.

Dans ces circonstances, la formation d'organes d'enquête par la Confédération s'impose. Leur tâche serait de procéder aux enquêtes nécessaires dans les cas importants, notamment lorsqu'on présume de graves soustractions ou escroqueries fiscales. La Confédération et les cantons devraient s'entendre sur la mise à contribution de ces organes; les cantons pourraient donc en prendre l'initiative.

L'enquête menée par les organes spéciaux se fera selon les dispositions (art. 37 à 50) de la loi fédérale sur le droit pénal administratif; de la sorte, les compétences des organes d'instruction et les droits des contribuables seront clairement délimités.

La formation et la mise à contribution de ces organes spéciaux d'enquête nécessitent une réglementation plus détaillée, que le Conseil fédéral édictera par voie d'ordonnance.

#### 444.3 *Référendum et entrée en vigueur*

La loi fédérale est soumise au référendum facultatif; son entrée en vigueur sera décidée par le Conseil fédéral après examen des conditions juridiques et des mesures d'organisation devant être prises pour l'application des différentes dispositions.

## 5 Conséquences financières des mesures proposées

### 51 Effets sur le budget de 1975

Le tableau ci-après illustre l'incidence financière probable des mesures proposées durant l'année 1975:

	1975 En millions de francs (montants arrondis)	
- <i>Impasse budgétaire</i> (excédent de dépenses, cf. tableau, ch. 2) .....		1 800
- <i>Réductions de dépenses</i>		
- Subventions .....	400 <sup>1)</sup>	
- Dépenses militaires .....	80	
- Parts des cantons aux recettes de la Confédération .....	218	
- Contribution de la Confédération à l'AVS ....	540	1 238
		562
- <i>Produit supplémentaire de l'imposition fiscale des   boissons distillées</i> <sup>2)</sup> .....		10
		552
à financer par l'emprunt .....		env. 550

<sup>1)</sup> Compte tenu des mesures prises par le Conseil fédéral.

<sup>2)</sup> Quote-part revenant vraisemblablement à la Confédération en 1975.

### 52 Perspectives pour ces prochaines années

Sous chiffre 2 (avant-dernier alinéa), nous avons montré qu'en raison surtout de la situation incertaine sur le plan des recettes, il n'était pas possible à l'heure actuelle d'établir une véritable planification financière au-delà de 1976.

*Sous cette réserve, le train de mesures que nous vous proposons devrait avoir les effets suivants en 1976 et 1977 (compte tenu du relèvement des droits sur les carburants et le mazout):*

	1976	1977
	En millions de francs	
- Excédent de dépenses selon le rapport bleu du 20 novembre 1974 sur les perspectives .....	600	1 000
(compte tenu des surplus de recettes refusés le 8 décembre 1974 ainsi que des nouveaux projets annoncés)		
- Excédent de dépenses à la lumière des données actuellement connues .....	3 300	4 100
(après le refus des nouvelles recettes et compte tenu des corrections apportées entre-temps à l'estimation des recettes).		
- moins les améliorations dues aux nouvelles recettes proposées dans le présent message		
- Impôt sur le chiffre d'affaires .....	985	1 020
- Impôt anticipé .....	350	220
Total des recettes supplémentaires .....	1 335	1 240
	3 300	4 100
	-1 335	-1 240
Resterait un excédent de dépenses de .....	1 965	2 860

Si l'on veut réduire cet excédent, il est indispensable de poursuivre l'application des mesures prises en matière de *dépenses*. Il y a lieu en conséquence :

- de maintenir le plafonnement de la contribution fédérale à l'AVS ou de trouver une solution similaire;
- de poursuivre les efforts visant à réduire les subventions en utilisant les pouvoirs accordés par l'arrêté y afférent ainsi que par la loi du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales;
- de réduire les plafonds pluriannuels proposés pour les dépenses d'investissements par le message sur le budget de 1975, plafonds qui n'avaient pas encore été adoptés.

Si l'on *admet qu'en 1976* la réduction de la contribution fédérale à l'AVS pourrait procurer un allègement de quelque 700 millions et la diminution des subventions un allègement d'à peu près 500 millions, l'excédent de dépenses serait encore, pour l'année en question, d'environ 800 millions.

Pour 1977, une telle estimation n'aurait guère de valeur car les données à prendre en considération sont, pour une large part, trop aléatoires.

*Tout approximatifs qu'ils soient, ces chiffres relatifs aux excédents de dépenses probables prouvent :*

- que les pouvoirs que nous vous demandons pour 1976 et 1977 en ce qui concerne le financement de l'AVS et la réduction des subventions fédérales sont absolument *indispensables* si l'on veut endiguer les dépenses;
- que la réalisation de nouveaux projets n'est pas assurée et qu'il y a donc lieu de se montrer encore plus circonspects sur le plan des priorités et de réduire encore les dépenses qui ne sont pas indispensables au profit des nouvelles tâches prioritaires.

## 6 Constitutionnalité

*L'arrêté fédéral portant augmentation des recettes fiscales dès 1976* vise à une révision partielle de l'article 41<sup>ter</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, ainsi que des articles 8 et 10 de ses dispositions transitoires. L'article 41<sup>ter</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution et l'article 8, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre *a*, des dispositions transitoires régissent l'impôt sur le chiffre d'affaires, tandis que l'article 10 de ces mêmes dispositions fixe à 10 pour cent la quote-part des cantons du produit net de l'impôt anticipé.

*L'arrêté fédéral réduisant pour 1975 les parts des cantons aux recettes de la Confédération et l'arrêté freinant les décisions en matière de dépenses* doivent entrer tous deux immédiatement en vigueur, si l'on veut qu'ils exercent leurs effets en 1975. Comme ils ne peuvent pas être adoptés en vertu de dispositions constitutionnelles, la procédure applicable est celle qui est prévue à l'article 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, de la constitution. Selon cet article, les arrêtés fédéraux mis en vigueur d'urgence, qui dérogent à la constitution, doivent être ratifiés par le peuple et les cantons dans l'année qui suit leur adoption par l'Assemblée fédérale; à ce défaut, ils perdent leur validité à l'expiration de ce délai et ne peuvent être renouvelés. L'arrêté fédéral réduisant les parts des cantons aux recettes de la Confédération n'exerçant ses effets qu'en 1975, il n'est pas soumis au vote du peuple, à la différence de l'arrêté freinant les décisions en matière de dépenses.

*La loi sur l'impôt anticipé et la loi instituant des mesures propres à lutter plus efficacement contre la fraude fiscale au titre de l'impôt fédéral direct* reposent l'une sur l'article 41<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre *b*, et l'autre sur l'article 41<sup>ter</sup>, 1<sup>er</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> alinéas, de la constitution et sur l'article 8, 1<sup>er</sup> alinéa, des dispositions transitoires. En vertu de ces dispositions, la Confédération est autorisée à percevoir un impôt anticipé et un impôt fédéral direct. Pour l'impôt anticipé, la constitution ne fixe pas de taux maximaux, si bien que la majoration proposé est possible. Pour l'impôt fédéral direct, la compétence de le percevoir comprend le droit de lutter contre la fraude fiscale.

*L'arrêté fédéral sur la réduction des subventions fédérales, celui qui fixe le montant de la contribution de la Confédération à l'AVS et l'arrêté fédéral sur le financement du régime des allocations pour perte de gain* sont de portée générale. Devant tous les trois entrer immédiatement en vigueur, c'est la procédure prévue à l'article 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, de la constitution qui s'applique, de sorte qu'ils sont soumis ultérieurement au référendum facultatif. Quant à la matière, ils se fondent sur la constitution. Il s'agit, dans tous ces cas, de modifier temporairement ou d'abroger des lois fédérales sans qu'on outre passe les limites constitutionnelles (art. 42<sup>bis</sup>, 34<sup>quater</sup> et 22<sup>bis</sup>, cst.). Les délégations de compétence au Conseil fédéral, temporaires et limitées dans leur teneur, qui sont prévues dans le projet, restent aussi contenues dans ces limites.

*L'arrêté fédéral concernant le versement d'allocations de renchérissement* est également de portée générale, mais il n'est pas soumis au référendum, car l'arrêté du 28 juin 1972 fixant la compétence pour régler les allocations de renchérissement du personnel fédéral au cours des années 1973 à 1976 vous autorisait à fixer ces allocations en excluant le référendum. Le projet demeure dans ces limites et ne viole aucun droit constitutionnel.

Quant à *l'arrêté fédéral concernant le budget pour 1975*, il s'agit d'un arrêté simple non soumis au référendum, qui se fonde sur la disposition constitutionnelle conférant à l'Assemblée fédérale la compétence budgétaire.

## 7 Conclusions

Nous nous rendons parfaitement compte que les mesures que nous proposons au chapitre des dépenses ne forment pas un programme homogène répondant à un ordre d'urgence bien précis et qu'elles ont pour une part un caractère schématique et incisif. Mais les choses étant ce qu'elles sont, on ne voit pas quelle solution pourrait donner généralement satisfaction tout en étant simple et efficace.

A l'heure qu'il est, il s'agit avant tout d'agir rapidement en prenant des mesures qui soient réellement à même d'assainir les finances fédérales. Ce faisant, il importe sans aucun doute de ramener l'expansion démesurée des dépenses à un niveau supportable, ce à quoi nous nous sommes déjà employés durant l'année écoulée. Mais il faut aussi mettre la Confédération en état d'assumer les tâches urgentes qui sont les siennes. C'est pourquoi il n'est pas possible d'apporter une amélioration durable à la situation sans créer de nouvelles ressources; voici déjà bien des années, nous avons prédit cette évolution en affirmant la nécessité de remplacer les droits de douane, qui font obstacle aux échanges commerciaux, par une imposition des transactions sur les marchandises, qui ne créerait pas de distorsions de concurrence. Enfin, il importe tout autant, si l'on veut assainir les finances fédérales à long terme, que l'on

comprene que'il ne saurait plus être question de faire constamment appel à l'aide de la Confédération, comme tous les milieux de la population en ont pris de plus en plus l'habitude ces dernières années.

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

Berne, le 8 janvier 1975

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,  
**Graber**

Le chancelier de la Confédération,  
**Huber**

22408

**Arrêté fédéral  
concernant le versement d'allocations de renchérissement  
au personnel fédéral de 1969 à 1972**

**Modification du**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 8 janvier 1975<sup>1)</sup>,

*arrête:*

**I**

L'arrêté fédéral du 10 octobre 1969<sup>2)</sup> concernant le versement d'allocations de renchérissement au personnel fédéral de 1969 à 1972 est modifié comme il suit:

*Titre*

**Arrêté fédéral  
concernant le versement d'allocations de renchérissement  
au personnel fédéral**

*Préambule*

vu la loi fédérale du 15 mars 1968<sup>3)</sup> sur la compétence de régler les allocations de renchérissement du personnel fédéral pour les années 1969 à 1972;

vu l'arrêté fédéral du 28 juin 1972<sup>4)</sup> sur la compétence de régler les allocations de renchérissement du personnel fédéral pour les années 1973 à 1976;

<sup>1)</sup> FF 1975 I 336

<sup>2)</sup> RS 172.221.153.1

<sup>3)</sup> RO 1968 921

<sup>4)</sup> RS 172.221.153.0

vu les messages du Conseil fédéral du 28 février 1969<sup>1)</sup>, du 7 août 1974<sup>2)</sup> et du 8 janvier 1975<sup>3)</sup>,

*Art. 3<sup>a</sup> (nouveau)*

*Allocations uniques de renchérissement pour 1975 et 1976*

Le Conseil fédéral est autorisé à limiter l'allocation unique pour 1975 et 1976 à un montant fixe ou à la calculer selon un taux dégressif. Il peut en outre renoncer à appliquer la garantie minimale.

*Art. 6, 1<sup>er</sup> al.*

*Dispositions finales*

<sup>1</sup> Conformément à la loi fédérale du 15 mars 1968<sup>4)</sup> sur la compétence de régler les allocations de renchérissement du personnel fédéral pour les années 1969 à 1972 et à l'arrêté fédéral du 28 juin 1972<sup>5)</sup> sur la compétence de régler les allocations de renchérissement du personnel fédéral pour les années 1973 à 1976, le présent arrêté n'est pas soumis au référendum.

## II

<sup>1</sup> Le présent arrêté est de portée générale. En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté fédéral du 28 juin 1972<sup>5)</sup> sur la compétence de régler les allocations de renchérissement du personnel fédéral pour les années 1973 à 1976, il n'est cependant pas soumis au référendum.

<sup>2</sup> Il prend effet le 1<sup>er</sup> janvier 1975.

<sup>1)</sup> FF 1969 I 357

<sup>2)</sup> FF 1974 II 308

<sup>3)</sup> FF 1975 I 336

<sup>4)</sup> RO 1968 921

<sup>5)</sup> RS 172.221.153.0

**Arrêté fédéral**  
**concernant l'exécution du budget de la Confédération suisse**  
**pour l'année 1975 et l'ouverture de crédits d'engagements**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 85, ch. 10, de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 8 janvier 1975<sup>1)</sup>,

*arrête:*

**Article premier**

L'arrêté fédéral du 5 décembre 1974<sup>2)</sup> concernant le budget de la Confédération suisse pour l'année 1975 et l'ouverture de crédits d'engagements demeure en vigueur sous réserve des dispositions ci-après.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Les crédits de paiements destinés aux subventions et autres prestations similaires telles que prêts sont réduits de quelque 400 millions de francs au total.

<sup>2</sup> Les crédits de paiements du Département militaire sont réduits de quelque 80 millions de francs.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral détermine les articles budgétaires qui subiront des réductions et fixe les nouveaux crédits.

**Art. 3**

Le Conseil fédéral est tenu de bloquer les crédits d'engagements dans la même mesure.

<sup>1)</sup> FF 1975 I 336

<sup>2)</sup> FF 1974 II 1512

**Art. 4**

L'arrêté fédéral du 11 décembre 1974<sup>1)</sup> relatif à l'entrée en vigueur du budget pour l'année 1975 est applicable jusqu'à ce que le Conseil fédéral ait réduit les crédits de paiements et bloqué les crédits d'engagements.

**Art. 5**

<sup>1</sup> Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

<sup>2</sup> Il entre immédiatement en vigueur.

<sup>1)</sup> FF 1974 II 1515

## Arrêté fédéral sur la réduction des subventions fédérales

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 42<sup>bis</sup> de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 8 janvier 1975<sup>1)</sup>,

*arrête:*

### Article premier

<sup>1</sup> Dans la mesure nécessaire pour rester dans les limites des crédits ouverts par la voie du budget, le Conseil fédéral réduit les subventions et prêts prévus dans les lois, les arrêtés fédéraux ou d'autres textes légaux, prolonge les délais légaux et ajourne l'échéance des prestations de la Confédération.

<sup>2</sup> Lorsque la Confédération subordonne sa participation à des prestations limitées par la loi, le Conseil fédéral peut, s'il y a lieu, relever ces dernières.

<sup>3</sup> Pour les prestations qui ont déjà été accordées, seule l'échéance du versement peut être ajournée de manière appropriée.

### Art. 2

<sup>1</sup> Le présent arrêté est de portée générale.

<sup>2</sup> Il est déclaré urgent au sens de l'article 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution et entre en vigueur le jour de son adoption.

<sup>3</sup> Il est soumis, conformément à l'article 89<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, au référendum facultatif et a effet jusqu'au 31 décembre 1982.

<sup>1)</sup> FF 1975 I 336

**Arrêté fédéral**  
**fixant le montant de la contribution de la Confédération**  
**à l'assurance-vieillesse et survivants**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 34<sup>quater</sup> de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 8 janvier 1975<sup>1)</sup>,

*arrête:*

**Article premier**

En dérogation à l'article 103 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants<sup>2)</sup>, la contribution annuelle de la Confédération est fixée à 770 millions de francs.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Le présent arrêté est de portée générale.

<sup>2</sup> Il est déclaré urgent au sens de l'article 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution et entre en vigueur le jour de son adoption.

<sup>3</sup> Il est soumis, conformément à l'article 89<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, au référendum facultatif et a effet jusqu'au 31 décembre 1977.

<sup>1)</sup> FF 1975 I 336

<sup>2)</sup> RS 831.10

**Arrêté fédéral**  
**sur le financement du régime des allocations pour perte**  
**de gain en faveur des militaires et des personnes astreintes**  
**à servir dans l'organisation de la protection civile**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 22<sup>bis</sup>, 6<sup>e</sup> alinéa, et 34<sup>ter</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre d, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 8 janvier 1975<sup>1)</sup>,

*arrête:*

**Article premier**

Le Conseil fédéral est autorisé à porter jusqu'aux taux ci-après, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1975, les cotisations fixées à l'article 27 de la loi du 25 septembre 1952<sup>2)</sup> sur les allocations pour perte de gain en faveur des militaires et des personnes astreintes à servir dans l'organisation de la protection civile:

- jusqu'à 0,6 pour cent sur le revenu d'une activité lucrative,
- jusqu'à 6 - 600 francs pour les assurés sans activité lucrative.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Le présent arrêté est de portée générale.

<sup>2</sup> Il est déclaré urgent au sens de l'article 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution et entre en vigueur le jour de son adoption.

<sup>3</sup> Il est soumis, conformément à l'article 89<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, au référendum facultatif et a effet jusqu'au 31 décembre 1977.

<sup>1)</sup> FF 1975 I 336

<sup>2)</sup> RS 834.1

**Arrêté fédéral  
réduisant pour 1975 les parts des cantons  
aux recettes de la Confédération**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 8 janvier 1975<sup>1)</sup>,

*arrête:*

I

La constitution fédérale est complétée par les dispositions ci-après:

Les parts et la commission de perception des cantons:

- a. Au produit des impôts fédéraux;
- b. Au produit net de l'imposition des boissons distillées;
- c. Au produit brut de la taxe d'exemption du service militaire,

sont réduites d'un cinquième pour 1975. Les dispositions contraires de la constitution et de la législation fédérale sont abrogées pour la durée de validité du présent arrêté. Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

II

Le présent arrêté est déclaré urgent au sens de l'article 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, de la constitution. Il entre en vigueur le jour de son adoption et a effet jusqu'au 31 décembre 1975.

<sup>1)</sup> FF 1975 I 336

## Arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 8 janvier 1975<sup>1)</sup>,

*arrête:*

### Article premier

<sup>1</sup> De nouvelles dépenses, des dépenses au budget supérieures à celles de l'année précédente ou l'augmentation de dépenses acquises ne peuvent être votées dans chaque conseil qu'à la majorité de tous les membres si l'une des commissions chargées d'examiner l'objet, l'une des commissions des finances ou un quart des membres de l'un des conseils en fait la demande.

<sup>2</sup> Un arrêté fédéral de portée générale non soumis au référendum réglera les modalités.

### Art. 2

<sup>1</sup> Le présent arrêté est de portée générale.

<sup>2</sup> Il est déclaré urgent au sens de l'article 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution et entre en vigueur le jour de son adoption.

<sup>3</sup> Il est soumis, conformément à l'article 89<sup>bis</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, au vote du peuple et des cantons et, en cas d'acceptation, a effet jusqu'au 31 décembre 1982.

## Arrêté fédéral concernant l'augmentation des recettes fiscales dès 1976

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 8 janvier 1975<sup>1)</sup>,

*arrête:*

### I

La constitution est modifiée comme il suit:

*Art. 41<sup>ter</sup>, 3<sup>e</sup> al.*

<sup>3</sup> L'impôt sur le chiffre d'affaires selon le 1<sup>er</sup> 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, s'il s'agit de livraisons au détail, à 5,6 pour cent et, s'il s'agit de livraisons en gros, à 8,4 pour cent de la contre-prestation.

### II

L'article 8, 2<sup>e</sup> alinéa, des dispositions transitoires de la constitution est modifié comme il suit:

*Art. 8, 2<sup>e</sup> al, let. a*

<sup>2</sup> L'arrêté du Conseil fédéral instituant un impôt sur le chiffre d'affaires est modifié comme il suit, avec effet dès le 1<sup>er</sup> octobre 1975:

- a.* L'impôt sur le chiffre d'affaires s'élève, s'il s'agit de livraisons au détail, à 5,6 pour cent et, s'il s'agit de livraisons en gros, à 8,4 pour cent de la contre-prestation;

<sup>1)</sup> FF 1975 I 336

## III

L'article 10 des dispositions transitoires de la constitution est modifié comme il suit:

*Art. 10*

La part des cantons au produit net annuel de l'impôt anticipé s'élève à 10 pour cent à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1976; la législation fédérale fixe le mode de répartition entre les cantons.

## IV

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

## **Loi fédérale sur l'impôt anticipé**

### **Modification du**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 8 janvier 1975<sup>1)</sup>,

*arrête:*

#### I

L'article 13, lettre *a*, de la loi fédérale sur l'impôt anticipé<sup>2)</sup> est modifié comme il suit:

- a.* Pour les revenus de capitaux mobiliers et les gains faits dans les loteries:  
à 35 pour cent de la prestation imposable;

#### II

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1976. Elle s'applique à toutes les créances fiscales qui ont pris naissance après le 31 décembre 1975.

#### III

La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>1)</sup> FF 1975 I 336

<sup>2)</sup> RS 642.21

**Loi fédérale**  
**instituant des mesures propres à lutter plus efficacement**  
**contre la fraude fiscale au titre de l'impôt fédéral direct**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 41<sup>ter</sup>, 1<sup>er</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> alinéas, de la constitution et l'article 8, 1<sup>er</sup> alinéa, des dispositions transitoires de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 8 janvier 1975<sup>1)</sup>,

arrête:

I

**Modification de l'arrêté**  
**concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale**

L'arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1940<sup>2)</sup> concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale est modifié comme il suit:

*Art. 89, 2<sup>e</sup> al., 2<sup>e</sup> phrase, et 3<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>2</sup> . . . En particulier, le contribuable indiquera à l'autorité de taxation, à sa demande, les noms des personnes avec lesquelles il a conclu des affaires ou auxquelles il a fait des prestations appréciables en argent; il renseignera sur ses rapports contractuels avec ces personnes, ainsi que sur les prestations et prétentions réciproques qui en découlent. Le secret professionnel protégé légalement demeure garanti.

<sup>1)</sup> FF 1975 I 336

<sup>2)</sup> RS 642.11

<sup>3</sup> Les contribuables qui exercent une activité indépendante doivent conserver pendant cinq ans tous documents et autres pièces justificatives, y compris écritures et notices, en relation avec cette activité. Si les recettes annuelles brutes provenant d'une activité indépendante atteignent le montant de 100 000 francs, le contribuable doit tenir une comptabilité régulière des recettes et dépenses, de la fortune et des dettes de son exploitation.

*Art. 90, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> al.*

<sup>5</sup> Les personnes qui sont ou ont été en rapport contractuel avec le contribuable doivent lui délivrer, à sa demande, une attestation sur ce rapport et sur les prétentions et prestations réciproques qui en découlent, en particulier :

- a. Les créanciers et les débiteurs du contribuable : sur l'existence, le montant, les intérêts et la garantie de la créance ;
- b. Les gérants de fortune, fiduciaires, créanciers gagistes, mandataires et autres personnes qui ont ou avaient la possession ou l'administration de biens appartenant au contribuable : sur ces biens et leur rendement.

<sup>6</sup> Les personnes qui, selon les 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> alinéas, sont tenues de délivrer une attestation doivent renseigner l'autorité de taxation, à sa demande, par écrit ou oralement, sur les faits à attester, si elles refusent de délivrer une attestation ou si l'attestation délivrée se révèle inexacte, incomplète ou obscure.

*Art. 129, 2<sup>e</sup> al.*

Abrogé

*Art. 130<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> Celui qui, lors d'une soustraction (art. 129), fait usage de documents faux, falsifiés ou inexacts quant à leur contenu, tels que des livres comptables, des bilans, des comptes de résultat ou des certificats de salaire et autres attestations de tiers, dans le dessein de tromper l'autorité fiscale, est puni de l'emprisonnement ou de l'amende jusqu'à 30 000 francs ; la répression de la soustraction d'impôt est réservée.

1<sup>er</sup> Usage de faux et escroquerie à l'inventaire

<sup>2</sup> Celui qui, en sa qualité d'héritier, de représentant d'héritiers ou de tiers, dissimule ou soustrait des biens successoraux dont il est tenu d'annoncer l'existence dans la procédure d'inventaire (art. 97), dans le dessein de les soustraire à l'inventaire, est puni de l'emprisonnement ou de l'amende jusqu'à 30 000 francs.

*Art. 133<sup>bis</sup> (nouveau)*

3. En cas  
d'usage de faux  
et d'escroquerie  
à l'inventaire

<sup>1</sup> Lorsque l'administration cantonale de l'impôt pour la défense nationale présume qu'il a été fait usage de faux ou qu'une escroquerie à l'inventaire a été commise (art. 130<sup>bis</sup>) lors d'une soustraction d'impôt, les règles suivantes sont applicables :

- a. Si l'acte délictueux est également qualifié de délit selon le droit fiscal cantonal, l'administration cantonale de l'impôt pour la défense nationale le dénonce à l'autorité à laquelle ressortit la poursuite du délit fiscal en droit cantonal. Cette autorité poursuit simultanément le délit commis en matière d'impôt pour la défense nationale. Si l'auteur est condamné à une peine privative de liberté pour le délit fiscal en droit cantonal, le délit commis en matière d'impôt pour la défense nationale est sanctionné par une peine privative de liberté complémentaire; dans la mesure où il fixe une peine complémentaire, le jugement cantonal de dernière instance peut faire l'objet d'un pourvoi en nullité conformément à l'article 268 de la loi fédérale sur la procédure pénale;
- b. lorsque les conditions prévues à la lettre a ne sont pas remplies, l'administration cantonale de l'impôt pour la défense nationale dénonce l'acte délictueux à l'autorité à laquelle ressortit la poursuite des délits commis en matière d'impôt pour la défense nationale. La procédure est réglée par la loi fédérale sur le droit pénal administratif.

<sup>2</sup> L'Administration fédérale des contributions peut demander l'ouverture d'une procédure pénale et, si aucune suite n'est donnée à sa demande, elle peut poursuivre elle-même le délit, en lieu et place de l'autorité cantonale. La procédure est alors réglée par la loi fédérale sur le droit pénal administratif.

<sup>3</sup> Les dispositions générales du code pénal sont applicables, sous réserve de prescriptions contraires du présent arrêté; l'article 68 du code pénal n'est applicable qu'aux peines privatives de liberté.

## II

**Organes spéciaux d'enquête**

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral assure la formation et règle l'affectation d'organes d'enquête fiscale spéciaux chargés, en collaboration avec les autorités fiscales cantonales, d'effectuer des contrôles auprès des contribuables.

<sup>2</sup> Les enquêtes ouvertes par ces organes sont réglées par les articles 37 à 50 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif. Leurs résultats sont communiqués aux autorités fiscales intéressées de la Confédération et des cantons.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires.

### III

#### *Référendum et entrée en vigueur*

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

22408

## **Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui de mesures propres à améliorer les finances de la Confédération (Du 8 janvier 1975)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	12212
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.02.1975
Date	
Data	
Seite	336-385
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 065

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.