

1.5. Mesures d'assainissement des finances fédérales 1994

Message sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1994

(du 19 octobre 1994)

Le Conseil fédéral constate tout d'abord que bien que les mesures d'assainissement 1992/93 aient déployé toute leur efficacité, les dépenses fédérales ont suivi leur courbe ascendante et la surcharge structurelle se maintient à un niveau inacceptable. Les conséquences de cette politique se traduisent pas des déficits en constante augmentation, mais aussi par un accroissement marqué de la quote-part de l'Etat et de l'endettement.

Ces faits réclament donc des mesures d'assainissement supplémentaires et durables. L'objectif de ces nouvelles mesures d'assainissement est l'élimination des déficits financiers d'ordre structurel, à raison de 4 milliards environ, y compris l'allégement des charges d'intérêts.

C'est pourquoi le Conseil fédéral s'en tient - comme lors des programmes d'économies précédents - à une association de **mesures d'économies** et de **recettes supplémentaires**.

La priorité a été donnée aux mesures d'économies qui, dans leur ensemble, atteignent bien 2,3 milliards (1997). Elles se composent de deux groupes principaux :

- = **Mesures de réductions ciblées** (pour un montant de 2,1 milliards environ) : ces coupes touchent tous les domaines où la Confédération assume des obligations. Dans le secteur de l'agriculture, les incidences des Accords du GATT ont été prises en considération dans toute la mesure du possible et, s'agissant du domaine social, l'on devrait renoncer à un véritable démantèlement des prestations. Demeurent exclues de ces mesures les dépenses occasionnées par les NLFA. En revanche, le domaine des transferts Confédération-Cantons n'a pu être totalement épargné cette fois-ci,

Les diminutions prévues concernent 5 modifications au niveau constitutionnel et 16 mesures à l'échelon des lois. Parallèlement à ces mesures, le Gouvernement prépare d'autres allégements au moyen de modifications d'ordonnances et de données du plan financier.

- = **Reconduction**, en 1996 et 1997, de la **réduction linéaire des subventions** décidées pour les années 1993 à 1995, avec un champ d'application limité (économies d'au moins 250 millions)

De ces mesures, environ 1,5 milliards relèvent de la seule compétence du Conseil fédéral. Le Parlement devra donc se prononcer sur un train de mesures d'économies de l'ordre de 750 millions.

En ce qui concerne les recettes, le Conseil fédéral propose des améliorations d'un montant total de 1,3 milliards de francs.

- **Droits de timbre** : baisse du taux du droit d'émission sur les droits de participation de 3 à 2 %, assortie de l'introduction d'une franchise de 250'000 francs pour les petites et moyennes entreprises, qui ne devront ainsi plus acquitter de droits d'émission.
La diminution des recettes en découlant, de l'ordre de 180 millions, sera compensée par l'unification du taux des droits sur les primes d'assurances contre les dommages, qui passe de 1,25 à 5 pour cent.
(Cf. également le chiffre 3.4. ci-après)
- **Impôt fédéral direct**, introduction d'un barème proportionnel de 9,8 % pour les personnes morales, complétée de l'imputation simultanée de l'impôt sur le capital à l'impôt sur le bénéfice afin de réduire la double imposition économique (revenus supplémentaires escomptés : 200 à 300 millions, compte tenu de la part cantonale aux recettes fédérales).
- **Impôt sur le tabac** : une réforme de la composition de l'impôt sur les cigarettes devrait fournir des rentrées supplémentaires de 75 millions par an.

- **Charge fiscale des carburants et combustibles** : La mesure la plus importante sur le plan des recettes prévoit un renchérissement des **agents énergétiques d'origine fossile**. Le Conseil fédéral propose un relèvement du droit de base sur les carburants (y compris le diesel) de 15 centimes par litre ainsi que des droits de douane de 30 centimes à 4 francs par 100 kg brut pour les huiles de chauffage et de 10 centimes à 2,50 francs par 100 kg brut de gaz naturel utilisé à des fins de chauffage.
Au total, cette mesure devrait rapporter un peu plus de 1 milliard de francs de recettes supplémentaires.

L'**affectation des droits de douane perçus sur les carburants** doit en outre être **élargie** de manière à pouvoir financer les futurs investissements nécessités par les infrastructures ferroviaires. Il conviendra également de renoncer au remboursement des droits sur les carburants (par ex. à l'agriculture et à la sylviculture, aux pêcheurs professionnels, aux entreprises de transports concessionnaires, aux PTT, etc.).

En complément de ses décisions en matière d'économies et de recettes, le Conseil fédéral a lancé toute une **série de révisions et de réformes structurelles** qui devraient contribuer à un assainissement durable des finances fédérales. Au nombre de celles-ci figurent la révision des normes et standards dans la construction des bâtiments et des routes ainsi que de toutes les aides financières et indemnités fédérales octroyées en vertu de la loi sur les subventions, mais aussi la réforme de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. En outre, on examinera comment les dispositions constitutionnelles et légales en matière de gestion des finances pourraient être rendues plus efficaces. Enfin, il faut relever dans ce contexte les travaux consacrés à la réforme du gouvernement et de l'administration, tout comme l'application systématique du pollueur-payeur dans la législation relative à la protection de l'environnement.

Délibérations parlementaires

- 1994, 10 novembre: la commission des finances du Conseil national réduit de 4 à 2,4 milliards l'effet d'économies du programme d'assainissement. C'est ainsi que l'augmentation du droit de base sur les carburants ainsi que des droits sur les huiles de chauffage et le gaz naturel est rejetée. L'éventuel élargissement de l'affectation des droits perçus sur les carburants est également refusé.

En matière d'impôt fédéral direct, la commission propose un taux proportionnel de 9,5 % au lieu du taux de 9,8 % proposé par le Conseil fédéral.

- 1995, 23-25 janvier: conformément aux prévisions, la plupart des propositions du Conseil fédéral sont refusées au cours des délibérations du Conseil national. Bien que la Chambre du Peuple augmente de 250 à 300 millions les réductions linéaires projetées en matière de subventions (par 111 voix contre 13), elle diminue conjointement de 500 à 175 millions les propositions touchant aux réductions ciblées des dépenses (par 101 voix contre 1).

Neutre au point de vue financier, la révision des droits de timbre (diminution de 3 à 2 % du droit d'émission sur les droits de participation et majoration de 1,25 à 5 % du droit sur les primes d'assurances contre les dommages) est acceptée sans grande discussion (par 98 voix contre 39).

Les mesures proposées du côté des recettes subissent des coupes encore plus drastiques : seule l'augmentation de l'impôt sur le tabac (75 millions) trouve l'assentiment du Conseil national par 120 voix contre 1. En ce qui concerne en revanche le point central des recettes supplémentaires (plus de 1 milliard de francs), à savoir l'augmentation de la charge fiscale sur l'essence et le diesel, de même que sur l'huile de chauffage et le gaz naturel, le Conseil national décide, par 109 voix contre 59, de ne pas entrer en matière.

Quant à l'élargissement de l'affectation des droits sur les carburants en faveur du rail, tout comme le renoncement au remboursement de ceux-ci aux paysans et entreprises de transport concessionnaires, ils se heurtent également à un refus par 94 voix contre 69.

Le projet de passage à l'imposition proportionnelle pour les personnes morales en matière d'impôt fédéral direct est également rejeté et renvoyé au Conseil fédéral. La proposition de renvoi déposée par le groupe PRD, et acceptée par le Conseil national, chargeait en outre le Conseil fédéral "de préparer d'ici la fin de l'année 1996 un projet de loi portant réforme de la fiscalité des entreprises, en prenant notamment en considération les ajustements réglementaires - aménagés de façon à éviter toute incidence sur les recettes fiscales - dont la place économique suisse a urgemment besoin (notamment: allégements en cas de redéploiement international, compensation des pertes et des bénéfices entre entreprises d'un même groupe, atténuation de la double imposition économique)."

La proposition émise par la minorité socialiste de la commission des finances concernant l'introduction d'un impôt sur la fortune en matière d'IFD (à partir de 200'000 frs) est rejeté par 93 voix contre 40 et 8 abstentions.

- 1995, 1er février: la commission du Conseil des Etats se contente également d'un programme minimum. En matière de recettes supplémentaires, elle se prononce uniquement en faveur de l'augmentation de l'impôt sur le tabac. En revanche, elle renforce légèrement la pression d'épargne par rapport au Conseil national et veut économiser 104 millions supplémentaires.
- 1995, 3 février: tout comme celle du Conseil national, la commission du Conseil des Etats exige maintenant elle aussi un 4e programme d'assainissement, avant même que les délibérations sur le 3e ne soient terminées. Ce nouveau programme ne devrait plus absolument exclure les recettes supplémentaires. D'ici l'an 2000, les dépenses devraient être diminuées de façon telle que 80 % au moins du déficit structurel, mais au minimum 2,5 milliards de francs, devraient pouvoir être économisés. Afin d'atteindre cet objectif, chaque Département devra y contribuer avec une réduction de dépenses de l'ordre de 3 %.
- 1995, 6 mars: le Conseil fédéral retire ses propositions concernant l'affectation des droits sur les carburants ainsi que l'augmentation du prix de ceux-ci (essence + diesel), car de nouveaux plans existent, lesquels prévoient une éventuelle majoration des droits de douane sur les carburants qui serait limitée dans le temps, en vue du financement direct des NLFA.
- 1995, 7-9 mars: les mesures d'assainissement 1994 déclenchent un grand nombre de critiques également au Conseil des Etats. Comme le Conseil national l'avait déjà fait avant elle, la Chambre des Cantons réduit l'effet des mesures d'assainissement de 4 à 2,4 milliards.

En ce qui concerne les dépenses, le Conseil des Etats rejette la majeure partie des mesures d'économies ciblées, mais accepte à l'unanimité la prolongation de la réduction linéaire des subventions, dans le but d'économiser 300 millions par année, tout comme l'avait aussi déjà proposé le Conseil national.

Pour ce qui est des recettes supplémentaires, le Conseil des Etats décide, par 28 voix contre 7, de ne pas entrer en matière sur le projet de majoration des droits sur les carburants, que le Conseil fédéral a d'ailleurs entretemps retiré, de même que sur l'augmentation des droits sur les huiles de chauffage et le gaz naturel (par 22 voix contre 9).

Même le taux proportionnel en matière d'imposition des entreprises ne trouve maintenant pas non plus l'assentiment du Conseil des Etats (rejeté par 17 voix contre 13), étant donné que cette mesure entraîne une augmentation de recettes pour la Confédération.

En revanche, les réformes de l'impôt sur le tabac et des droits de timbre sont acceptées sans opposition.

Par 26 voix sans opposition, le Conseil des Etats accepte en outre une motion qui exige du Conseil fédéral la mise sur pied d'un 4e programme d'assainissement, tel que sa commission l'avait déjà proposé (cf. 3 février 1995).

Le projet retourne maintenant au Conseil national pour l'élimination des dernières divergences concernant les projets d'économies et le tarif proportionnel en matière de personnes morales.

- 1995, 14 mars: le Conseil national se rallie à la décision du Conseil des Etats en ce qui concerne le tarif proportionnel et décide de justesse, par 74 voix contre 72, de ne pas entrer en matière sur ce projet. Il renonce ainsi au renvoi du projet au Conseil fédéral, lié à l'obligation pour celui-ci de préparer un projet de loi portant sur la réforme de la fiscalité des entreprises.(cf. 23-25 janvier 1995).

Pour ce qui est des projets d'économies, le Conseil national s'en tient toutefois à ses décisions antérieures.

La motion du Conseil des Etats en vue d'un futur programme d'assainissement destiné à éliminer le déficit structurel est en revanche acceptée par 98 voix contre 51.

Le paquet retourne au Conseil des Etats.

- 1995, 15/16 mars: les dernières divergences subsistant en matière de mesures d'économies sont liquidées, d'abord au Conseil des Etats, ensuite au Conseil national.

- 1995, 24 mars: lors des votations finales, les Chambres fédérales acceptent 7 objets constituant le paquet de mesures d'assainissement, et notamment :

- = la **Loi fédérale sur les mesures d'assainissement 1994**, qui contient la modification d'une vingtaine de textes de loi (par 164 voix contre 4 au Conseil national et par 39 voix sans opposition au Conseil des Etats);
- = l' **Arrêté fédéral sur la réduction linéaire des subventions durant les années 1995 et 1996** (par 142 voix contre 23 et par 39 voix contre 2);
- = la réforme de la **Loi fédérale sur l'imposition du tabac** (par 164 voix contre 3 et par 43 voix sans opposition);
- = la révision de la **Loi fédérale sur les droits de timbre** (par 160 voix contre 2 et par 43 voix sans opposition).

Tous ces textes de lois sont soumis au référendum facultatif.

- 1995, 19 septembre : le référendum n'ayant pas été demandé, le Conseil fédéral fixe par ordonnance au 1er janvier 1996 l'entrée en vigueur de la révision de la Loi fédérale sur les droits de timbre.
- 1995, 18 décembre : le Conseil fédéral en fait de même pour la révision de la Loi fédérale sur l'imposition du tabac, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1er mars 1996.