

# **Message sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1994**

du 19 octobre 1994

---

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons les projets d'une loi fédérale et de sept arrêtés fédéraux en vous demandant de les approuver.

Conjointement, nous vous proposons de classer la motion suivante:

1993 M 93.3537 Frein à la croissance des dépenses  
(E 5. 11. 93, Commission des finances)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 octobre 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le vice-président, Villiger

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

A moyen terme, les programmes d'assainissement 1992 et 1993 ont permis d'améliorer à raison de plus de 7 milliards le résultat du compte financier. En dépit de ces chiffres, le plan financier de la Confédération du 4 octobre 1993, établi pour les années 1995 à 1997, accusait un déficit d'environ 6,5 à 7,7 milliards. Après une croissance de 42 pour cent, entre 1989 et 1993, les dépenses de la Confédération laissent entrevoir une nouvelle hausse d'environ 21 pour cent, soit de plus de 8 milliards d'ici fin 1997, ce qui correspond à un taux annuel d'augmentation de 4,9 pour cent. Bien que les mesures d'assainissement 1992/93 aient déployé toute leur efficacité, les dépenses fédérales ont donc suivi leur courbe ascendante, et la **surcharge structurelle se maintient à un niveau inacceptable**. Les conséquences de cette politique se traduisent par des déficits en constante augmentation, mais aussi par un accroissement marqué de la quote-part de l'Etat et de l'endettement. Les résultats des efforts déployés pendant dix ans en vue de réduire la quote-part d'endettement ont été anéantis en trois ans seulement. Ces faits réclament donc des mesures d'assainissement supplémentaires et durables.

Dans son message du 4 octobre 1993 relatif au 2e train d'économies, le Conseil fédéral a déjà annoncé de nouvelles mesures d'assainissement. Se fondant sur une motion des Chambres fédérales concernant un frein à la croissance des dépenses, motion adoptée au cours de la session de décembre 1993, il propose maintenant d'adopter un nouveau train d'économies. A cet égard, il a choisi comme objectif **l'élimination des déficits financiers d'ordre structurel**, à raison de 4 milliards environ. Ce but doit être atteint grâce à des économies et des recettes supplémentaires. La priorité sera donnée aux **mesures d'économie** qui, dans leur ensemble, atteignent bien 2,3 milliards (1997). Basées sur un budget et une planification financière stricts, des mesures de réduction ciblées sont prévues pour un montant de 2,1 milliards environ (1997). Les 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, au sujet desquelles le Conseil fédéral se prononcera dans le cadre des décisions relatives à l'avant-projet. En raison de sa nature même, le domaine des transferts n'a pu être épargné totalement. Après les efforts entrepris pour ménager les cantons, dans le cadre des deux premiers programmes d'économies, il est malheureusement inévitable, cette fois-ci, d'alourdir

✚

sensiblement leurs charges. Les propositions de restrictions contiennent des objectifs spécifiques à certains domaines, parallèlement aux exigences de la politique budgétaire. Ainsi, dans le domaine des transports, les conditions nécessaires à la réforme des CFF et au financement à long terme des transports publics seront réalisées grâce à des mesures ciblées dans le secteur des routes ainsi qu'à l'extension de l'affectation des droits de douane sur les carburants. Ces mesures ciblées seront complétées par le maintien, en 1996 et 1997, de la réduction linéaire des subventions décidée pour les années 1993 à 1995. Afin d'éviter des réductions linéaires dans les domaines déjà soumis à des coupes ciblées et durables, le champ d'application sera limité de manière à obtenir simplement une économie d'au moins 250 millions par an. Le maintien de la réduction linéaire des subventions doit permettre de faire face, en attendant l'aboutissement des révisions et des réformes structurelles mises en chantier (examen des subventions fédérales ainsi que des normes et standards, réforme administrative, nouveau régime de la péréquation financière et mesures institutionnelles destinées à maîtriser le déficit et l'endettement). En limitant la prolongation de ces réductions à deux ans et en restreignant leur champ d'application, le Conseil fédéral a notamment pris en compte des craintes nourries par les directeurs cantonaux des finances à l'égard de ces mesures. Comme par le passé, le Conseil fédéral fixera les exceptions aux réductions linéaires par voie d'ordonnance.

**En ce qui concerne les recettes,** le Conseil fédéral propose des améliorations d'un montant total de 1,3 milliard de francs. S'agissant des droits de timbre, il est prévu une diminution des droits d'émission sur les droits de participation, ainsi qu'un relèvement du droit de timbre sur les primes d'assurance contre les dommages. Dans son ensemble, cette révision ne modifie donc pas le montant total des recettes. En matière d'impôt fédéral direct, le Conseil fédéral propose l'introduction d'un barème proportionnel de 9,8 pour cent pour les personnes morales, assortie d'une imputation de l'impôt sur le capital à l'impôt sur le bénéfice. Les revenus supplémentaires escomptés se soldent par un montant total de 300 à 400 millions. Compte tenu de la part cantonale aux recettes fédérales, il reste environ 200 à 300 millions à la disposition de la Confédération. Est en outre prévue une réforme de l'impôt sur le tabac, qui devrait fournir chaque année des rentrées supplémentaires à concurrence de 75 millions. La mesure la plus importante sur le plan des recettes prévoit un renchérissement des agents énergétiques d'origine fossile: le droit de base sur les carburants (y compris le diesel) sera augmenté de 15 centimes par litre; les droits de douane prélevés sur les huiles de chauffage passeront de 30 centimes à 4 francs par 100 kg et ceux perçus sur le gaz naturel passeront à 2,50 francs par 100 kg brut. Au

---

total, cette mesure devrait rapporter environ un peu plus de 1 milliard de recettes supplémentaires. Ainsi, avec les mesures d'économies, c'est une amélioration d'environ 3,6 milliards qui sera réalisée. Sachant que les mesures d'assainissement permettront d'alléger les charges d'intérêts de la Confédération à raison de 0,3 milliard (1997), l'objectif d'assainissement fixé à 4 milliards sera à peu près atteint.

Le Conseil fédéral a lancé, en complément de ses décisions en matière d'économies et de recettes, 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 principe du pollueur-payeur dans la législation relative à la protection de l'environnement.

Un programme d'économies pur destiné à l'élimination des déficits financiers d'origine structurelle, comme il a été exigé à diverses reprises, ne se ferait pas sans coupes extrêmement douloureuses dans les tâches essentielles de l'Etat; et dans le domaine des transferts, il chargerait outre mesure les finances cantonales. 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.

Afin de réaliser, en 1995 déjà des économies considérables, trois arrêtés fédéraux urgents seront présentés dans un message séparé au sujet de l'assurance-chômage, de l'asile et du personnel de la Confédération.

En cas d'approbation de l'ensemble du programme d'assainissement 1994, les déficits seront certes réduits sensiblement, mais ils ne sauraient être éliminés totalement. Et, si l'on songe aux défis démographiques imminents, mais aussi aux lourdes charges supplémentaires qu'entraînera la réforme des Chemins de fer fédéraux, la plus grande retenue continue à s'imposer en ce qui concerne de nouvelles prétentions. En fin de compte, l'Etat ne pourra fournir les prestations que nous attendons de lui que si nous lui donnons les moyens financiers nécessaires.

## 1 Partie générale

### 11 Situation financière et perspectives

En ce qui concerne les **finances fédérales, cantonales et communales**, les excédents de dépenses ont atteint en 1993 16,2 milliards (1992: 11 mia.) ou, pratiquement, 5 pour cent du produit intérieur brut (PIB). Ils dépassent ainsi nettement la limite fixée à 3 pour cent par l'Union européenne (UE) pour l'admission au sein de l'Union monétaire. Ce sombre tableau ne s'éclaircit même pas si l'on y inclut le domaine des oeuvres sociales. Les comptes de l'AVS/AI/APG sont, au total, encore légèrement excédentaires. Mais, en conséquence de l'amélioration des prestations et de l'évolution démographique, des tensions financières menaceront ces assurances dans un avenir assez proche. Les découverts de l'assurance-chômage, qui se chiffrent par milliards, sont déjà pris en compte dans les déficits des finances publiques. La détérioration massive intervenue l'an passé est partiellement imputable à la situation économique défavorable. Cependant, il faut attribuer au moins la moitié des déficits cumulés sur le plan fédéral, cantonal et communal, soit plus de 8 milliards, à des causes d'ordre **structurel**. La cause de ces chiffres si négatifs remonte à la période de haute conjoncture, où a opté pour une large extension des tâches publiques et où, à tous les échelons, des allègements d'impôts ont été généreusement consentis.

L'évolution des déficits se reflète dans l'aggravation de **l'endettement**. Nous sommes parvenus, en l'espace de trois ans seulement, à anéantir le résultat d'un effort d'économies déployé pendant dix ans et qui s'est traduit par une baisse de la quote-part d'endettement. Il est vrai que la dette se situe encore en-dessous de la limite que le Traité de l'UE signé à Maastricht a fixée à 60 pour cent du PIB. Cependant, la vitesse à laquelle l'endettement de la Confédération a augmenté (+71,1 % jusqu'en 1993) depuis 1990 est inquiétante à tout point de vue. L'endettement démesuré ne met pas seulement en danger la stabilité économique. Il limite encore davantage la marge de manoeuvre déjà étroite au niveau financier et pousse les intérêts à la hausse. En cas de poursuite de la politique financière actuelle, la Suisse perdra sous peu l'atout que constituent pour elle des finances publiques saines et, par conséquent, verra disparaître un avantage décisif sous l'angle du lieu d'implantation. La bonne santé de nos finances était une des causes des taux d'intérêts relativement bas pratiqués dans notre pays. Les rendements relativement élevés des obligations émises par la Confédération, en

comparaison d'autres catégories de titres, dénotent que le marché réagit déjà face à la politique financière suspecte de notre Etat fédéral.

Les **perspectives** demeurent sombres. En 1994, en dépit des horizons plus favorables qui se dessinent pour l'économie, l'on ne peut qu'escamoter une diminution infime du déficit des collectivités publiques. Les budgets 1994 de la Confédération, des cantons et des communes font apparaître un déficit de 16 milliards. Sa part étant d'environ 50 pour cent, la Confédération assume une responsabilité particulière pour ce qui est des efforts d'assainissement à engager. Bien qu'il ne soit pas possible de chiffrer des **limites objectives à l'endettement**, l'évolution des finances fédérales au cours des années passées et à venir doit être considérée comme inquiétante. Selon le principe de la politique budgétaire anticyclique, basé lui-même sur la notion de finances équilibrées sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel complet, il est certes possible de s'accommoder de déficits pendant la récession et de les financer par le biais de l'endettement. Nous nous attendons cependant à une relance conjoncturelle au cours de ces prochaines années. Voilà pourquoi il y a lieu de stabiliser les finances fédérales dans la phase actuelle, afin que nous puissions, grâce à des excédents de compte, réduire l'endettement existant lors de la prochaine période de haute conjoncture.

Le **plan financier de la Confédération** du 4 octobre 1993 comporte, pour les années 1995 à 1997, des déficits d'un ordre de grandeur de 6,5 à 7,7 milliards. Les données des départements pour le budget 1995 et pour le plan financier 1996-1998 se sont, une fois de plus, soldées par une aggravation des découverts, bien que cette planification se fonde sur l'hypothèse d'une reprise économique (PIB en valeur réelle 1995: 1,5 %, 1996-98: 2 % par an). S'agissant du renchérissement 1995, une augmentation unique de 2,5 pour cent est attendue en raison de l'introduction de la TVA. Les prévisions pour les années 1996-1998 se basent sur un taux d'inflation de 1,5 pour cent.

Des **demandes budgétaires** présentées au mois de mai passé, il est ressorti une croissance moyenne des dépenses de 4,4 pour cent par an, ce qui dépasse nettement l'augmentation annuelle du PIB estimée à 3,6 pour cent durant la période de 1994-1998. Pour une croissance moyenne des recettes de 5,7 pour cent par an, il résultait des découverts de 8,6 milliards au cours de l'année budgétaire et de 6,1 à 8,2 milliards pendant les années 1996-1998 prises en compte par le plan financier. Toujours selon les demandes budgétaires, la quote-part de l'Etat aurait passé de 11,8 pour cent (1993) à 12,6 pour cent (1996).

Cette évolution fait apparaître implacablement la nécessité de prendre des mesures d'assainissement plus incisives. Elle atteste la **surcharge structurelle des finances fédérales** et explique le processus d'assainissement décidé par le Conseil fédéral. A défaut de mesures correctives, la part structurelle du déficit devrait encore s'accroître vers la fin de la période de planification. Selon les hypothèses de travail à la base de la planification, les contributions de la Confédération versées à l'assurance-chômage en vertu de la conjoncture tomberont totalement. Des remboursements de prêts sont même envisagés. Les recettes devraient surmonter leur faiblesse actuelle et retrouver la voie de l'expansion.

A cela s'ajoute que les demandes budgétaires des départements ne reflètent que **partiellement** l'évolution à laquelle il faut s'attendre sur le plan des finances fédérales. Le recul des déficits que font apparaître les demandes à partir de 1997 ne permet malheureusement pas de susciter des espoirs prématurés. Selon l'expérience, les dépenses sont nettement sous-estimées vers la fin de la période de planification. En outre les conséquences de l'assainissement inévitable des CFF et du nouveau modèle de financement de l'infrastructure ferroviaire n'ont pas encore été prises en compte dans ces calculs.

## 12 Rétrospective des mesures d'assainissement

Après 1992 et 1993, le Conseil fédéral doit déjà présenter cette année son troisième programme d'assainissement consécutif. Au début de 1993, le **1er programme d'assainissement** s'achevait avec succès. Son objectif était d'atteindre à moyen terme des allègements excédant 4 milliards par an. Ce montant devait être atteint grâce à des réductions de dépenses et à des recettes supplémentaires, dans une proportion à peu près égale. Ainsi les déficits auraient dû diminuer, selon les chiffres de l'époque, d'environ 1 milliard. La mesure la plus importante, **s'agissant des dépenses**, était la réduction linéaire des subventions limitée à trois ans (1993-1995) et qui s'élevait à 10 pour cent. Celle-ci s'applique à la majorité des subventions et prêts fédéraux et représente une économie annuelle de l'ordre de 800 millions (1995). La disposition précitée a été complétée par une série de mesures d'économies ciblées à l'échelon de la loi et des ordonnances, mesures engendrant des allègements à concurrence de 240 millions au total (1995). Compte tenu des mesures décidées par le Conseil fédéral au niveau du budget et de la planification financière (directives en matière de crédits et prolongation sélective des coupes décidées par le Parlement dans le cadre du budget

1992), d'un montant de 500 millions, et de la diminution des intérêts de la dette découlant de déficits ainsi réduits, ce sont des allègements d'environ 2 milliards qui étaient escomptés au chapitre des dépenses. Les **recettes supplémentaires** réalisées grâce aux mesures d'assainissement 1992 atteignent le même chiffre. L'augmentation du droit de base sur les carburants de 20 centimes par litre fournit l'appoint le plus considérable. De la hausse progressive de l'impôt sur le tabac résulteront jusqu'en 1995 des recettes supplémentaires de 350 millions par an, et la répartition décidée du bénéfice de la Banque nationale fournira 200 millions environ (400 mio. de fr. supplémentaires vont aux cantons). La levée de l'interdiction des maisons de jeu devrait fournir dès 1997 quelques premières recettes supplémentaires.

Avec le recul, on peut admettre que l'allègement de 4 milliards recherché au niveau des finances fédérales par les mesures d'assainissement de 1992 a été atteint. Mais il est évident que l'objectif d'un équilibre approximatif des finances dès 1996 sera loin d'être atteint. Sur le plan des recettes, les améliorations liées au programme sont plus que compensées par la chute des recettes fiscales occasionnée par la conjoncture. Quant aux dépenses, il n'a pas été possible, en dépit des réductions linéaires et ciblées, de freiner efficacement leur forte expansion. C'est pourquoi le Conseil fédéral a soumis en date du 4 octobre 1993 son deuxième programme d'assainissement au Parlement.

Les **mesures d'assainissement 1993** consistent, à une exception près (suppression respective des exonérations et des allègements des droits de douane perçus sur les carburants), en un pur programme d'économies car la contribution - s'agissant des recettes - au rétablissement des finances fédérales a été soumise séparément dans le cadre de la votation sur le régime financier. Le but des mesures d'assainissement 1993 était de réduire sensiblement la part structurelle des déficits d'ici 1996, d'où la nécessité de fixer l'objectif à 3 milliards. La bonne moitié des recettes supplémentaires, soit à peu près 1,6 milliard (1996), devraient provenir du passage à la TVA. En ce qui concerne les dépenses, des mesures d'économies ciblées ont été présentées. Dans l'ensemble, on a pu éviter de reporter des charges sur les cantons. L'essentiel du programme d'assainissement 1993 consistait en 19 propositions visant à **modifier des lois et des arrêtés fédéraux** ainsi que, dans un cas, la **constitution**. Ainsi on devrait réaliser approximativement 700 millions d'économies (1997), complétées par des **mesures au niveau du plan financier** relevant de la compétence du Conseil fédéral. Avec un potentiel d'économies de 600 à 800 millions, ces dernières dispositions représentent - du point de vue de leur montant - presque la moitié des améliorations. De plus, le gouvernement a pris des mesures destinées, en partie, à empêcher une aggravation des chiffres inscrits dans le plan financier et, d'autre part, des dispositions

qui n'allégeront nos finances fédérales qu'à partir de 1998. A l'échelon constitutionnel, un arrêté fédéral relatif à l'institution d'un **frein aux dépenses** a en outre été soumis. Celui-ci prévoyait que toutes les décisions du Parlement entraînant des dépenses supplémentaires doivent être approuvées par les deux Chambres, à la majorité de tous leurs membres (majorité qualifiée), dans la mesure où elles dépassent un montant déterminé. La partie du deuxième programme d'assainissement consacrée aux recettes a été soumise au peuple et aux cantons par le biais de la votation sur l'introduction de la TVA et a trouvé approbation.

Parallèlement aux deux programmes d'assainissement et à la votation sur la TVA, les objets soumis au peuple le 20 février 1994 concernant des **redevances sur le trafic routier**, ont également débouché sur des décisions à incidences financières. La vignette autoroutière, destinée aux automobilistes suisses et étrangers, qui a été introduite en 1985, a pu être ancrée définitivement et adaptée du même coup au renchérissement. De même, la taxe forfaitaire sur les poids lourds, dont la perception a été prolongée jusqu'en 2004, a été adaptée au coût de la vie. Avec ces deux objets, la Confédération s'est assurée des recettes d'environ 500 millions, cette somme étant toutefois affectée à des objectifs routiers. Enfin, la Confédération a été habilitée à remplacer la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds par une redevance liée soit aux prestations, soit à la consommation. Les travaux nécessaires à la mise en oeuvre sont en cours.

**Les deux programmes d'économies 1992 et 1993, la TVA et les redevances sur le trafic routier entraîneront une amélioration durable des comptes fédéraux se montant à plus de 7 milliards par an. Malgré cela, l'objectif d'un budget approximativement équilibré n'est manifestement pas atteint.**

### 13 Aspects conjoncturels

Depuis le second semestre de l'an dernier, la Suisse connaît un lent redressement économique. La reprise enregistrée dans d'autres pays de même que le redressement de la demande intérieure privée ont favorisé le redémarrage de l'activité. Le recul de l'inflation s'est poursuivi. Pour 1995, nous prévoyons que le mouvement de reprise devrait se consolider légèrement. La remontée des taux d'intérêt à long terme depuis février dernier, après un an et demi de baisse continue, et les incertitudes engendrées par les turbulences sur les marchés des changes pourraient brider quelque peu la reprise naissante. Le chômage constitue un autre élément de préoccupation: il a certes fléchi depuis février 1994, mais il continue à se mouvoir à un niveau très élevé en comparaison historique et la progression de l'emploi se fait attendre.

Dans ces conditions, l'économie ne retrouvera pas avant 1996 un taux de croissance susceptible de rétablir le plein emploi. La généralisation de la reprise à l'ensemble des pays européens, alliée à une nouvelle amélioration de la demande domestique, devrait relancer l'activité économique. L'emploi devrait graduellement se redresser. A partir de 1996, la croissance du PIB devrait dès lors atteindre environ 2,0 pour cent en termes réels et 3,5 pour cent en termes nominaux. L'inflation, après avoir accusé une accélération passagère en 1995 en raison du passage à la TVA, devrait retomber aux environs de 1,5 pour cent. Nous prévoyons que les taux d'intérêt se stabiliseront grâce aux efforts entrepris en matière d'économies et à la lutte contre le renchérissement (prévisions pour 1995-1998: 4,5 %).

| Indicateurs économiques   | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Δ PIB nominal             | 3,0 % | 4,0 % | 3,5 % | 3,5 % | 3,5 % |
| Δ PIB réel                | 1,5 % | 1,5 % | 2,0 % | 2,0 % | 2,0 % |
| Inflation (moyenne)       | 1,0 % | 2,5 % | 1,5 % | 1,5 % | 1,5 % |
| Rend. Ø emprunts fédéraux | 4,5 % | 4,5 % | 4,5 % | 4,5 % | 4,5 % |

Les finances fédérales ont soutenu d'une manière significative l'activité conjoncturelle durant la période de récession que nous venons de traverser. Alors que la reprise se renforce graduellement, la Confédération devrait progressivement cesser de stimuler l'économie afin d'éviter de créer un excès de demande. Les mesures d'assainissement que nous vous présentons n'affecteront que faiblement 1995, année où la croissance potentielle ne devrait pas encore être tout à fait atteinte, mais elles ne

développeront leurs effets que dès 1996, c'est-à-dire lorsque la reprise économique se manifestera de façon plus nette. En ce sens, l'action de la Confédération tiendra compte de l'évolution prévue de l'activité économique, ainsi que le demande la constitution.

Une analyse de l'évolution des finances nous permet de faire les constatations suivantes: grâce aux mesures d'assainissement prévues, les **dépenses** continueront de progresser, entre 1996 et 1998, de 3,1 pour cent par an seulement. Ainsi elles augmenteront plus lentement que la croissance du PIB nominal estimée à 3,6 pour cent. La contribution des dépenses de la Confédération à la croissance du PIB faiblira donc en comparaison des années précédentes, ce qui est souhaitable pour des raisons de politique financière, et indiqué du point de vue conjoncturel.

Quant aux **recettes**, elles bénéficieront d'une hausse significative en 1996, année de l'introduction des augmentations d'impôts proposées. Cet alourdissement de la pression fiscale affectera principalement les dépenses de consommation privée. Le raffermissement attendu de la demande privée en sera ainsi quelque peu freiné. Le relèvement proposé de l'imposition des entreprises est modéré et, eu égard à l'élimination de la taxe occulte liée à l'introduction de la TVA, supportable pour l'économie.

La majoration proposée des droits sur les combustibles et les carburants se traduira en 1996 par une poussée unique des prix, qui devrait correspondre à environ 0,35 point de pour cent. Les autres mesures d'assainissement n'auront pas d'influence sensible sur le renchérissement.

## 14 Objectif et principes des mesures d'assainissement 1994

Les mesures d'assainissement 1994 visent à **éliminer** autant que possible les **déficits budgétaires de nature structurelle**. Comme il en a déjà été fait mention, les déficits budgétaires devront, dès 1995, être attribués de plus en plus à des facteurs structurels. A long terme, l'économie suisse ne peut pas se permettre un tel endettement. un recours constant et immodéré, de la part de la Confédération, aux marchés monétaire et financier conduit à une **hausse des taux d'intérêts** et grève ainsi la demande d'investissements émanant du secteur privé (Crowding out). Une nouvelle montée des taux d'intérêts menace de mettre sérieusement en danger la reprise économique espérée et de faire disparaître l'îlot que constitue la Suisse en matière d'intérêts, garantie de capitaux à bon marché. Notre pays perdrait alors l'un de ses avantages en matière de

compétitivité. Un endettement étatique en forte augmentation a des effets négatifs sur la **crédibilité internationale** de notre pays et influence défavorablement le climat de la consommation domestique. De plus, la **marge de manoeuvre de l'Etat** diminue de ce fait. Le déficit de la Confédération dépasse actuellement ses investissements, de sorte que la consommation courante, dans une large mesure, doit être financée par des emprunts. A défaut de mesures d'assainissement, en 1997 au plus tard, un franc sur dix sera affecté au service de la dette. Aussi longtemps que le niveau des intérêts demeure au-dessus de celui de la croissance économique, l'équilibre des finances publiques ne peut être maintenu que si on effectue chaque année des coupes dans les dépenses consenties jusqu'ici ou si on crée de nouvelles recettes, car les paiements d'intérêts augmentent plus rapidement que les recettes supplémentaires engendrées par l'amélioration de la conjoncture. Il en résulte une nécessité permanente de redressement des finances fédérales. Cette limitation de la marge de manoeuvre est aussi indésirable en raison de la modification de la pyramide des âges. Dans l'optique actuelle, il faut renoncer à ce que la Confédération supporte largement les coûts découlant de la situation démographique (p. ex. augmentation des dépenses consacrées à l'assurance-vieillesse, dépenses de santé). Il faut donc tout mettre en oeuvre afin que les finances fédérales retrouvent une base solide, avant que les problèmes démographiques ne s'aggravent.

Afin de pouvoir poursuivre l'élimination des découverts d'origine structurelle, l'**objectif d'assainissement** doit être fixé à environ 4 milliards. Lorsqu'on cherche à déterminer la composante conjoncturelle et la composante structurelle d'un déficit, il reste une certaine marge de manoeuvre quant à la méthode utilisée. Des discussions avec des scientifiques, avec des experts de l'OCDE et des institutions de Bretton-Woods, qui analysent de manière critique la politique économique et financière de leurs Etats membres, ont clairement confirmé cela. Différents calculs montrent toutefois que les excédents de dépenses d'origine structurelle doivent être chiffrés, avec une tendance à la hausse, au moins à la moitié du découvert global. Le seul fait que le plan financier fasse apparaître pour 1998 un déficit avant assainissement d'environ 6 milliards, en dépit d'un taux de croissance économique respectable de deux pour cent en termes réels, confirme l'existence supposée d'une composante structurelle dans les déficits financiers actuels de l'ordre de 50 pour cent au moins.

✚

Après deux trains de mesures d'économies et de récentes décisions au sujet des recettes (TVA, impôt sur le tabac, droit de base sur les carburants, redevances routières), force est de constater qu'il n'est guère aisé de rendre populaires des améliorations de la situation financière dont la barre a été fixée à environ 4 milliards. Un programme uniquement fait d'économies exigerait une planification comportant des coupes très importantes et douloureuses. La Confédération devrait-soit se décharger notablement, dans divers domaines d'importance (par ex. la recherche, la défense nationale, le trafic, l'aide au développement, les assurances sociales), soit prévoir d'importantes réductions linéaires des subventions. L'exécution des tâches fédérales serait ainsi remise en cause dans une trop large mesure, et un transfert important des charges aux cantons ne pourrait être évité. Le Conseil fédéral a donc décidé d'atteindre l'objectif fixé en la matière à la fois par des mesures d'économies et par de nouvelles recettes. Dans ce contexte, les coupes opérées dans les dépenses devront prévaloir. Il va de soi qu'en raison de l'objectif fixé, il ne saurait plus être question de secteurs tabous. En détail, le 3e programme d'assainissement se composera, **s'agissant des dépenses**, des éléments suivants:

- ⇒ réalisation et poursuite des coupes budgétaires 1994
- ⇒ fixation de priorités dans les groupes de tâches principaux par des coupes ciblées opérées dans les plans financiers, plafonnement des taux de croissance pendant plusieurs années, modification de textes législatifs et mesures en matière de personnel
- ⇒ reconduction de la réduction linéaire des subventions.

D'autre part, des **mesures complémentaires** et des réformes fondamentales ont été introduites, dont la réalisation prendra plus de temps et dont l'évaluation est difficile, mais qui devraient décharger le budget et améliorer durablement les structures de l'administration (révision des normes et standards dans la construction et le génie civil, examen de toutes les subventions fédérales, réforme de la péréquation financière, de l'administration et des dispositions constitutionnelles relatives au régime des finances fédérales: cf. ch. 6).

**Dans le domaine des recettes** également, on attend une contribution aux efforts d'assainissement. Des comparaisons à l'échelle internationale montrent que la Suisse dispose encore d'une marge de manoeuvre en matière d'impôts directs, mais que cette marge existe surtout à propos de la fiscalité indirecte. Afin de maintenir notre capacité concurrentielle, il ne faut faire qu'un usage très modéré de cette latitude. S'agissant de

fiscalité directe, nous proposons donc une combinaison d'allégements et de charges qui ne procureront en tout que 300 à 400 millions de recettes supplémentaires aux cantons et à la Confédération à partir de 1997 (cf. ch. 33 et 35). L'accent, en matière de recettes, doit être mis sur les **impôts indirects**. Le Conseil fédéral propose un relèvement du droit de base sur les carburants de 15 centimes par litre et des droits de douane à 4 francs par 100 kg d'huile de chauffage et à 2,50 francs par 100 kg brut de gaz naturel utilisé à des fins de chauffage. Les recettes supplémentaires encaissées grâce à ces mesures s'élèveront en 1997 à environ 1 milliard par an.

De plus,

- ⇒ l'affectation des droits de douane perçus sur les carburants doit être élargie de manière à pouvoir financer les futurs investissements nécessités par les infrastructures ferroviaires
- ⇒ une réforme de l'imposition du tabac (recettes supplémentaires: 75 mio.) doit être entreprise.

S'agissant des efforts entrepris à ce jour, les mesures touchant le plan financier et relevant du Conseil fédéral représentaient toujours, à peu de choses près, la moitié du potentiel d'assainissement. En ce domaine, aucune modification légale et donc aucune décision de l'Assemblée fédérale n'est nécessaire, raison pour laquelle ce type d'efforts est - à tort - sous-estimé. Le redimensionnement de la planification financière et de la planification portant sur des objets spécifiques contribue autant au redressement des finances que le font les modifications légales. Comme dans le cadre du présent programme d'économies, l'établissement du budget, les mesures au niveau du plan financier et les propositions de modifications légales se déroulent en parallèle, tant sous l'angle du calendrier que du point de vue institutionnel, la **procédure échelonnée** ci-dessous a été choisie:

Un **budget et une planification financière** fondés sur de strictes consignes et valeurs de référence sont à la base du programme d'assainissement. A ce propos, le Conseil fédéral a exigé que, dans le budget 1995, les biens et services (groupe par nature 31) et les biens d'investissement (groupe par nature 40) ne dépassent pas les chiffres des prévisions pour 1994, que la croissance nominale des dépenses totales du budget 1995 par rapport à celui de 1994 n'excède pas deux pour cent et que, jusqu'à l'élaboration du budget 1995 et des mesures d'assainissement 1994, aucun projet comportant de nouvelles obligations financières notables ne soit soumis. Conformément à la motion sur les économies émanant des commissions des finances, le Conseil fédéral a en outre

donné l'instruction de reconduire en principe les réductions adoptées par les Chambres fédérales aux cours des délibérations relatives au budget 1994. Lors de la mise en oeuvre, il faudra notamment veiller à instaurer une pratique logique à propos des crédits supplémentaires.

S'appuyant sur les prises de position recueillies grâce à la consultation relative aux mesures d'assainissement 1994, notamment sur l'exigence - largement soutenue au niveau politique - de faire en 1995 déjà des efforts d'économie supplémentaires, le Conseil fédéral a entrepris un réexamen du budget. Il a décidé de nouvelles coupes dans les dépenses, à raison de 892 millions. Celles-ci touchent essentiellement l'assurance-chômage (-515 mio.), le domaine du trafic et de l'énergie (-91 mio.), l'asile (-73 mio.), le personnel (-72 mio.), la défense nationale (-50 mio.) et les relations avec l'étranger (-39 mio.). Compte tenu de la réduction de l'excédent des recettes de la Caisse fédérale d'assurance (CFA), le résultat se solde par une amélioration du budget 1995 se chiffrant à un peu plus de 850 millions. La croissance des dépenses par rapport au budget 1994 passe de 2,9 à 0,8 pour cent et reste ainsi nettement en dessous de la croissance économique attendue (PIB en termes nominaux: + 4 %) et du renchérissement évalué à 2,5 pour cent. La réalisation de ces économies nécessite à court terme l'adoption d'arrêtés fédéraux urgents dans le domaine de l'assurance-chômage (relèvement du taux de cotisation de 2 à 3 %, introduction d'un délai de carence de cinq jours, ces deux mesures intervenant le 1er janvier 1995), dans le domaine de l'asile (institution généralisée de forfaits pour l'indemnisation des cantons, renforcement des dispositions régissant l'obligation de fournir des sûretés et de rembourser les frais pour les requérants exerçant une activité lucrative, et extension de cette mesure aux personnes admises à titre provisoire) ainsi qu'en matière de personnel (réductions de salaire pour les magistrats et les cadres). Ces propositions feront l'objet d'un message séparé à l'attention du Parlement.

En sus du budget et de la planification financière établis de manière stricte, les mesures prises à l'échelon de la constitution, de la loi et des ordonnances représentent un autre pilier du 3e programme d'assainissement. Pour autant que les mesures relevant de son domaine de compétence ne suffisent pas à atteindre l'objectif, le Conseil fédéral doit remettre en cause l'ampleur actuelle de ses obligations légales et proposer à cet égard des coupes ciblées, qui se justifient avant tout du point de vue économique. Afin d'atteindre l'objectif d'assainissement sans toucher trop durement certains domaines, le Conseil fédéral a estimé judicieux de reconduire en 1996 et en 1997 la réduction linéaire des subventions décidées pour les années 1993 à 1995 (cf. chiffre 24).

De plus, le Conseil fédéral a adopté les **conditions générales** suivantes: en termes réels aucun démantèlement des prestations sociales ne doit intervenir. S'agissant de l'**agriculture**, il sera tenu compte dans une large mesure des conséquences du GATT. En outre, on a exclu du programme d'assainissement les versements concernant la réalisation des nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA). Le Conseil fédéral examinera cette question à l'occasion des décisions qu'il prendra prochainement au sujet de l'avant-projet du Gothard et du Lötschberg. Il faut également éviter, dans toute la mesure du possible, un **transfert des charges aux cantons**. Après deux programmes d'économies qui, pour l'essentiel, n'ont pas entraîné de frais pour ces collectivités publiques, on peut toutefois accepter que ces dernières assument une charge supplémentaire limitée, d'autant plus que près des deux tiers du budget de la Confédération concernent des transferts.

D'autres éléments du programme d'assainissement consistent en des **mesures** (non encore approuvées définitivement par le Conseil fédéral) **en matière de personnel**. Suite à la suppression de la compensation intégrale du renchérissement - rendue possible par la modification de l'arrêté fédéral du 19 juin 1992 (RS 172.221.153.0) - en vertu de laquelle la situation économique et l'état des finances fédérales peuvent être pris en considération, le personnel de la Confédération a déjà apporté sa part au redressement financier. Le 3e programme envisage, en plus des sacrifices demandés aux cadres et aux magistrats sur le plan du traitement, une réduction du temps de travail alliée à une diminution du salaire, mesure qui devrait spécialement alléger les charges des entreprises en régie.

Etant donné l'urgence des mesures d'assainissement supplémentaires, le chef du Département fédéral des finances s'est contenté de consulter oralement les partis, les associations faîtières, les directeurs cantonaux des finances, les associations intéressées du domaine des transports et de l'énergie ainsi que l'Union des villes suisses. (la liste des participants à la consultation, cf. annexe).

On constate dans l'ensemble que tous les milieux consultés ont reconnu que des mesures d'économies étaient nécessaires et urgentes au niveau des finances fédérales. Un grand nombre d'entre eux se déclarent déçus par le programme d'assainissement 1994 proposé par le Conseil fédéral. Ils estiment que ce programme ne tient pas suffisamment compte de l'état déplorable des finances fédérales et qu'il est décevant. La volonté d'économiser du Conseil fédéral et de l'administration n'y apparaît pas assez clairement. Ils exigent des priorités bien définies et une planification des tâches susceptibles d'être abandonnées. La croissance des dépenses est considérée comme encore trop élevée. Des mesures d'économies importantes et ciblées sont demandées en premier lieu. De nouvelles recettes sont souvent refusées pour le moment (entre autres par les partis gouvernementaux bourgeois, par la CDCF et par les organisations patronales). Les opinions concernant de la prolongation de la réduction linéaire des subventions varient. Certains s'y opposent par principe et d'autres y souscrivent dans la mesure où il s'agirait d'une mesure provisoire. Les mesures complémentaires et les projets de réforme sont approuvés à l'unanimité (réforme de la péréquation financière, amélioration des dispositions constitutionnelles relatives au régime des finances, révision des subventions fédérales ainsi que des normes et standards, réforme de l'administration).

Voici ce qui ressort de la consultation: les **mesures d'économies ciblées** sont généralement jugées insuffisantes. Pour les partis gouvernementaux bourgeois en particulier, une nette volonté d'économie doit déjà transparaître à la lecture du budget 1995. A cet effet, l'adoption d'un arrêté fédéral urgent qui permettrait de diminuer les crédits budgétaires également dans le cas des dépenses liées à des lois doit être envisagée. Les associations économiques exigent que le montant total des mesures d'économies ciblées s'élève à 3 milliards. Les syndicats (USS, CSC) ainsi que l'ATE sont satisfaits du programme d'économies du Conseil fédéral et ils sont en principe disposés à le soutenir.

Les milieux consultés mentionnent d'autres possibilités d'économies, notamment dans le cas de l'agriculture (exception: Union suisse des paysans), dans le domaine social (exceptions: PS, USS, CSC) et au niveau du personnel (exceptions: USS, CSC). La Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDCF) critique le fait que les propositions de compression et d'allègement des finances fédérales et cantonales formulées dans un rapport élaboré en commun par le DFF et la CDCF au courant de 1993<sup>1)</sup> n'ont pas trouvé une application suffisante dans le programme d'assainissement. La plupart ont estimé qu'en dépit des Accords du GATT, l'agriculture devait fournir une contribution, notamment si des mesures d'économies supplémentaires étaient envisagées. A cet égard, ces mesures devraient concerner en premier lieu les prestations dépendant de la production (par exemple mise en valeur du lait). Les partis bourgeois, les cantons et les associations économiques exigent également des mesures d'économies dans le domaine social. Il s'agirait de stabiliser ce dernier et de différer les nouvelles tâches jusqu'à ce que leur financement soit assuré. Concrètement, proposition a été faite de réexaminer l'indice pondéré de l'AVS/AI ainsi que les quarts de rente dans le cadre de l'assurance-invalidité. Le PS et les organisations de salariés s'opposent résolument à de telles propositions. Ils n'admettent pas que le Conseil fédéral remette en cause les acquis sociaux. Diverses voix (cantons, associations économiques, etc.) réclament un renforcement des mesures au niveau du personnel. Il faudrait notamment renoncer à la compensation du renchérissement et prévoir un sacrifice salarial pour toutes les personnes employées par la Confédération. Une réduction du temps de travail ayant des conséquences financières pour la Confédération n'est par ailleurs pas acceptée. Les organisations de salariés (USS, CSC) exigent au contraire une réduction du temps de travail de deux heures. D'autres domaines où il est possible de réaliser des économies ont été cités: DMF, aide au développement, asile, NLFA, routes, santé, hautes écoles spécialisées, prêts à un taux inférieur à celui du marché pour l'agrandissement des aéroports, subventions pour chemins forestiers ainsi que - en matière de déductions fiscales - suppression de la défalcation des frais de déplacement dans le cadre de l'impôt fédéral direct.

Les mesures d'économies ciblées ont été assez peu contestées. Le PS soutient dans leurs grandes lignes les propositions du Conseil fédéral, alors que les partis bourgeois jugent les propositions d'économie insuffisantes et considèrent indispensable d'étroffer les mesures ciblées. L'Union suisse des paysans s'oppose à toute mesure d'économie touchant l'agriculture. L'Union suisse des arts et métiers, les associations routières

---

<sup>1)</sup> Mesures d'allégements communes à la Confédération et aux cantons, rapport du groupe de travail DFF/CDCF du 31 mars 1993

(FRS, TCS, ACS et ASTAG ) et le PLS critiquent les coupes dans le secteur des routes et l'extension de l'affectation des droits de douane sur les carburants. Les syndicats ainsi que les représentants des transports publics (ATE et UTP) estiment par contre que l'extension de l'affectation constitue un élément central du programme d'assainissement. Les coupes au niveau des transports publics sont mises en doute par les syndicats (notamment par le FSC), par l'Union des villes suisses ainsi que partiellement par l'UTP. L'ATE souscrit en revanche à ces mesures à condition que les droits de douane sur les carburants augmentent et que la redevance sur le trafic des poids lourds liée, soit aux prestations, soit à la consommation, soit introduite. Les associations patronales et les organisations de salariés désapprouvent la réduction de la contribution fédérale à l'AVS. Par ailleurs, les employeurs se déclarent opposés au relèvement du taux de cotisation des indépendants dans le cadre du programme d'assainissement. Une harmonisation du taux de cotisation des indépendants avec celui des salariés devrait être examinée à l'occasion de la 11e révision de l'AVS. Les organisations de salariés soulignent le fait que la suppression des indemnités pour intempéries aurait des conséquences négatives pour le personnel de la branche de la construction et rejettent par conséquent cette mesure.

Un nombre important de milieux consultés (CDCF, PRD, PDC, UDC, PLS, AdI, DS et associations économiques) refusent pour le moment **des recettes supplémentaires destinées à assainir les finances fédérales**. Le Conseil fédéral et le Parlement doivent d'abord prouver que les possibilités d'économies sont épuisées. Des recettes supplémentaires pourraient au besoin être envisagées lorsque cette preuve aura été fournie. Le PS, plusieurs partis non gouvernementaux (PEP, PES, PSD, UDF), les syndicats (USS, CSC), les représentants des transports publics (ATE, UTP) ainsi que l'Union des villes suisses sont favorables à de nouvelles recettes. Une imposition plus forte des carburants (diesel compris), des huiles de chauffage et du gaz naturel figure nettement au premier plan. Un relèvement plus marqué du droit de base a été exigé (PES). La hausse du droit de base perçu sur les combustibles et les carburants est désapprouvée par les associations routières, par les représentants de la branche automobile, par les négociants en combustibles et par l'Union pétrolière. Il est jugé raisonnable par les représentants de l'industrie gazière et de Swissgas. Aucun des milieux consultés n'est favorable à un relèvement du taux de la TVA. L'Association suisse des banquiers se déclare prête, dans l'intérêt du redressement des finances, de renoncer d'abord aux améliorations nécessaires dans le domaine des droits de timbre (droit d'émission). A cet égard, elle rejoint les syndicats qui estiment que ce n'est pas le moment de faire des cadeaux supplémentaires d'ordre fiscal à l'économie.

**La prolongation de la réduction linéaire des subventions** a suscité des réactions diverses. Les chefs des départements cantonaux des finances et l'Union des villes suisses la rejettent en principe tandis que le PDC, le PRD, le PS, les associations économiques, les syndicats, divers partis gouvernementaux (AdI, UDF, DS, PSD) et l'ATE l'acceptent, bien que sans beaucoup d'enthousiasme. Ils exigent toutefois des réglementations d'exception de grande portée, avec une durée d'application réduite. L'UDC ne peut accepter qu'une prolongation d'une année.

**Les mesures complémentaires** sont approuvées unanimement. Une application systématique de celles-ci a été réclamée, avant tout au niveau de la réforme de l'administration où il s'agit d'éviter les doublons et le perfectionnisme et dans le cas des normes et standards. Par ailleurs, les associations économiques exigent l'institution d'un frein aux dépenses pendant une durée limitée.

Se fondant sur les résultats de la consultation, le Conseil fédéral a soumis le budget 1995 et les mesures d'assainissement 1994 à un réexamen. Il a décidé, dans le cadre du budget, des économies supplémentaires de l'ordre de 900 millions, dont l'application nécessitera, dans trois cas (assurance-chômage, asile et sacrifice salarial), le recours au droit d'urgence (cf. message relatif au budget 1995 et message sur les mesures urgentes destinées à l'allègement des finances fédérales). Le programme d'assainissement comprend de nouvelles mesures d'allègement ciblées à concurrence de 500 millions, voire un peu plus. Les quatre propositions énumérées ci-dessous nécessitent des adaptations de lois et d'ordonnances.

- ⇒ AVS/AI: abandon de l'indice pondéré (en principe, limitation de l'adaptation des rentes à l'évolution des prix: cf. ch. 23.7)
- ⇒ AI: suppression des quarts de rente (avec mesures de compensation sur le plan social, maintien des droits acquis; cf. ch. 23.8)
- ⇒ Agriculture: allègement du compte laitier (nécessite une baisse du prix du lait de 10 centimes par kg dès le 1er mai 1996, compensation des pertes de revenu subies par l'agriculture au moyen de l'augmentation des paiements directs décidée dans le cadre du plan financier, augmentation qui devrait se chiffrer à 50 millions en 1996; cf. ch. 41.8)
- ⇒ Protection contre le bruit: prolongation des délais d'assainissement (cf. ch. 41.12)

Les mesures précitées seront complétées à l'échelon des lois et ordonnances par des coupes opérées dans le plan financier et touchant les secteurs de la défense nationale, de l'aide au développement et aux pays de l'Est, de l'encouragement à la construction de logements ainsi que des centres pour demandeurs d'asile et des foyers spécialisés en matière d'éducation (cf. ch. 42).

Compte tenu de la critique émanant surtout des cantons, la réduction linéaire des subventions doit être simplement prolongée de deux ans (1996/97) et l'objectif visé doit être limité à 250 millions (cf. ch. 24).

Un groupe de travail réunissant également les cantons planche actuellement sur d'autres mesures susceptibles d'alléger les budgets publics. Ces travaux menés par les services spécialisés de la Confédération et des cantons s'inscrivent dans le contexte de la collaboration entre le Département fédéral des finances et la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

## **2 Mesures d'économie au niveau constitutionnel et législatif**

### **21 Aperçu**

Dans l'ensemble, ce sont 21 mesures de compression différentes qui doivent être durablement arrêtées au moyen de modifications de la constitution, de lois et d'arrêtés fédéraux. A l'échelon constitutionnel, les cinq mesures suivantes sont prévues:

- ⇒ Suppression de la compétence cantonale en matière d'acquisition et d'entretien de l'équipement personnel des militaires
- ⇒ suppression de l'obligation d'achat de distilleries et d'appareils à distiller
- ⇒ levée de l'obligation de prise en charge de l'eau-de-vie
- ⇒ extension de l'affectation des droits sur les carburants et des redevances sur l'utilisation des routes
- ⇒ suppression des contributions fédérales pour des places de parc près des gares

A l'échelon des lois, le Conseil fédéral propose au Parlement 16 mesures en tout:

- ⇒ Suppression de la compétence cantonale en matière d'acquisition et d'entretien de l'équipement personnel des militaires
- ⇒ abolition du subventionnement des constructions destinées à la formation professionnelle
- ⇒ suppression du subventionnement des constructions destinées à la formation professionnelle agricole
- ⇒ Subventionnement des dépenses cantonales en faveur des bourses d'études: réserve de crédit
- ⇒ réduction des contributions fédérales à l'AVS
- ⇒ harmonisation du taux de cotisation des indépendants et des salariés
- ⇒ modification de l'indice pondéré lors de l'adaptation des rentes au renchérissement (AVS + AI)

- ⇒ abandon des quarts de rente dans le cadre de l'AI
- ⇒ construction des routes nationales, réduction du taux des subventions en cas d'installations réalisées en vertu d'un intérêt particulier d'ordre local, régional ou cantonal
- ⇒ entretien des routes nationales, réduction du taux des subventions
- ⇒ diminution de la densité normative dans le domaine des transports publics
- ⇒ suppression de la restitution des droits sur les carburants
- ⇒ Radio Suisse Internationale (RSI)
- ⇒ mise en valeur des fruits et des pommes de terre: abandon de la garantie de reprise
- ⇒ renonciation à l'octroi de prêts à la Société suisse de crédit hôtelier SCH
- ⇒ non-utilisation des forces hydrauliques: renonciation au versement d'indemnités à titre de compensation

De plus, le Conseil fédéral propose le **maintien de la réduction linéaire des subventions** pour les années 1996 et 1997 (cf. ch. 24) ainsi que des recettes supplémentaires (cf. ch. 3). Parallèlement à ces mesures, le gouvernement prépare d'autres allégements au moyen de modifications d'ordonnances et de données du plan financier. Chaque mesure actuellement quantifiable figure dans le tableau ci-dessous. Celui-ci montre qu'en cas de réalisation intégrale du programme d'économies 1994, l'objectif visé, qui est de 4 milliards, sera tout juste atteint.

## Aperçu des mesures d'assainissement 1994 par catégories

|                                                             | Amélioration des résultats<br>(en mio de fr.) |              |              |              |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
|                                                             | 1995                                          | 1996         | 1997         | 1998         |
| A l'échelon constitutionnel                                 |                                               | 24           | 40           | 40           |
| A l'échelon des lois                                        | 56                                            | 286          | 451          | 453          |
| Prolongation de la réduction linéaire des subventions       |                                               | 250          | 250          |              |
| <b>Total</b>                                                | <b>56</b>                                     | <b>560</b>   | <b>741</b>   | <b>493</b>   |
| A l'échelon des ordonnances                                 | 35                                            | 83           | 217          | 217          |
| Données du plan financier                                   | 1'199                                         | 1'243        | 1'385        | 1'318        |
| <b>Total mesures d'économies</b>                            | <b>1'290</b>                                  | <b>1 886</b> | <b>2 343</b> | <b>2 028</b> |
| Recettes supplémentaires                                    |                                               | 1'120        | 1'335        | 1'545        |
| Allègement du service des intérêts par réduction du déficit |                                               | 130          | 280          | 450          |
| <b>Amélioration du résultat</b>                             | <b>1'290</b>                                  | <b>3 136</b> | <b>3 958</b> | <b>4 023</b> |

Dans cet aperçu chiffré ne sont pas pris en considération les effets des mesures complémentaires et des projets de réforme (cf. ch. 6), ni les mesures dont les incidences ne peuvent être mesurées à l'heure actuelle, ou qui n'allégeront les finances fédérales qu'à partir de 1999. En font partie les mesures suivantes proposées par le Conseil fédéral: abrogation de l'obligation de rachat de distilleries et d'appareils à distiller ainsi que de prise en charge de l'eau-de-vie selon la loi sur l'alcool, abandon de l'encouragement du crédit hôtelier à l'hôtellerie et aux stations de villégiature, suppression des subventions à la construction et aux loyers dans le cadre de la loi sur la formation professionnelle, réduction des taux des contributions fédérales pour la construction des routes nationales (compte tenu des intérêts particuliers d'ordre régional ou local), limitation de l'offre des CFF en matière de transport de marchandises, institution de forfaits pour l'entretien des routes nationales, révision ou simplification de l'obligation de s'annoncer pour les Suisses de l'étranger et des contrôles militaires à l'étranger.

D'autre part, le Conseil fédéral a confié une série de **mandats contraignants en matière de législation et d'évaluation** qui, eux non plus, ne sont pas encore chiffrables: financement des installations de protection des eaux et d'élimination des déchets



selon le principe du pollueur-payeur, réforme de l'AVS/AI facultative, modification de l'aide aux universités (concernant les hautes écoles ayant droit aux subventions), examen de l'application accrue du principe du pollueur-payeur dans le cadre de l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (tronçons de transit) et des services de protection des routes nationales ainsi qu'évaluation de solutions moins onéreuses pour l'Instruction aéronautique préparatoire (IAP) et pour l'Ecole suisse d'aviation de transport (ESAT).

## **22 Mesures d'économie au niveau constitutionnel**

### **22.1 Suppression de la compétence cantonale en matière d'acquisition de l'équipement personnel des militaires**

#### **Situation actuelle**

L'équipement et l'entretien de l'habillement et de l'équipement des personnes incorporées est de la compétence des cantons. L'armement et le matériel de corps sont acquis par la Confédération.

#### **Proposition**

Suppression de la compétence cantonale en matière d'acquisition de matériel à usage militaire et centralisation auprès du Groupement de l'armement.

#### **Conditions légales**

Suppression du 3e alinéa de l'article 20 de la constitution.

#### **Economies**

Au moins 15 millions par an pour la Confédération. Economies en frais d'exploitation au niveau des cantons.

L'article 20, 3e alinéa de la constitution donne la compétence aux cantons d'acquérir eux-mêmes certains types de matériels militaires. Depuis l'entrée en vigueur de cet article en 1874, diverses modifications tenant compte de l'évolution ont été apportées au niveau de l'application, avec pour conséquence davantage de tâches confiées à la Confédération. Les pièces nécessaires chaque année à l'équipement des recrues sont commandées par le Groupement de l'armement (GDA) aux administrations cantonales des arsenaux, à charge du budget de l'équipement personnel et du matériel à renouveler (BER). Ces administrations adjugent la fabrication des pièces aux selliers, aux artisans à domicile et à de petites et moyennes entreprises (par exemple en ce qui concerne les chemises d'uniforme). Les cantons sont indemnisés par la Confédération pour ces fournitures sur la base d'un tarif. Le GDA passe une partie des commandes directement aux fournisseurs. En 1993, des commandes pour 74 millions ont été faites par l'entremise des cantons. Selon les estimations, ce mode d'acquisition décentralisé renchérit les articles dans un ordre de grandeur variant de 10 à 65 pour cent, entre autres parce que les commandes sont effectuées par petites tranches et passées en fonction des intérêts économiques régionaux des cantons, à de nombreux petits

fournisseurs, ces derniers n'étant dans la plupart des cas pas en mesure de fournir des prestations à des prix compétitifs. De surcroît, la technicité toujours plus poussée des procédés de production autorise de moins en moins la remise de mandats à des artisans ou à des travailleurs à domicile.

La suppression du 3e alinéa de l'article 20 de la constitution a pour but d'autoriser à l'avenir l'achat centralisé par le Groupement de l'armement de l'ensemble des articles composant l'équipement personnel du militaire. Des économies annuelles d'environ 15 millions sont escomptées pour la Confédération. A cela s'ajoutent les économies dont bénéficieront les cantons. En étant déchargés du travail administratif lié à ces achats, ils pourront escompter une diminution des frais administratifs. Avec la centralisation des acquisitions, toutes les commandes de fournitures seront adjudgées sur la base de la libre concurrence, aux fournisseurs offrant le meilleur rapport coût/utilité. Cela n'ira pas sans conséquences pour les quelque 2000 personnes travaillant chaque année en Suisse à la fabrication de fournitures de l'équipement personnel et dont la majorité est constituée d'artisans (articles de sellerie, etc.), de travailleurs à domicile (confection) ou d'employés de petites industries (textile, etc.). Il ne faut cependant pas surestimer les conséquences d'une centralisation des acquisitions compte tenu des évolutions auxquelles on assiste à l'heure actuelle tant au niveau des conditions économiques générales que des perspectives dans plusieurs secteurs d'activité. Citons à ce sujet le regroupement de plus en plus poussé des entreprises dans le domaine de l'industrie textile, la structure d'âge des artisans qui, ajoutée à la relève qui fait défaut, induira une forte réduction de la main-d'oeuvre disponible dans les années à venir, la diminution des commandes militaires en matériel personnel en relation avec la réforme Armée 95, ou encore, la libéralisation plus poussée du domaine des acquisitions publiques. Concernant ce dernier point, Confédération et cantons seront tenus ces prochaines années, en raison des Accords du GATT, de libéraliser leurs marchés publics et de les rendre accessibles aux fournisseurs étrangers. Bien que l'équipement personnel ne soit pas intégralement soumis à ces nouvelles règles du jeu, il n'en demeure pas moins que les collectivités publiques seront incitées à libéraliser leurs marchés à l'intérieur du territoire suisse.

## 22.2    Levée de l'obligation d'achat de distilleries et d'appareils à distiller

### **Situation actuelle**

La Régie fédérale des alcools est tenue de réduire l'effectif des distilleries en rachetant les installations qui lui sont proposées.

### **Proposition**

Suppression de l'obligation d'achat de distilleries.

### **Conditions légales**

Modification de l'art. 32bis, 2e al., cst.

### **Economie**

Environ 0,5 million par an.

L'obligation d'achat de distilleries provient des débuts de la législation actuelle en matière d'alcool. Si elle se justifiait il y a 60 ans du point de vue de la politique de la santé, elle n'a aujourd'hui plus aucune signification. L'inventaire des appareils à distiller s'est réduit de 65 pour cent depuis 1932, date de l'adoption de la loi sur l'alcool. Il continue d'ailleurs à diminuer d'année en année. La mesure peut être abrogée. L'économie s'élève à environ 500 000 francs par an.

## 22.3      **Suppression de l'obligation de prise en charge de l'eau-de-vie**

### **Situation actuelle**

La constitution stipule qu'en principe, l'eau-de-vie produite en Suisse doit être livrée à la Régie fédérale des alcools. Cela concerne avant tout l'eau-de-vie tirée des fruits à pépins. A l'obligation de livraison correspond une obligation de prise en charge de la part de la Régie, à un prix garanti. Ne sont pas visées par ces dispositions les spécialités et les quantités nécessaires aux besoins propres du producteur (distillat de cerises, quetsches, prunes, etc.)

### **Proposition**

Suppression de l'obligation de prise en charge de l'eau-de-vie.

### **Conditions légales**

Modification de l'art. 32<sup>bis</sup>, 6e al. de la constitution.

### **Economie**

A court terme, environ 3 millions par an et nettement plus à moyen terme, mais non quantifiable.

L'obligation de la Régie fédérale des alcools de prendre livraison de l'eau-de-vie tirée de fruits à pépins par les distilleries du pays à un prix fixe revêtait une importance particulière pour la politique sanitaire: il était ainsi possible d'éviter qu'en cas d'abondantes récoltes de fruits, la production d'alcool n'augmente et ne conduise à une hausse de la consommation. Au fil des ans, la nature de cet instrument a changé pour prendre, toujours davantage, un caractère de politique agricole. La vente de l'eau-de-vie de fruits à pépins a fortement chuté au cours de ces dernières années. La Régie n'est donc plus en mesure d'écouler l'eau-de-vie sur le marché et il en résulte des frais de mise en valeur considérables. L'obligation de prendre livraison illimitée menace de devenir une lourde charge financière pour la Régie fédérale.

En raison du GATT, la Suisse est contrainte de modifier l'imposition actuellement discriminatoire de l'eau-de-vie. En d'autres termes, l'impôt sur les eaux-de-vie du pays doit augmenter alors que celui prélevé sur les produits importés doit baisser (taux d'imposition uniforme). Ainsi les prix des eaux-de-vie importées baissent alors que les produits indigènes accusent une hausse. Par conséquent, les producteurs indigènes

subiront une plus forte pression les poussant à livrer davantage d'eau-de-vie à la Régie fédérale. D'autre part, le danger existe qu'en cas de maintien de l'obligation de prise en charge de la Régie, l'offre d'eau-de-vie de fruits à pépins ne soit constituée en grande partie par des produits de l'étranger, car il est très difficile d'établir que l'origine est étrangère. Conséquence de la politique agricole, les prix payés à l'avenir aux producteurs de fruits auront tendance à baisser, ce qui laisse augurer une offre accrue en eau-de-vie. Malgré l'assouplissement prévu de son obligation d'achat, la Régie fédérale des alcools aura toujours la possibilité de prendre livraison d'eau-de-vie de fruits à pépins. Elle pourra cependant en restreindre la quantité. D'autre part, elle sera en mesure de limiter la prise en charge à certaines catégories.

L'allégement des comptes de l'alcool se chiffre à court terme à 3 millions de francs à peu près. A moyen terme, l'économie n'est pas mesurable. Toutefois, de grandes pertes seront évitées de la sorte.

La présente proposition visant à modifier l'article constitutionnel relatif à l'alcool constitue une première étape vers la révision de la législation sur l'alcool. Cette révision ne vise qu'à résoudre des questions financières qu'il faut régler par des mesures immédiates. Par la suite, le Conseil fédéral va étudier la possibilité de créer une base constitutionnelle pour les substances engendrant la dépendance. Il faudra en l'occurrence étudier les moyens de coordonner l'utilisation de ces substances (alcool, tabac) selon les critères de la santé publique.

## 22.4 Extension de l'affectation des droits sur les carburants et des redevances sur l'utilisation des routes

### Situation actuelle

Selon l'art. 36<sup>ter</sup>, 1er al., cst., la Confédération utilise la moitié du produit net des droits d'entrée de base et la totalité du revenu de la surtaxe douanière pour des tâches en rapport avec le trafic routier. Il en va de même pour le produit de la redevance sur le trafic des poids lourds et de la vignette autoroutière.

### Proposition

L'affectation prévue par l'article 36<sup>ter</sup> doit être assouplie de manière à ce que les dépenses d'investissement de la Confédération pour l'infrastructure ferroviaire puissent être en partie financées par les droits sur les carburants affectés et par les redevances sur l'utilisation des routes.

### Conditions légales

Modification de l'art. 36<sup>ter</sup> de la constitution (RS 101).

### Conséquences financières

Non chiffrables.

L'extension de l'affectation (modification de l'art. 36<sup>ter</sup>, 1er al. cst.) doit permettre à la Confédération d'engager à l'avenir des moyens provenant du financement spécifique "trafic routier" en faveur des transports publics. A cet égard, il convient de citer tout particulièrement les subventions fédérales à titre d'investissement pour l'infrastructure des CFF et des entreprises de transport concessionnaires (ETC). Un tel assouplissement de l'affectation est impératif, compte tenu notamment du besoin aigu d'assainissement des CFF. Selon le projet actuellement en consultation et relatif à une conception directrice pour les CFF, les Chemins de fer fédéraux doivent faire l'objet d'un nouveau financement se montant à environ 13 milliards (au moyen de la remise de dettes accumulées); d'autre part, le financement de leurs investissements dans le secteur des infrastructures doit reposer sur de nouvelles bases (emprunts sans intérêts, ou remboursables uniquement sous conditions). A lui seul, le nouveau financement de l'infrastructure alourdira les comptes de la Confédération à raison d'un milliard environ par an. Cette charge supplémentaire n'est pas financée. Les prêts consentis aux CFF au titre de l'investissement, qui figureront à l'avenir au compte financier, pourraient représenter à peu près 1,5 milliard par an. S'agissant des investissements

d'infrastructure des ETC, des subventions d'environ 120 millions par an (contributions aux investissements ETC d'environ 160 millions, sous déduction de quelque 40 millions investis dans le matériel roulant) sont engagées.

Grâce à l'extension de l'affectation et à l'augmentation des droits de douane de base sur les carburants (cf. ch. 32.2), les objectifs d'une politique des transports coordonnée sont systématiquement réalisés. Le réseau routier et le système des transports publics doivent se compléter l'un l'autre si l'on veut maîtriser les besoins en investissement toujours croissants et tenir compte des aspects écologiques. Sans financement garanti, la promotion des transports publics restera insuffisante. De plus, l'automobiliste tire avantage lui aussi de cette extension: d'abord, des transports publics performants déchargent les voies routières, ce qui accroît la fluidité du trafic. D'autre part, ils offrent une prestation de base sur l'ensemble du territoire à laquelle les automobilistes recourent volontiers en cas de mauvaises conditions météorologiques, de pannes ou de manifestations importantes. Enfin, les automobilistes jouissent également de conditions de vie améliorées (qualité de l'air, nuisances de bruit, etc.), grâce à l'utilisation accrue des transports publics.

Du point de vue financier, une affectation n'est en principe pas souhaitée. Cela s'avère particulièrement vrai en période de difficultés financières. L'affectation des droits sur les carburants confère un statut spécial aux dépenses routières, car elles ne sont pas soumises au même ordre de priorités que les autres dépenses de la Confédération. L'extension proposée instaure une concurrence accrue au sujet de l'utilisation de moyens limités et oblige par conséquent à fixer plus souvent des priorités, dans le domaine des routes également.

Le financement spécial du trafic routier fait apparaître, avant l'augmentation des droits sur les carburants, une tendance à la hausse dans les années 1995-98. En effet, il s'élèvera probablement à fin 1994 à 750 millions environ et, dès 1995, il augmentera annuellement de 300 à 580 millions, de sorte qu'à la fin de 1998, le niveau de 2,6 milliards sera atteint. Cette évolution est surtout conditionnée, du côté des dépenses, par les réductions opérées dans le cadre des mesures d'assainissement 1994 (surtout la construction et l'entretien des routes nationales, les places de parc près des gares, le ferroutage) et, du côté des recettes, par les redevances affectées sur l'utilisation des routes dès 1995, ainsi que par la non-restitution - décidée lors des mesures d'assainissement 1993 et proposée dans le cadre des mesures 1994 - des droits de douane pour différents usages (jusqu'ici favorisés) des carburants.

✚ Environ 800 millions de recettes supplémentaires seraient recueillies chaque année si on relevait, tel que le propose le programme d'assainissement 1994, les redevances douanières de base de 15 centimes par litre dès le 1er janvier 1996. De ce montant, 50 pour cent, soit environ 400 millions, iraient au financement spécifique du trafic routier, conformément à leur affectation. Les excédents annuels de recettes atteindraient donc 700 à 1000 millions, et ils pourraient être engagés à titre de subventions pour les investissements requis par les CFF et les ETC. Ainsi, la bonne moitié des contributions versées à ce titre par la Confédération pourraient être financées par des droits affectés sur les carburants.

## **22.5 Placés de parc près des gares: suppression des contributions fédérales**

### **Situation actuelle**

La Confédération fournit des contributions à la construction de places de parc près des gares desservies par des moyens de transport publics afin de faciliter le passage du transport privé aux transports publics.

### **Proposition**

Suppression des contributions fédérales aux places de parc près des gares.

### **Conditions légales**

Modification de l'art. 36<sup>ter</sup>, 1er al., let. c de la constitution

Modification de l'art. 3, let. c, ch. 3, des art. 23 et 24 de la loi sur l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (RS 725.116.2)

### **Economie**

24 millions par an dès 1996.

La nouvelle réglementation relative à l'utilisation des droits d'entrée sur les carburants de 1983 et l'entrée en vigueur de la loi y relative en 1985 ont notamment créé la base légale autorisant les contributions à la construction de places de parc près des gares. Ces subsides sont octroyés à titre de prêts à intérêts préférentiels ou de prestations à fonds perdu. Ils sont fixés en fonction de l'importance locale ou régionale de l'ouvrage ainsi que de sa rentabilité et peuvent aller de 20 à 50 pour cent des frais imputables.

A l'avenir, la Confédération devrait renoncer à contribuer à la construction de places de parc près des gares. Cette mesure est raisonnable d'autant plus qu'il s'agit d'ouvrages d'importance locale ou régionale. Ceux-ci doivent être financés en vertu du principe du pollueur-payeur, ou directement par les communes ou les régions intéressées. La Confédération doit dorénavant se limiter davantage à des tâches d'importance nationale. Lorsque les places de parc sont nécessaires près des gares en raison de la croissance du trafic, elles peuvent être construites et exploitées de façon à ce que le capital investi soit rentable.

## **23 Mesures d'économie au niveau législatif**

### **23.1 Suppression de la compétence cantonale en matière d'acquisition et d'entretien de l'équipement personnel des militaires**

#### **Situation actuelle**

Tant la loi fédérale du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire (RS 510.10) que le nouveau projet de loi sur l'armée et l'administration militaire, qui doit abroger la loi de 1907, prévoient que l'acquisition de l'habillement et de l'équipement des membres de l'armée doit relever, sauf exception, de la compétence des cantons.

#### **Proposition**

Introduction formelle à l'échelon législatif du principe de l'achat centralisé de l'équipement personnel par la Confédération exclusivement. Maintien de la compétence des cantons en matière d'entretien de l'équipement personnel.

#### **Conditions légales**

Modification de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (message séparé du Conseil fédéral du 8 septembre 1993; FF 1993 IV 1).

#### **Economie**

Voir chapitre 22.1, abrogation de l'article 20, 3e al. de la constitution.

L'adaptation (nécessaire) proposée est la conséquence de la suppression du troisième alinéa de l'article 20 de la constitution demandée au chiffre 22.1. Cette adaptation entrera en vigueur sous réserve d'approbation par le peuple de la modification constitutionnelle précitée. Le principe de l'acquisition centralisée de tout le matériel d'équipement militaire par la Confédération doit être ancré à l'échelon législatif. Par contre, la remise du matériel à la troupe continuera à s'effectuer aussi bien par les arsenaux cantonaux que fédéraux. Il est prévu que l'entretien de l'équipement personnel restera de la compétence des cantons. En effet, le transfert des pouvoirs en la matière à la Confédération n'est pas souhaitable. Il ne présenterait guère d'avantages du point de vue de l'administration; il est probable qu'il entraînerait plutôt une extension des capacités des arsenaux fédéraux au niveau opérationnel. De plus, la concentration de l'entretien dans ces derniers - qui sont en nombre limité et mal répartis

géographiquement - entraînerait pour les membres de l'armée des déplacements nettement plus longs pour la remise en état ou le remplacement du matériel.

## **23.2 Formation professionnelle: suppression des subventions aux constructions**

### **Situation actuelle**

Dans les limites des crédits autorisés, la Confédération octroie des subventions aux constructions servant à la formation professionnelle et au logement des élèves ou à l'enseignement obligatoire de la gymnastique et des sports.

### **Proposition**

Abandon du subventionnement des constructions dans le domaine de la formation professionnelle, y compris l'enseignement obligatoire de la gymnastique et des sports.

### **Conditions légales**

Modification de l'article 63 de la loi fédérale du 19.4.1978 sur la formation professionnelle (RS 412.10).

### **Economie**

Après achèvement de tous les projets de constructions autorisé (dès 2003), environ 48 millions par an.

Dans ce domaine, la construction de nouveaux bâtiments ou l'extension d'immeubles existants n'aurait pas été possible sans une aide financière importante de la Confédération. Au fil des ans, les subventions fédérales en question ont augmenté sensiblement. De 10 pour cent (1930), le taux de subventionnement a d'abord grimpé pour s'établir entre 16 et 20 pour cent, et aujourd'hui, les investissements au titre de la construction sont pris en charge par la Confédération, selon la capacité financière des cantons, à raison de 22 à 37 pour cent. Pour les indemnités octroyées par le biais des crédits annuels d'engagement, les crédits de paiement varient actuellement entre 40 et 50 millions par an.

De nombreux programmes de construction cantonaux ont pu être menés à bien dans l'intervalle. Un standard élevé de construction a été atteint. Le retrait de la

Confédération de ce domaine se justifie. Afin de faciliter aux cantons leur planification à long terme, ceux-ci ont déjà été informés de la suppression des subsides prévue à partir du 1er janvier 1996. Le soutien financier en matière de frais courants d'exploitation n'est pas touché par la proposition précitée.

### **23.3 Formation professionnelle agricole: suppression des subventions aux constructions**

#### **Situation actuelle**

La Confédération participe, au plus, à raison de 37 pour cent aux frais de construction et de transformation, ainsi qu'aux dépenses d'équipements servant à l'exploitation des constructions abritant les écoles professionnelles agricoles.

#### **Proposition**

Suppression de l'aide fédérale.

#### **Conditions légales**

Modification de l'article 15 de la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'encouragement de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (RS 910.1)

#### **Economie**

2,9 millions en 1996, 4,7 millions par an dès 1997.

La phase de développement de la formation professionnelle agricole est terminée. L'infrastructure a atteint un niveau remarquable et correspond aux exigences actuelles d'une formation professionnelle moderne. Il est donc justifié que les frais d'entretien et les éventuelles extensions nécessaires à l'avenir soient pris en charge par les seuls organes de la formation professionnelle agricole. Une suppression de l'aide fédérale est soutenable et correspond aussi aux principes contenus dans la loi sur les subventions. Et cela d'autant plus que le nombre des élèves, notamment à l'échelon de la formation de base, a nettement diminué. Une telle suppression s'impose également en vertu de l'égalité de traitement, car dans tous les autres domaines de la formation professionnelle, une suppression des subventions aux constructions est également

proposée. Par contre, le soutien financier aux frais courants d'exploitation n'est pas remis en cause.

Les économies sur le plan financier se montent à 5 millions par an.

## **23.4 Subventionnement des dépenses cantonales en faveur des bourses d'études: réserve de crédit**

### **Situation actuelle**

La Confédération alloue aux cantons des subsides en faveur des bourses d'étude. Ceux-ci se situent entre 20 et 60 pour cent des dépenses cantonales, en fonction de la capacité financière du canton en question. La loi ne prévoit pas de réserve de crédit en fonction des limites de crédits votés dans le cadre du budget. Dès que les conditions relatives à l'octroi de subventions sont réunies, les prestations correspondantes doivent être fournies sans tenir compte des crédits autorisés.

### **Proposition**

Inscription d'une réserve de crédit dans la loi sur les bourses d'études.

### **Conditions légales**

Modification de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études (RS 416.0), art. 1.

### **Economie**

Environ 10 millions par an (cela dépendra des montants approuvés à l'avenir par le Parlement).

L'allocation de bourses d'études individuelles relève en premier lieu des cantons. Les subventions de la Confédération sont versées en fonction des décomptes cantonaux (listes des subventions). Lorsque les conditions minimales selon la loi sur les bourses d'études sont remplies, les cantons ont un droit légal aux subventions. La Confédération, malgré le fait qu'elle verse des subventions pour un total de plus de 100 millions par an, ne peut influencer que dans une très faible mesure les pratiques cantonales en la matière. Depuis 1990, les subventions versées aux cantons sur la base de cette loi ont littéralement explosé : la croissance annuelle enregistrée de 1990 à 1993 s'élève à 8,6 pour cent. En 1994, pour la quatrième année consécutive, les moyens financiers alloués

par le Parlement dans le cadre du budget (105 mio.) ne suffiront pas à couvrir les demandes des cantons. Un crédit supplémentaire de près de 14 millions est ainsi demandé dans le cadre du deuxième supplément au budget 1994, faisant grimper la croissance des dépenses pour 1993/94 à 12,6 pour cent. Une telle évolution n'est plus compatible avec l'assainissement du budget fédéral.

Avec la modification projetée de l'article 1er de la loi sur les bourses d'études, il sera établi que si les cantons - comme par le passé - peuvent continuer à faire valoir un droit à bénéficier des subventions pour leurs dépenses relatives à l'allocation de bourses d'études, ces subventions seront désormais limitées aux crédits votés par le Parlement dans le cadre de l'établissement du budget. Ainsi sera supprimée l'obligation de la Confédération de prendre en charge de manière illimitée une part donnée des dépenses des cantons en matière de bourses d'études. Relevons que cette nouvelle réglementation est conforme aux principes de la loi sur les subventions (art. 7, let. h, LSu, RS 616.I).

## 23.5 Réduction des contributions fédérales à l'AVS

### **Situation actuelle**

Contribution de la Confédération au financement de l'AVS 17,5 pour cent.  
(Cantons 3 %, le reste par le biais des cotisations de l'employeur et du salarié).

### **Proposition**

Réduction du taux de subvention de 17,5 à 17 pour cent.

### **Conditions légales**

Modification de l'article 6 de l'arrêté fédéral du 19 juin 1992 concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI ainsi que leur financement (RS 831.100.1).

### **Conséquences financières**

120 millions d'économies par an dès 1996 pour la Confédération  
Diminution des rentrées pour l'AVS/AI: 120 millions par an dès 1996.

Selon l'arrêté fédéral du 19 juin 1992 concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI, la contribution de la Confédération à l'AVS s'élève à 17,5 pour cent (1ère phase de la 10e révision de l'AVS). La validité de cet arrêté était limitée au 31 décembre 1995; le Parlement l'a prolongée d'un an au cours de sa session d'automne 1994.

Pour réaliser une économie, la contribution fédérale à l'AVS doit être ramenée de 17,5 à 17 pour cent, ce qui engendre une diminution des recettes de 120 millions du fonds de l'AVS (rentrées probables en 1995: 25 milliards environ).

Il y a lieu de tenir compte également du fait que la prestation de la Confédération à l'AVS ne doit plus être soumise à la réduction linéaire dès 1996 (1993-95: taux de réduction ramené à 5 %). De ce point de vue, la mesure d'économie proposée devrait être supportable pour le fonds AVS.

Une réduction de la subvention de 17,5 à 17 pour cent nécessite une adaptation de l'arrêté fédéral (abrogation de l'art. 6). Ainsi on obtiendra que l'art. 1 al. 1 lit. a de l'arrêté fédéral du 4 octobre 1995 concernant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'AVS produise ses effets conformément à sa teneur initiale.

## 23.6 Harmonisation du taux de cotisation entre les indépendants et les salariés en matière d'AVS/AI/APG

### Situation actuelle

Pour les salariés dont l'employeur n'est pas soumis à l'obligation de cotiser, c'est une cotisation de 7,8 pour cent qui est prélevée sur le salaire déterminant. Une cotisation de 7,8 pour cent est perçue sur le revenu d'une activité indépendante.

### Proposition

Harmonisation du taux de cotisation des indépendants avec celui des salariés en ce qui concerne l'AVS (8,4 %)

### Conditions légales

Modification de l'article 6 et 8 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) (RS 831.10).

### Economie

Recettes supplémentaires AVS de 96 millions de francs dès 1997.

Le prélèvement différencié de cotisations pour les indépendants et les salariés s'applique depuis l'entrée en vigueur de la septième révision de l'AVS, le 1er janvier 1969. La différence a été justifiée par une exagération du principe de solidarité au niveau des cotisations ainsi que par l'argument selon lequel les indépendants n'avaient aucune possibilité de s'affilier aux institutions de la prévoyance vieillesse professionnelle (deuxième pilier). Aujourd'hui, les indépendants ont également la possibilité de faire partie, à certaines conditions, d'institutions du deuxième pilier, de sorte que cet argument n'est plus déterminant. De plus, les cotisations des indépendants sont fixées en fonction de documents fiscaux, qui remontent environ à trois ans en arrière. Par rapport aux salariés, dont les cotisations sont établies sur la base du revenu réel, il en résulte pour les indépendants une base de calcul qui, selon l'évolution générale des salaires, s'avère plus avantageuse à raison de 10 à 15 pour cent. Ce taux de cotisation nettement plus avantageux (7,8 au lieu de 8,4 %) ainsi que la différence de traitement qui en résulte au niveau du revenu, selon que celui-ci a été obtenu par une personne indépendante ou par un salarié, ne se justifient plus.

Compte tenu de l'égalité de traitement avec les indépendants dans les domaines de l'AVS, AI/APG, cette réforme vaut aussi pour les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations conformément à l'article 6 LAVS.

## **23.7      Modification de l'indice pondéré: adaptation des rentes au renchérissement (AVS + AI)**

### **Situation actuelle**

Adaptation des rentes AVS/AI à l'indice pondéré (établi à part égale entre l'indice des salaires et celui des prix).

### **Proposition**

Abrogation de l'indice pondéré et limitation de l'adaptation de principe des rentes AVS/AI à l'évolution des prix.

### **Conditions légales**

Modification de l'article 30 et 33<sup>ter</sup> de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)

Modification de l'article 3a de la loi fédérale sur les prestations complémentaires de l'AVS/AI (RS 831.30).

### **Economie**

Economies pour la Confédération: 29 millions dès 1996, 90 millions par an dès 1997

Le Conseil fédéral adapte généralement les rentes ordinaires tous les deux ans à l'évolution des prix et des salaires. Le degré d'adaptation se mesure depuis la 9e révision de l'AVS en fonction d'un indice dit pondéré (moyenne entre l'indice des salaires et celui des prix à la consommation). Une adaptation doit même intervenir auparavant si celui-ci a augmenté de plus de 4 pour cent en l'espace d'un an.

La forte pression politique en faveur de l'adoption de mesures d'économie supplémentaires appelle aussi des mesures radicales en matière d'AVS et d'AI. La proposition est de ne plus, désormais, adapter les rentes à l'indice pondéré mais, en principe, de les adapter seulement à l'évolution des prix.

De plus, une plus grande marge de manoeuvre doit être accordée au Conseil fédéral en cette matière. L'article 34<sup>quater</sup> de la constitution exige que les rentes soient au moins adaptées à l'évolution des prix. Ce principe doit être repris dans la loi à titre de limite inférieure d'augmentation. Mais le Conseil fédéral doit pouvoir, compte tenu de la situation financière de l'assurance-vieillesse ainsi que de la Confédération et des cantons, décider avec davantage de souplesse du moment, comme de l'étendue, des adaptations en question. Il tiendra compte, à l'avenir également, de l'évolution des salaires, au moins dans les années où l'on enregistre une grande différence entre les deux indices, celui des salaires et celui des prix.

Afin d'empêcher un transfert des prestations complémentaires dans le domaine de l'assistance, il y a lieu de prévoir à titre de mesure complémentaire que les limites de revenu des prestations précitées soient toujours supérieures à celles des rentes.

Grâce à la mesure proposée, des économies de l'ordre de 90 millions par an peuvent être réalisées pour la Confédération, sur la base de la planification financière actuelle.

## 23.8 Abandon du quart de rente AI

### Situation actuelle

L'assuré a droit à une rente s'il est invalide à 40 pour cent au moins. Celle-ci est échelonnée comme il suit, selon le degré d'invalidité:

| Degré d'invalidité:       | Droit à la rente en fractions d'une rente entière |
|---------------------------|---------------------------------------------------|
| 40 pour cent au moins     | un quart                                          |
| 50 pour cent au moins     | une demie                                         |
| 66 2/3 pour cent au moins | rente entière                                     |

### Proposition

Abandon de l'octroi d'un quart de rente dans le cadre de l'AI.

### Conditions légales

Modification des articles 28 et 29 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (RS 831.20).

Modification des articles 2 et 3 de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.30)

### Conséquences financières

Après une période transitoire de dix ans, environ 7 millions par an.

Le quart de rente introduit par la 2e révision de l'AI n'a jamais gagné l'importance escomptée à l'époque. Par conséquent, il doit être supprimé, cette mesure devant être quelque peu compensée sur le plan social: pour les nouveaux cas d'assurance, il ne sera plus alloué de quart de rente; en revanche pour les cas pénibles, l'accès aux prestations complémentaires sera possible. La suppression du quart de rente a déjà été proposée dans le message relatif à l'EEE, notamment afin de résoudre le problème de l'exportation de cette rente dans des Etats ne connaissant pas de rentes AI pour les degrés d'invalidité inférieurs à 50 pour cent.

S'agissant des quarts de rente et des cas pénibles en cours, la sauvegarde des droits acquis est proposée au moyen de dispositions transitoires.

## 23.9 Construction des routes nationales, réduction des taux des contributions fédérales compte tenu d'installations particulières d'ordre local, régional ou cantonal

### Situation actuelle

Toutes les installations d'une route nationale sont financées, indépendamment de leur cause, à un taux de subvention calculé uniformément pour chaque canton.

### Proposition

Les frais de construction d'installations qui ont été réalisées sur demande du canton intéressé pour préserver des intérêts d'ordre cantonal, régional ou local dans le cadre d'un projet de route nationale sont à la charge intégrale ou prépondérante des cantons qui les ont exigées. La Confédération peut octroyer des aides financières à raison de 15 à 30 pour cent pour ces installations.

### Conditions légales

Modification des articles 7, 4e al. et 10, 5e al. de la loi du 22 mars 1985 concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (RS 725.116.2).

### Economie

Non chiffrable.

La construction d'un réseau de routes nationales présente un intérêt particulier pour l'ensemble de la Confédération. Afin d'assurer en commun avec les cantons la réalisation de cette oeuvre, la Confédération dispose d'un droit de surveillance et elle est habilitée à donner des instructions. Mais l'intérêt de la Confédération à la construction du réseau des routes nationales s'est également exprimé par des taux de participation extrêmement hauts (87 % environ en moyenne). Cet engagement très important de la Confédération permet d'éviter que la construction des routes nationales n'entraîne des charges insupportables pour le canton et que celui-ci ne retarde ou ne refuse la réalisation de la part qui lui incombe pour des motifs financiers.

A fin 1993, plus de 82 pour cent du réseau des routes nationales d'environ 1850 kilomètres était en service et plus de 13 pour cent avait fait l'objet d'un plan général. Le réseau fixé par le législateur est donc en grande partie terminé. Il remplit cette fonction

de lien entre les différentes régions du pays et avec l'étranger, qui intéresse en premier lieu la Confédération.

Or, de plus en plus nombreuses sont les demandes cantonales visant à compléter l'un ou l'autre tronçon par des ouvrages qui ne sont pas indispensables pour qu'une route puisse remplir sa fonction essentielle d'artère d'importance nationale. Souvent, on veut utiliser la proximité d'une route nationale pour - en ajoutant un raccordement par exemple - résoudre des problèmes relevant du trafic d'agglomération ou du trafic régional.

Il est également des cas où l'inclusion dans un projet de construction de route nationale, de certaines installations ou de certains travaux servant avant tout les intérêts régionaux ou locaux paraît sensée. La Confédération n'a alors d'autre choix que d'accepter ces travaux et de les financer au taux normal, très élevé, ou de les refuser. En effet, le système actuel de la participation de la Confédération à la construction des routes nationales ne connaît que des taux fixes s'appliquant uniformément en fonction du canton concerné et sans égard au projet concret.

Nous proposons de créer un système plus souple. Les responsabilités financières seront ramenées au niveau des collectivités publiques intéressées au premier chef. Un canton demandant la réalisation d'un ouvrage peu important pour les routes nationales devra le financer intégralement. Exceptionnellement, si cet ouvrage présente un intérêt résiduel appréciable pour la Confédération, celle-ci pourra octroyer une aide financière comprise entre 15 et 30 % des coûts imputables. Il appartiendra au Conseil fédéral, avec la décision sur le projet général, de fixer les modalités de financement.

## 23.10 Réduction de la densité normative en matière de transports publics

### Situation actuelle

D'anciennes réglementations aujourd'hui dépassées limitent la marge de manoeuvre des entreprises de transport concessionnaires ou contraignent la Confédération à exercer des tâches de surveillance inutiles.

### Proposition

Suppression de ces règles.

### Conditions légales

Modification des articles 5, 6, 9, 15, 17, 18 et 95 de la loi du 20 déc. 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101).

Modification de l'article 27, 4e al. de la loi fédérale du 25 sept. 1977 concernant la constitution de gages sur les entreprises de chemin de fer et de navigation et la liquidation forcée de ces entreprises (RS 742.211).

Modification des articles 7, 2e al., 8, 3e al., 11, 3e al., 12 et 49a de la loi fédérale du 4 oct. 1985 sur le transport public (RS 742.40).

Modification de l'article 11, 1er al., let. e de la loi fédérale du 29 mars 1950 sur les entreprises de trolleybus (RS 744.21).

Modification des articles 17, 3e al. et 18, 2e al. de la loi fédérale du 5 oct. 90 sur les raccordements ferroviaires (RS 742.141.5).

Modification de l'article 4, 1er al., let. e de la loi fédérale du 23 juin 1978 sur la surveillance des institutions d'assurance privées (RS 961.01).

### Economie

Non quantifiable.

La législation relative aux transports publics comporte de nombreuses dispositions surannées. Nous proposons de supprimer ou de modifier une série de dispositions de détail, ce qui permettra de diminuer l'activité de contrôle de la Confédération et d'augmenter la liberté des entreprises de transport dans la conduite de leurs activités. Nous vous proposons en outre de modifier la réglementation afférente à l'octroi, à la modification et au renouvellement de concessions, devenue trop lourde dans les circonstances actuelles.

La loi sur les chemins de fer du 30 décembre 1957 (LCF, RS 742.101) soumet à l'approbation de la Confédération ou à sa surveillance de nombreux pans de l'activité des ETC. Il est possible de diminuer le nombre et l'intensité de ces interventions fédérales sans mettre en danger la pérennité du système ni la sécurité des usagers. Nous vous proposons de

- ⇒ renoncer à l'approbation par la Confédération des contrats d'exploitation et d'affermage conclus entre le titulaire de la concession et des tiers (art. 9 LCF);
- ⇒ renoncer à l'approbation par la Confédération des statuts des ETC (art. 15 LCF); ne soumettre plus qu'à l'autorité de surveillance, les prescriptions en matière d'exploitation (art. 17, 1er al. LCF)
- ⇒ donner la possibilité à la Confédération de limiter l'octroi d'une autorisation d'exploitation aux installations et au matériel roulant pour lesquels cela est nécessaire pour assurer la sécurité (art. 17, 3e al. LCF). Jusqu'à présent l'autorisation était requise pour toutes les installations ou tout le matériel roulant mis en exploitation;
- ⇒ limiter au cahier des charges et aux croquis-types le contrôle de la Confédération sur les véhicules et installations de sécurité, avant leur mise en exécution. L'Office fédéral des transports peut subordonner la mise en exploitation à l'octroi d'une autorisation.
- ⇒ renoncer à la surveillance exercée par l'Office fédéral des transports sur les caisses de secours des ETC, des sociétés de téléphériques ou de télésièges ou encore de trolleybus (art. 80 à 87 et 95 LCF; art. 11, 1er al., let. e de la loi sur les entreprises de trolleybus, RS 744.21). Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP, RS 831.40) en 1985, les dispositions de la LCF, reprises par la législation sur les trolleybus, sont dépassées. La surveillance sur ces institutions peut être laissée selon la procédure normale aux autorités cantonales compétentes selon la LPP;
- ⇒ renoncer à soumettre les prescriptions de service relatives aux voies de raccordement à l'approbation de l'office (art. 18, 2e al. de la loi sur les voies de raccordement ferroviaires (RS 742.141.5). Il suffira désormais qu'elles soient portées à la connaissance de l'Office fédéral des transports.

Notre deuxième train de mesures veut uniformiser et limiter à une surveillance générale l'intervention de la Confédération dans le cadre de la loi fédérale sur le transport public, (LTP, RS 742.40). On entend ainsi permettre aux entreprises de

✚ transport d'adapter à temps leur offre de prestations et leur organisation aux nécessités économiques. Il s'agira de

- ⇒ renoncer à la consultation obligatoire des communes et à leur possibilité de recours en cas de suppression de la desserte d'une gare ou s'il est décidé de ne plus assurer le service d'une gare par du personnel (art. 7, 2e al. LTP).
- ⇒ laisser l'entreprise de transport décider librement de l'opportunité de remplir des prestations supplémentaires demandées par les collectivités publiques moyennant indemnisation (art. 8, 3e al. LTP)
- ⇒ de la laisser également libre quant à la décision d'octroyer des facilités tarifaires (art. 11, 3e al. LTP) ou, plus généralement, s'agissant de la détermination de ses tarifs (art. 12 LTP).

La Confédération ne perdra cependant pas tout pouvoir de surveillance puisqu'un nouvel article 49a, formulé en termes généraux, donnera à l'Office fédéral des transports la compétence d'intervenir en cas d'abus. Il jouira d'un pouvoir de cognition restreint. Il devra veiller à ce que la LTP, la concession ou les accords internationaux soient respectés. Les décisions de l'Office fédéral des transports pourront être attaquées selon les dispositions générales sur la procédure fédérale.

Le DFTCE est aujourd'hui compétent pour l'octroi de toutes les concessions à l'exception de celles relatives aux chemins de fer. Il est possible de simplifier le domaine des concessions en transférant la compétence du Parlement au Conseil fédéral. Le Parlement, mais également le Conseil fédéral et l'administration, pourraient ainsi se décharger de certaines tâches (préparation des messages, discussions en commission, etc). De plus, actuellement, il ne s'agit que d'octroyer des concessions qui ne revêtent pas de véritable enjeu politique ou de prolonger des concessions déjà existantes.

## **23.11 Entretien des routes nationales, réduction des taux de subvention**

### **Situation actuelle**

La Confédération subvient aux travaux d'entretien et de rénovation des routes nationales dans la même mesure que pour leur construction, autrement dit à raison de 50 à 90 pour cent, et exceptionnellement 97 pour cent.

### **Proposition**

Réduction des taux de subvention au niveau de l'entretien nécessaire à l'exploitation, soit de 40 à 80 pour cent, et jusqu'à 95 pour cent dans des cas exceptionnels.

### **Conditions légales**

Modification de l'art. 10, 2e al. et 4, de la loi du 22 mars 1985 concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (LUDEC; RS 725.116.2).

### **Economie**

Env. 75 millions par an dès 1996.

L'entretien des routes nationales comprend à la fois les travaux de renouvellement (dépenses d'investissement, article budgétaire 806.4600.002) du réseau et ceux touchant au gros entretien (dépenses courantes, article budgétaire 806.3600.001). Il s'agit des mesures nécessaires au maintien de la substance du réseau des routes nationales. Jusqu'à présent, la Confédération participe au financement de ces mesures au même taux que celui appliqué à la construction des routes nationales, soit 50 à 90 pour cent des coûts imputables. Cette limite peut être dépassée au maximum de 7 pour cent dans des cas exceptionnels. L'interprétation généreuse de cette législation a conduit à ce que le taux de participation moyen pour l'ensemble du pays s'élève à 87 pour cent.

Nous proposons que la Confédération participe désormais aux frais d'entretien des routes nationales aux mêmes taux que ceux qu'elle applique à leur exploitation, soit 40 à 80 pour cent, cette limite pouvant être dépassée de 15 pour cent dans les cas d'exception. On arriverait ainsi à une moyenne nationale de 67 pour cent selon l'ordonnance actuelle sur les routes nationales (RS 725.111). Cette différence de 20 points de pourcentage permettra à la Confédération une économie de quelque 75 millions par an.

En étant financièrement plus impliqués dans l'entretien des routes nationales, les cantons seront incités à s'organiser pour réaliser cette tâche de la façon la plus efficace afin de réduire l'impact sur leurs finances. Il convient d'ajouter que les dépenses supplémentaires pour les cantons seront en grande partie compensées du fait qu'ils toucheront une part des recettes supplémentaires affectées qui sont prévues dans ce programme d'assainissement. Ils se verront attribuer 12 pour cent (art. 4, 5e al., LUDEC) des recettes supplémentaires affectées provenant de l'augmentation du droit de base sur les carburants (environ 400 mio./an, cf ch. 32.2) ainsi que de celles provenant de la suppression de la restitution des droits sur les carburants (environ 100 mio/an dès 1997, cf. ch. 23.12), soit environ 60 millions par an.

### **23.12 Abandon de la restitution des droits de douane perçus sur les carburants**

#### **Situation actuelle**

Restitution de la majeure partie des droits de douane et de l'intégralité de la surtaxe sur les carburants à l'agriculture, à la sylviculture, à la pêche professionnelle, aux entreprises de transport concessionnaires, aux PTT pour leurs courses régulières ainsi qu'à d'autres bénéficiaires.

#### **Proposition**

Abandon de cette restitution des droits de douane perçus sur les carburants.

#### **Conditions légales**

Modification de l'annexe, chapitre 27, de la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD; RS 632.10).

Modification de l'article 2 de la loi du 22 mars 1985 concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (LUDEC; RS 725.116.2).

#### **Recettes supplémentaires**

25 millions en 1996, 125 millions par an dès 1997.

Avec le message sur les mesures d'assainissement 1993 du 4 octobre 1993, nous n'avions proposé la suppression de la restitution que pour certains usages (machines de

chantier, entreprises de transport concessionnaires). Au printemps de cette année, le Parlement a refusé de supprimer la restitution dont bénéficient les entreprises de transport concessionnaires.

Nous souhaitons maintenant aller au-delà et supprimer le système des restitutions partout où un secteur économique est favorisé au moyen de subventions cachées. La disparition des restitutions des droits sur les carburants que nous vous proposons avec le présent message frapperait ainsi l'agriculture, la sylviculture, la pêche professionnelle, les courses concessionnées des entreprises de transport, les courses horaires des PTT, ainsi que les essais sur les bancs de moteurs neufs.

Il n'est en revanche pas possible de supprimer le système des remboursements des droits de douane sur les carburants, parce qu'il se justifie pour des motifs relevant de la procédure douanière, lorsqu'un produit est frappé de droits de douane différents selon l'usage qui en est fait. Prenons l'exemple de l'huile diesel et de l'huile de chauffage, qui sont un seul et même produit. Utilisé comme carburant, il est frappé à raison de 49.90 francs par 100 kg (à quoi s'ajoute la surtaxe). Utilisé comme combustible (huile de chauffage), il est soumis à des droits de 30 cts/100 kg. Lorsqu'au moment de l'importation il n'est pas possible de déterminer l'emploi auquel le produit sera destiné, le taux le plus élevé est prélevé à la frontière. L'allégement douanier (différence entre le taux de l'huile diesel et celui de l'huile de chauffage, par exemple) est accordé, sur demande et moyennant justification de l'emploi, sous forme de remboursement de la différence de taux au consommateur. Une telle procédure est appliquée au carburant utilisé par les systèmes de couplage chaleur-force et les groupes électrogènes stationnaires. Elle l'est également aux fractions d'essence utilisées comme solvants dans l'industrie.

On attend de ces mesures des recettes supplémentaires de 25 millions en 1996 (des remboursements pour 1995 auront encore lieu) et de 125 millions par an dès 1997, dont une centaine de millions sera affectée au financement spécial des dépenses routières. 12 pour cent de ces nouvelles recettes affectées seront redistribuées aux cantons (LUDEC, art. 4, 5e al.). Ces mesures pourraient entraîner pour la Confédération et pour les cantons une certaine augmentation de leurs charges en matière de participation à la couverture du trafic régional des ETC et des PTT. Ces charges supplémentaires devraient cependant diminuer en fonction de la réduction de la consommation de carburant par les entreprises (meilleure adéquation des véhicules au nombre des passagers, rationalisation, etc). La suppression de la restitution des



droits sur les carburants permettra de réduire sensiblement la charge administrative de la Confédération et ainsi d'économiser 8 postes auprès de la Direction générale des douanes. Elle abolira un système peu transparent de subventionnement indirect. Elle incitera enfin les différents acteurs économiques qui ne bénéficieront plus de la restitution à faire un usage plus économe et rationnel du carburant.

### **23.13 Radio Suisse Internationale (RSI), économies**

#### **Situation actuelle**

La Confédération prend en charge au moins la moitié des coûts de réalisation par la SSR des programmes de radio à destination de l'étranger (Radio Suisse Internationale). Ces frais comprennent les prix des programmes de la SSR et de diffusion des PTT. L'autre moitié des coûts est couverte par la taxe radio.

#### **Proposition**

Des économies sont réalisées par la RSI (réduction de l'offre, solutions plus avantageuses). La Confédération assume la moitié au plus des frais engendrés par la radio émettant à destination de l'étranger. Le solde des coûts est couvert par la taxe radio.

#### **Conditions légales**

Modification de l'article 20, 3e al., de la loi sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40)

#### **Economies**

1995: 2 millions (données du plan financier), 1996: 4 millions, et dès 1997, 6 millions par an (modification LRTV).

Depuis 1986, la Confédération fournit des contributions aux frais de production et de diffusion des programmes de radio de RSI à destination des pays d'outre-mer et aussi, depuis 1992, des pays d'Europe. En vertu de la loi sur la radio et la télévision, la Confédération participe à ces coûts à raison d'au moins 50 pour cent. Le solde est couvert par la taxe radio. Actuellement, la RSI diffuse des programmes radio en huit langues à destination de l'Europe, l'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine,

l'Australie/Océanie et l'Amérique du Nord. Les coûts des programmes (SSR) s'élevaient en 1993 à environ 24 millions, ceux de la diffusion (PTT) à 17 millions à peu près. Au total donc, la radio à destination de l'étranger entraîne des dépenses de l'ordre de 41 millions de francs. En 1993, la Confédération versait, sous déduction de la réduction linéaire des subventions, un montant de 18 millions.

La réduction des subventions fédérales proposée débouche sur une adaptation de l'offre de la RSI. Celle-ci doit être entreprise conformément aux priorités fixées par le plan de desserte. Il y a également lieu de rechercher des solutions plus avantageuses pour la diffusion des programmes. Vu la situation précaire des finances fédérales, des mesures de redimensionnement sont indispensables dans ce secteur. Afin d'éviter d'éventuelles difficultés au cours de la période transitoire, il convient de prévoir des moyens de compenser ces moins-values par le biais des redevances radio.

### **23.14 Mise en valeur des fruits et des pommes de terre: suppression des garanties de prise en charge**

#### **Situation actuelle**

Garantie des prix et de l'achat de quantités illimitées d'excédents de pommes de terre et de fruits destinés à la production de cidre. Frais élevés de mise en valeur malgré une participation des producteurs depuis 1993.

#### **Proposition**

Limitation de la garantie des prix à des quantités déterminées.

#### **Condition légale**

Modification de l'article 24 de la loi du 21 juin 1932 sur l'alcool (RS 680)

#### **Economies**

Non chiffrables à l'heure actuelle.

Selon l'article 32<sup>bis</sup> cst., la Régie fédérale des alcools encourage la mise en valeur sans distillation des excédents de fruits et de pommes de terre. En dépit de la participation des producteurs, les dépenses de mise en valeur de ces produits ont dépassé les 100 millions au cours des dernières années.

Face à cette situation, et en complément à la solution de la provision, nous proposons d'inscrire dans la loi sur l'alcool une limitation judicieuse, autrement dit un contingent variant en fonction des quantités récoltées, des moyens destinés à la mise en valeur des excédents. Cette limitation des quantités d'excédents subventionnées s'impose aussi dans le contexte du GATT. L'allégement financier lié à cette nouvelle conception de la mise en valeur n'est pas directement quantifiable. Il dépend de divers facteurs (détermination du niveau des excédents, participation directe des producteurs par le biais des provisions, montant des paiements directs). L'arbre fruitier haute-tige, qui revêt une importance capitale du point de vue de la protection du paysage, doit continuer à faire l'objet de paiements directs conformément à l'article 31b de la loi sur l'agriculture.

## **23.15 Suppression de l'octroi de crédits à la Société suisse de crédit hôtelier (SCH)**

### **Situation actuelle**

La Confédération encourage, conformément à la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature, l'octroi de crédits destinés à la rénovation d'hôtels et de stations de villégiature. Le Parlement a mis à la disposition de la SCH des crédits globaux de 47 millions en vertu de l'art. 16, al. 1, de la loi précitée. Se fondant sur le même texte, les Chambres fédérales ont aussi décidé, par la voie d'arrêtés fédéraux spéciaux, d'octroyer pour la première fois en 1974, et une deuxième fois en mai 1987, des crédits de l'ordre de 25 et 80 millions (réduits à 63 millions par les mesures d'assainissement 92). Ces moyens autorisés d'un montant total de 135 millions seront revendiqués jusqu'à fin 1997.

### **Proposition**

Suppression de l'octroi de crédits à la SCH dès 1998.

### **Conditions légales**

Modification de la loi fédérale du 1er juin 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature (RS 935.12) avec effet au 1er janvier 1998.  
Abrogation de l'art. 16, al. 1bis.

### **Economie**

Environ 5 millions par an dès 1998.

Depuis 1966, la Confédération encourage la rénovation des hôtels et stations de villégiature et depuis 1975, elle octroie et cautionne des crédits sans intérêts en faveur de la SCH. Le capital de cette société coopérative était initialement de 12 millions et s'élève aujourd'hui à 30 millions; la Confédération y participe à concurrence de six millions. Pour les cautionnements contractés par la SCH, la Confédération fournit une garantie à raison d'un montant maximal de 100 millions. Dans des cas exceptionnels, elle couvre 75 pour cent de la perte occasionnée par le cautionnement. A vrai dire, les pertes enregistrées jusqu'ici du fait de cautions et de prêts ont été assumées par la SCH, au débit des réserves constituées à cet effet. Grâce à la LCH et aux crédits fédéraux autorisés sur cette base, de très fortes impulsions ont été suscitées au cours des trente dernières années à peu près, qui ont conduit à une amélioration essentielle des structures de cette branche de notre économie.

Aujourd'hui, il s'agit de s'écarter de l'aide étatique accordée jusqu'ici à la rénovation hôtelière et de revenir à davantage de responsabilité personnelle sur le plan économique. Une étude du Fonds national n'a, il est vrai, pas remis fondamentalement en question les nantissements et les prêts aux investissements dans l'hôtellerie; elle a cependant aussi démontré que souvent, des hôtels subventionnés par l'Etat n'obtiennent pas de meilleurs rendements et que, parfois, ils n'apportent guère d'innovations répondant aux conditions du marché. Pour des raisons économiques mais aussi de contrôle des dépenses, l'utilité de l'hôtellerie pour l'économie générale ne devrait plus primer la rentabilité de l'entreprise individuelle. Partant de ces constatations, il paraît indiqué de supprimer les prêts de la Confédération en matière d'encouragement au secteur hôtelier. La SCH dispose d'un excellent savoir-faire et passe aujourd'hui pour un partenaire souple, qui a su gagner la confiance des banques et dont on peut attendre par conséquent davantage d'engagement et de disponibilité à assumer des risques.

En 1997, l'arrêté de financement en vigueur arrivera à échéance; il aura permis à la SCH d'obtenir 63 millions en tout pendant dix ans. Le maintien du soutien de l'Etat au-delà de 1997 n'est plus opportun sous l'angle de l'économie de marché.

## **23.16 Indemnités pour non-exploitation de la force hydraulique: renonciation au versement d'indemnités**

### **Situation actuelle**

Dédommagement financier de pertes de revenus subies par une collectivité en raison de l'interruption de l'utilisation de la force hydraulique pour des motifs de protection de la nature et du paysage dans des sites d'importance nationale.

### **Proposition**

Renonciation à l'aide fédérale

### **Conditions légales**

Modification de l'article 22 de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (RS 721.80)

### **Economie**

A court terme, 1 million par an.

La réglementation relative à l'indemnisation a été introduite dans la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques au cours de la révision de la loi sur la protection des eaux (cf. art. 75, ch. 6, LPEP; RS 814.20; en vigueur depuis le 1er nov. 1992). Mais ces normes n'ont pas eu d'application pratique jusqu'à ce jour. Déjà contestée lors des débats parlementaires, la réglementation a été évidemment remise en question sous la pression d'un contexte économique changeant et de la situation financière sérieusement aggravée. Cette réglementation a suscité une large critique lors de la consultation relative à l'ordonnance d'exécution, et plus encore à l'occasion de la consultation récente à propos du projet de révision de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (LfH).

La proposition d'abroger la base légale ouvrant droit à de telles prétentions tient compte de cette situation. Elle n'entraîne pas de conséquences juridiques puisqu'aucune garantie n'a encore été donnée à ce titre. Les deux communes de Greina, Vrin et Sumvitg, à qui l'on a laissé espérer des indemnités, doivent être indemnisées exceptionnellement, au moyen d'une solution spécifique.

Les économies à court terme que l'abandon de la réglementation en question occasionnerait à la Confédération ne sont pas chiffrables avec certitude. Elles pourraient se monter à quelques millions par an.

## **24 Prolongation des réductions linéaires des subventions jusqu'en 1997**

### **24.1 Situation initiale**

En dépit des craintes exprimées dans le cadre de la consultation, le Conseil fédéral considère inévitable, pour atteindre l'objectif fixé, de réaliser des économies supplémentaires par le biais d'une réduction linéaire des subventions. Voilà pourquoi la réduction linéaire doit être maintenue au-delà de 1995, soit jusqu'à la fin de 1997. En prolongeant la réduction linéaire des subventions, il s'agit de combler le laps de temps qui sera nécessaire à l'instauration des révisions et des réformes structurelles mises en chantier (examen des subventions fédérales ainsi que des normes et standards, réforme de l'administration, révision de la péréquation financière et mesures institutionnelles destinées au contrôle du déficit et de l'endettement).

### **24.2 Principes et champ d'application**

Le projet s'appuie sur l'arrêté fédéral du 9 octobre 1992 relatif à la réduction linéaire des subventions dans les années 1993-1995 (RS 612.92). Le champ d'application s'étend en principe aux aides financières, indemnités et versements de prêts (groupe par nature 36, 42, 46). Le taux de réduction doit être normalement fixé à **10 pour cent**, et exceptionnellement à 5 pour cent. La réduction s'opère sur chaque prestation à fournir, considérée dans son intégralité ; à cette occasion - en application du droit en vigueur et de la pratique suivie jusqu'ici - la subvention fédérale est d'abord déterminée, puis elle est réduite de 10 pour cent (ou de 5 % dans les cas spéciaux). Les engagements déjà pris de manière formelle sont honorés à concurrence de leur montant intégral.

## 24.3 Objectifs en matière d'économie et règles d'exception

Afin que l'effet visé ne soit pas remis en cause, le montant minimal de l'économie doit être fixé, tel que c'était le cas jusqu'à présent, dans un arrêté fédéral. Après les efforts déjà consentis jusqu'ici, la marge de manoeuvre pour des économies supplémentaires par la voie de la réduction linéaire est devenue très étroite. Dans ces circonstances, le montant minimal doit être fixé à 250 millions par an. Il est en outre prévu de limiter la prolongation à deux ans.

Comme jusqu'ici, le Conseil fédéral doit être autorisé, lorsque des motifs importants le justifient, à soustraire totalement ou partiellement certaines prestations à la réduction linéaire. Cela lui permet, lorsque se présentent des cas pénibles, d'utiliser la règle d'exception. Les prestations réduites - dans le cadre des mesures d'assainissement 1994 - de façon ciblée et durable (par des modifications de la constitution, de lois ou d'ordonnances) ne doivent donc pas, en plus, faire l'objet de coupes linéaires. Le Conseil fédéral publiera chaque année une ordonnance d'exception à cet effet. La condition requise est que les exceptions ne doivent pas remettre en cause l'objectif fixé en matière d'économies.

A titre de décision préalable, le Conseil fédéral a exprimé son intention de déroger totalement ou partiellement au principe de la réduction linéaire pour les dépenses suivantes:

Prévoyance sociale: les versements à l'assurance-vieillesse et invalidité, les prestations complémentaires, les prestations à l'assurance-chômage et maladie, les prestations de l'assurance-militaire, le domaine de l'asile.

Trafic: les dépenses routières (à l'exclusion de la part extraordinaire des subventions générales pour les routes et les routes principales: réduction de 10 %), les prestations aux CFF et à l'exploitation des ETC.

Agriculture: les mesures de mise en valeur, les paiements directs, les allocations familiales dans l'agriculture. Réduction ramenée à 5 pour cent: les subventions en matière de formation professionnelle et de vulgarisation agricole.

Formation et sciences: la coopération européenne en matière de recherche et de développement, les programmes de formation de l'UE, le Fonds national, les Ecoles supérieures dans le domaine social, le programme spécial pour la formation professionnelle de la jeunesse, les programmes prioritaires. Réduction ramenée à 5

pour cent: les subventions de base pour l'aide aux Hautes écoles, les prestations à la formation professionnelle.

Relations avec l'étranger: l'aide au développement, l'aide à des Etats d'Europe de l'Est, les contributions statutaires à des organisations internationales, les prêts consentis à la Fondation immobilière pour les institutions internationales (FIPOI). Réduction ramenée à 5 pour cent: les mesures en faveur du maintien de la paix.

Protection de l'environnement: la protection des eaux.

Culture et loisirs: indemnisation des prestations d'intérêt public des PTT en matière de distribution de journaux, entretien des monuments historiques, protection du paysage.

Dans ce contexte, il convient de rappeler le fait suivant: pour autant que les aides financières, indemnités et versements de prêts (groupe par nature 36, 42, et 46) soient toutes réduites de 10 pour cent durant l'année de planification financière 1996, le montant de la réduction serait environ dix fois supérieur à l'économie minimale prévue (250 mio.). Voilà qui donne une marge de manoeuvre relativement confortable lors de l'élaboration de la réglementation d'exception. Compte tenu de ce fait, la prolongation envisagée de la réduction linéaire devrait être supportable, ce d'autant plus quelle sera limitée à deux ans.

## 24.4 Commentaires relatifs à l'arrêté fédéral

Art. 1er, 2e al.: la réglementation actuelle, qui prendra fin en 1995, doit être prorogée de deux ans, autrement dit jusqu'à la fin de 1997.

Art. 3, 2e al.: le Conseil fédéral est en principe habilité, pour des motifs importants, à exclure totalement ou partiellement la réduction. Conformément à l'alinéa 2, ne doivent surtout pas être soumises à cette réduction les prestations qui, dans le cadre du programme d'assainissement 1994, sont déjà touchées par une réduction affectée et durable, que ce soit à l'échelon de la constitution, de la loi ou de l'ordonnance.

L'art. 3, 3e al., let. d et e, précise quelles sont les économies minimales à atteindre par la réduction linéaire au cours des différentes années.

## 25 Mesures en matière de personnel

Une fois de plus, le domaine du personnel n'est pas épargné par les mesures d'assainissement. Tout d'abord, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'entamer des négociations avec les associations du personnel au sujet d'une renonciation intégrale à la compensation du renchérissement en 1995. D'autre part, une nouvelle réduction de l'effectif au sein du Département militaire fédéral est prévue et, enfin, le Conseil fédéral soumet par la voie d'un arrêté fédéral urgent une réduction de salaire temporaire touchant les magistrats et les cadres (sacrifice salarial). Ces trois mesures entraîneront, de 1995 à 1998, un allègement de 70 millions par an pour les finances fédérales. Ne sont pas comprises dans ce calcul les économies réalisées au sein des PTT et des CFF, lesquelles représentent également une diminution indirecte des dépenses pour la caisse fédérale (davantage de bénéfices rétrocédés par les PTT, moins d'indemnités versées aux CFF).

La **compensation du renchérissement** représente une mesure d'économie essentielle en matière de personnel; il s'agit d'y renoncer en 1995. Des pourparlers ont actuellement lieu à cet égard avec les associations du personnel. Une réduction du temps de travail d'une heure, à partir du 1er juin 1995, fait simultanément l'objet de tractations. Cette mesure doit notamment permettre aux entreprises de freiner la compression du personnel qui coûtera, dans l'ensemble et d'ici 1997, 16'000 emplois (11 % de l'effectif global). Il sera ainsi possible de diminuer le nombre de retraites anticipées, ce qui engendrera des économies considérables. D'autre part, cette mesure offre la possibilité aux PTT et aux CFF de continuer à recruter une main d'oeuvre jeune. Elle sert du même coup à garantir le succès des mesures de rationalisation et à assurer la relève. Il est difficile de chiffrer actuellement avec précision l'effet de la réduction du temps de travail sur l'emploi.

La **réduction de l'effectif au sein du Département militaire fédéral** constitue une autre mesure importante qu'il convient de mentionner ici. A ce propos, le Conseil fédéral a décidé, à l'occasion du programme de la législature 1991-1995, une première phase de réduction de 800 unités. La moitié environ du potentiel de dégraissage lié à la réforme de l'armée (entre 10 et 15 % de l'effectif) est épuisé de la sorte. Le Conseil fédéral propose maintenant, pour les années 1996 - 1998, une nouvelle phase de dégraissage au Département militaire fédéral qui visera environ 500 emplois au total.

La troisième mesure dans le secteur du personnel est connue sous le nom de **"sacrifice salarial"**. L'arrêté fédéral instituant des mesures d'économie dans le domaine des traitements de la Confédération concerne les magistrats, tout le personnel à partir de la 24e classe de traitement et au-dessus, ainsi que les employés non intégrés à cette classification mais dont le salaire dépasse le montant maximal de la 23e classe. Au sein de l'administration générale, 7100 personnes en tout sont touchées par cette mesure, alors que les PTT et les CFF comptent 2000 employés concernés. Cette disposition soumet à réduction les salaires selon l'article 36 al. 1, 2 et 3 ainsi que les indemnités périodiques assurées selon l'article 44 al. 1 let. f du statut des fonctionnaires (StF). Les allocations sociales et de résidence ne sont pas touchées. Comme il s'agit là d'une mesure temporaire appliquée jusqu'en 1997, le revenu assuré demeure également inchangé. Les montants des réductions doivent être calculés de manière dégressive: trois pour cent pour les magistrats, deux pour cent pour les employés hors-classe, et un pour cent pour le personnel des classes 24 à 31. L'allègement des finances fédérales ainsi obtenu se chiffre à 12 millions par an. Les économies réalisées au même titre par les PTT et les CFF s'élèvent à 3 millions.

Le Conseil fédéral attend également des effets indirects de ces mesures. Il limite volontairement le sacrifice salarial aux hauts fonctionnaires et magistrats qui, en vertu de leur fonction, peuvent faire en sorte que les crédits alloués aux offices fédéraux soient utilisés en fonction de critères prioritaires strictement établis. Afin d'accroître l'effet d'incitation à l'économie, le Conseil fédéral entend obtenir la compétence d'utiliser un tiers au plus du montant économisé pour récompenser des agents de la fonction publique fournissant des contributions durables à l'assainissement des finances fédérales ou à l'amélioration des comptes des entreprises de la Confédération en faisant par exemple des propositions relatives à des mesures de suppression de tâches ou de rationalisation. Par contre, le simple fait de ne pas épuiser un crédit accordé ne constituerait pas un motif de récompense.

Différents milieux consultés ont exprimé la crainte de voir la réduction de salaire produire des effets négatifs sur la motivation des cadres et sur la compétitivité de la Confédération sur le marché de l'emploi. Le Conseil fédéral prend cette objection au sérieux, mais il est convaincu que, précisément, des fonctionnaires de haut rang, peuvent évaluer les conséquences de déficits élevés pour l'économie dans son ensemble et, par conséquent, comprendre les motifs de ce sacrifice salarial temporaire. D'autre part, il s'agit de développer le sens des responsabilités des cadres à propos de l'équilibre des comptes et, en conséquence, d'une utilisation parcimonieuse des moyens à disposition. Pour réagir judicieusement à l'évolution du marché de

l'emploi, le Conseil fédéral souhaite toutefois être habilité à lever totalement ou partiellement cette mesure avant 1997 déjà. Les craintes qu'elle suscite en matière de politique du personnel sont dès lors prises en considération.

## 26 Mesures présentées par voie de message séparé

### 26.1 Mesures dans le domaine de l'asile

Par voie de message séparé, le Conseil fédéral soumet au Parlement, sous forme d'un arrêté fédéral urgent, deux des propositions d'économie en matière d'asile élaborées dans le cadre des mesures d'assainissement 1994. Ainsi les modifications légales nécessaires pourront entrer en vigueur le 1.1.1995 et les effets d'économie se feront déjà sentir durant l'exercice comptable 1995.

*Les mesures consistent en un large recours à l'institution du forfait alloué aux cantons pour les dépenses d'assistance aux requérants et aux personnes admises provisoirement ainsi qu'en l'augmentation et l'extension de l'obligation en matière de prestations sociales et de restitution.*

Le système des indemnités forfaitaires offre une marge de manoeuvre aux cantons, encourage l'application de solutions moins onéreuses et simplifie les procédures administratives. Les diminutions de dépenses escomptées à moyen et à long terme résultent de l'incitation des bénéficiaires des subventions à adopter des formules plus avantageuses dans le domaine de leur propre responsabilité. Par conséquent, ce ne sont plus les frais effectifs qui seront remboursés, mais les coûts prévisibles des solutions les plus économiques. En accord avec les cantons, l'institution d'un forfait partiel a déjà été décidée. Cette modalité doit être poursuivie et ancrée à l'échelon législatif grâce à l'arrêté fédéral urgent.

Du fait de l'obligation accrue en matière de prestations sociales et de restitution, les requérants d'asile exerçant une activité lucrative doivent prendre une part légèrement supérieure aux frais qu'ils ont occasionnés à la Confédération. Les personnes admises provisoirement et se trouvant dans une situation analogue doivent être traitées de la même façon du point de vue de l'obligation précitée. De plus, l'obligation de rembourser les frais s'étendra aux avoirs ne provenant pas d'une activité rémunérée. L'application de cette mesure nécessite également des modifications à l'échelon de l'ordonnance. Le Conseil fédéral a déjà entrepris les démarches nécessaires.

## **26.2 AVS facultative**

L'assurance facultative pour les Suisses de l'étranger existe depuis 1948. Depuis lors, elle a largement perdu de son importance puisqu'aujourd'hui, environ 74 pour cent des Suisses de l'étranger vivent dans des pays dotés de systèmes de sécurité sociale développés et sont donc au bénéfice de prestations identiques à celles que reçoivent les ressortissants de ces Etats.

La proposition de suppression de l'AVS facultative faisait partie du programme d'assainissement 1993. Comme le Parlement n'a pas pu accepter une suppression intégrale, il a renvoyé le projet au Conseil fédéral avec mandat de donner à l'AVS facultative une forme telle que les Suisses habitant dans des pays sans convention de sécurité sociale puissent être mis au bénéfice d'une solution socialement acceptable.

Les travaux préparatoires prennent plus de temps qu'il n'avait été prévu. Nous présenterons en temps voulu un message à ce sujet.

## **26.3 Protection des eaux**

Le programme d'assainissement 1993 a encouragé l'application plus fréquente du principe du pollueur-payeur dans le domaine précité. Cette nouvelle orientation n'était pas seulement indispensable pour des motifs économiques, mais elle résultait aussi de considérations relevant de la politique de l'environnement. Les efforts entrepris doivent être poursuivis.

Il est prévu qu'à l'avenir la protection des eaux sera financée exclusivement par la perception de taxes sur les eaux résiduelles et autres taxes, sans aucun recours aux rentrées fiscales. Les moyens financiers de plus en plus limités de la Confédération, des cantons et des communes peuvent être sauvegardés de la sorte, sans que les investissements nécessaires au maintien de la valeur des installations existantes et au respect des objectifs de la protection des eaux ne doivent subir des restrictions de ce fait. Nous présenterons en temps voulu un message à ce sujet.

### 3 Mesures ayant trait aux recettes

#### 31 Aperçu

Des recettes supplémentaires sont indispensables pour assainir les finances fédérales, mais toute augmentation d'impôt ne se traduit pas nécessairement par une augmentation de la charge fiscale. Par rapport au PIB, la quote-part de l'Etat a augmenté, tandis que celle des impôts de la Confédération (recettes fiscales en % du PIB) a constamment reculé. Même en tenant compte de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'augmentation des droits de douane sur les combustibles et les carburants, cette quote-part sera inférieure en 1997 à son niveau de 1988.

Les impôts directs ne devraient fournir qu'une contribution modeste à l'assainissement, car il convient d'utiliser la marge de manœuvre disponible avant tout pour améliorer notre système fiscal dans l'intérêt de la place financière et industrielle suisse. Le Conseil fédéral propose une réforme fiscale qui comporte les éléments suivants:

- ⇒ **Droits de timbre:** baisse du taux du droit d'émission sur les droits de participation de trois à deux pour cent et introduction d'une franchise pour les petites et moyennes entreprises. La diminution des recettes sera compensée par l'unification du taux des droits sur les primes d'assurances contre les dommages à 5 pour cent (cf. ch. 35)
- ⇒ **Impôt fédéral direct:** imputation de l'impôt sur le capital à l'impôt sur le bénéfice des personnes morales pour réduire la double imposition économique et passage simultané au barème proportionnel de 9,8 pour cent pour les entreprises (cf. ch. 33).

Des comparaisons internationales montrent que nous disposons encore de réserves, surtout dans les impôts indirects. Les recettes supplémentaires indispensables à l'assainissement seront donc principalement réalisées au moyen de l'imposition de la consommation. Le Conseil fédéral propose par conséquent d'imposer plus fortement les agents énergétiques. Même après la majoration des droits de douane sur les carburants survenue en mars de cette année, la Suisse demeure attrayante quant aux prix de l'essence. Un relèvement supplémentaire du droit de base sur les carburants (y compris le carburant diesel) de 15 centimes par litre est donc défendable. Conformément à la législation en vigueur, une moitié du produit de ce droit est

affectée au financement spécial pour la circulation routière alors que l'autre alimente les ressources générales de la Confédération. Comme il ressort des conclusions du groupe de réflexion CFF, l'assainissement de ces derniers entraînera une charge supplémentaire au compte financier de l'ordre de un milliard par année. Pour compenser ce surcroît de charges, il faudra conjointement étendre l'affectation spéciale régissant les droits de douane sur les carburants (cf. ch. 32.2). En ce qui concerne les combustibles, le Conseil fédéral avait majoré le droit sur l'huile de chauffage en 1986 de 30 centimes pour le porter à quatre francs les 100 kilos. Cet ajustement avait été annulé par le Parlement. Les tarifs sont donc demeurés à un niveau extrêmement bas en comparaison internationale. Au vu de la précarité des finances, un relèvement de ces droits s'impose aujourd'hui. L'accroissement de l'imposition que nous proposons sur les combustibles et les carburants rapportera un surcroît net de recettes de 1,1 à 1,2 milliard par an.

Enfin, nous proposons également de réviser la loi sur l'imposition du tabac. En modifiant la composition de l'impôt sur les cigarettes, 75 millions supplémentaires pourraient être encaissés.



## **32 Charge fiscale des combustibles et carburants**

### **32.1 Charge fiscale des combustibles liquides et gazeux**

#### **32.11 Principe**

En Suisse, la charge fiscale des agents énergétiques fossiles est en moyenne plus basse qu'à l'étranger. Tel est le cas des combustibles, pour lesquels les taux du droit de douane en fonction du poids se situent aujourd'hui encore au niveau des années vingt. Les taux d'impôt ont certes été temporairement majorés à deux reprises, mais rétablis peu de temps après. En 1974, une augmentation des droits de douane a été rejetée en votation populaire. En 1986, une majoration des droits de douane grevant l'huile de chauffage et le gaz décidée par le Conseil fédéral a été annulée par le Parlement après un peu plus de trois mois. Actuellement, l'huile de chauffage est grevée comme jusqu'ici d'un droit de douane de 30 centimes par 100 kg. Avec l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée le 1er janvier 1995, les combustibles jusqu'ici exclus de l'impôt sur le chiffre d'affaires seront dorénavant grevés à raison de 6,5 pour cent, ce qui ne modifie guère la charge fiscale globalement minime.

Le Conseil fédéral propose que le droit de douane sur l'huile de chauffage soit porté à quatre francs par 100 kg, ce qui signifie quelque 240 millions de recettes supplémentaires par année et correspond à la majoration déjà mise en vigueur en 1986, puis annulée. Pour ne pas créer de distorsions de concurrence sur le marché de l'énergie thermique, nous préconisons de porter le taux grevant le gaz naturel à 2.50 francs par 100 kg brut de gaz naturel destiné à la combustion, d'où des recettes supplémentaires estimées à un peu plus de 100 millions par année. Partant, la charge fiscale par unité thermique serait identique pour ces deux agents énergétiques. Sous l'aspect de la politique énergétique et environnementale, favoriser fiscalement le gaz naturel ne se justifie pas. Le choix de l'un ou l'autre agent énergétique peut ainsi être laissé au marché et ne doit pas être influencé par des mesures fiscales. La taxe sur la valeur ajoutée de 6,5 pour cent sur le volume d'affaires des combustibles, en progression à cause de la majoration, fournira 22 millions de recettes supplémentaires. Au total, l'imposition accrue des agents énergétiques allégera la caisse fédérale d'un peu plus d'un milliard par année.

## 32.12 Aspects techniques douaniers

### *a) Régime tarifaire*

Classée dans le tarif des douanes au no 2710.00 24 sous la désignation "huiles pour le chauffage", l'huile de chauffage est passible d'un droit de douane de 30 centimes par 100 kg brut. Le gaz naturel et les autres hydrocarbures gazeux destinés à être utilisés autrement que comme carburant relèvent des numéros 2711.11 90, 12 90, 13 90, 14 90, 19 90, 21 90 et 29 90 au taux de 10 centimes par 100 kg brut. Ces droits revêtent un caractère fiscal et ont été notifiés comme tels à l'AELE et à la CEE. Toute modification de la charge douanière doit leur être notifiée à nouveau. Ces droits ne sont pas consolidés au GATT et peuvent dès lors être majorés de manière autonome.

### Qualités d'huiles de chauffage

Il existe trois qualités d'huiles de chauffage auxquelles correspondent trois classes de prix: l'huile de chauffage extra-légère (part du marché en 1993: 93,3 %), l'huile de chauffage moyenne (0,1 %) et l'huile de chauffage lourde (6,6 %). La première est un distillat de qualité supérieure affecté pour une très large part au chauffage domestique ainsi qu'à la combustion dans l'industrie et l'artisanat. Les huiles de chauffage lourde et moyenne constituent des huiles résiduelles, à savoir des mélanges d'huiles résiduelles de pétrole avec des distillats. Elles sont principalement utilisées dans les grands fours industriels (p. ex. industrie du ciment, du verre, de la chimie, de la céramique, du papier, des métaux, centrales thermiques, raffineries de pétrole). Leur consommation diminue d'année en année, en particulier en raison de la protection de l'air.

### Gaz naturel et autres hydrocarbures gazeux

Font notamment partie de ce groupe tarifaire, outre le gaz naturel provenant de gisements purs, les gaz issus du raffinage du pétrole (par ex. propane, butane). Ceux-ci représentent environ 15 pour cent du total des dédouanements. Vu l'absence de moyens simples pour distinguer ces gaz entre eux lors du dédouanement, on renonce à appliquer en l'occurrence des charges douanières différenciées. Ils sont utilisés presque exclusivement pour la combustion (industrie, chauffage de locaux) et pour la cuisine, soit en bouteilles, soit sous forme de gaz de ville acheminé par conduite.

## b) Charge douanière

### Huile de chauffage

Avec le taux de droit proposé de 4 francs par 100 kg brut, la charge douanière ad valorem calculée sur la base de la valeur statistique moyenne du premier semestre 1994 passe, toutes qualités d'huiles confondues, à 20,0 pour cent contre 1,5 pour cent au taux actuel de 30 centimes. Cette majoration de quelque 18,5 pour cent paraît excessive, mais elle est bien plus faible en termes réels, car l'imposition ad valorem moyenne des années 1950 à 1970 était déjà de 3,0 pour cent environ. Aussi l'augmentation envisagée ne va-t-elle pas sensiblement au-delà d'une compensation de l'érosion du droit spécifique intervenue au cours des vingt-cinq dernières années en raison de l'évolution des prix.

Pour l'huile de chauffage, la Centrale suisse pour l'importation de carburants et combustibles liquides (Carbura) prélève un émolument pour la couverture des coûts d'entreposage des réserves obligatoires affectées à l'approvisionnement économique du pays. Elle perçoit actuellement 20 fr. 25 par tonne nette pour l'huile de chauffage extra-légère et moyenne et 13 fr. 85 par tonne nette pour l'huile de chauffage lourde.

Compte tenu de toutes les redevances publiques (droit de douane, taxe de contrôle du revers [2 centimes par 100 kg brut], droit de statistique [3 % du droit de douane et de la taxe reverse] et émolument Carbura), il en résulte, avec l'application du nouveau taux de droit de douane, les charges ad valorem suivantes (base premier semestre 1994):

- ⇒ huile de chauffage domestique (extra-légère)      29,5 pour cent
- ⇒ huile de chauffage industrielle (lourde)              40,8 pour cent

La charge douanière actuelle de l'huile de chauffage extra-légère, à savoir 30 centimes par 100 kg brut ou 2 fr. 84 par 1000 litres (sans taxes ni émoluments) est sensiblement plus faible que dans les pays voisins.

| Pays | Taux                                    | CH<br>par 1000 litres | Différence en CHF |
|------|-----------------------------------------|-----------------------|-------------------|
| UE   | ECU 18.-- par 1000 litres <sup>1)</sup> | 29.70                 | + 26.86           |
| RFA  | DM 80.-- par 1000 litres                | 68.00                 | + 65.16           |
| A    | Oes 20.-- par 100 kg net                | 19.78                 | + 16.94           |
| F    | FF 48.69 par hl                         | 122.40                | + 119.56          |
| I    | Lire 676.04 par litre                   | 565.10                | + 562.26          |

<sup>1)</sup> = taux minimal selon directive 92/82/CEE (JO no L316 du 31.10.62, p. 19)

Avec la majoration du droit à 4 francs par 100 kg brut (sans taxes ni émoluments) ou à 37 fr. 90 par 1000 litres, la charge fiscale est inférieure de quelque 44 pour cent à celle en vigueur en République fédérale d'Allemagne et de 69 pour cent à celle en usage en France. En revanche, elle est 92 pour cent plus élevée qu'en Autriche. L'Italie applique le même taux pour l'huile de chauffage et pour le carburant diesel. Les effets sur l'indice national des prix à la consommation de la majoration proposée du droit de douane grevant l'huile de chauffage ne devraient pas excéder 0,1 point de renchérissement.

En Suisse, les huiles de chauffage étaient jusqu'ici grevées du même droit de douane spécifique sans égard à leur qualité, ce qui était d'ailleurs sans importance vu la faible charge douanière. Or, on est amené maintenant à se demander si, comme dans l'Union européenne, l'huile de chauffage industrielle lourde, meilleur marché, ne devrait pas être grevée d'un droit spécifique inférieur à celui des huiles de chauffage domestiques extra-légères, plus chères. Nous n'y sommes pas favorables, car la plus forte imposition ad valorem de l'huile de chauffage lourde, réalisée par le biais d'une majoration uniforme du droit de douane, a un effet incitatif souhaitable dans l'intérêt de la protection de l'air. A moins d'utiliser des procédés de combustion modernes, l'huile de chauffage lourde pollue en effet nettement davantage que l'huile de chauffage extra-légère.

Avec le taux proposé de 2 fr. 50 par 100 kg brut, les actuelles charges douanières ad valorem du gaz naturel (0,8 %) et des hydrocarbures gazeux (0,6 %) passent à quelque 19,9 pour cent pour le gaz naturel et 14,6 pour cent pour les autres hydrocarbures gazeux (base valeur moyenne 1993). Vu l'impossibilité de stocker ces gaz, l'émolument Carburant n'est pas perçu.

Pour maintenir la compétitivité des branches économiques gourmandes en énergie, le Conseil fédéral peut aménager des réglementations spéciales propres à atténuer les effets de la majoration des droits de douane sur les combustibles liquides et gazeux (loi sur les douanes art. 18).

### *c) Produit des droits de douane*

Calculé sur la base des quantités moyennes dédouanées ces cinq dernières années (1989-1994), le supplément annuel de recettes résultant du nouveau taux représente quelque 240 millions pour l'huile de chauffage. S'y ajoutent environ 15 millions au titre de la taxe sur la valeur ajoutée. Pour le gaz naturel et les hydrocarbures gazeux, l'accroissement annuel de recettes s'élève à 107 millions (base: importations 1993), la taxe sur la valeur ajoutée produisant en outre quelque 7 millions de plus. Les numéros de tarif 2710.0021, 2710.0022, 2710.0023 et 2710.0029 couvrent d'autres produits pétroliers que l'huile de chauffage. S'ils sont affectés à des fins autres que la propulsion de moteurs, c.-à-d. également à la combustion, ces produits sont grevés d'un droit de douane de 1 fr. par 100 kg brut. Pour les assimiler fiscalement à l'huile de chauffage et empêcher qu'ils ne soient substitués à celle-ci, ils doivent être ajustés tarifairement au droit grevant l'huile de chauffage et classés sous le même groupe tarifaire dès lors qu'ils sont utilisés pour la combustion. La houille et le coke (numéros de tarif 2701, 2702, 2704) sont passibles d'un droit de douane de 10 centimes par 100 kg brut; ils en sont exonérés s'il s'agit de produits originaires de la CE ou de l'AELE (quote-part des importations suisses en 1993: environ 23 %). Le taux de 10 centimes correspond à une charge ad valorem de 1,4 pour cent qui est ainsi approximativement égale à la charge actuelle de l'huile de chauffage (1,5 %). Il n'est pas possible de maintenir cette parité d'imposition par une mesure d'urgence car les taux applicables à la houille et au coke sont consolidés au GATT.

La Carbura entrepose du gazole non dédouané (qualité huile de chauffage extra-légère) dans les dépôts de la Confédération gérés par elle. Sur le plan de la technique douanière, ces dépôts sont réputés entrepôts privés (art. 42, 2<sup>e</sup> al. de la loi sur les douanes). Pour ce gazole utilisé en tant qu'huile de chauffage, une disposition légale est nécessaire afin que, lors de sa sortie d'entrepôt (livraison aux importateurs), il puisse être dédouané au taux majoré dès le jour de l'entrée en vigueur de l'augmentation. La raffinerie Rheintal AG peut pour sa part entreposer du gazole dans son installation de transbordement de Sennwald à partir d'une dérivation posée à la station de mesure de Sennwald sur la conduite de l'Oleodotto del Reno AG. Le gazole, assujéti aux droits dès cette dérivation, fait d'abord l'objet d'un dédouanement provisoire (art. 40 de la loi sur les douanes). Si ce gazole sort d'entrepôt en tant qu'huile de chauffage ou s'il est dédouané définitivement à l'importation sans en sortir, une disposition légale est également nécessaire pour que ce dédouanement puisse être opéré au nouveau taux dès le jour de l'entrée en vigueur de la majoration. Vu que l'huile de chauffage entreposée à titre de réserves obligatoires est déjà dédouanée, elle ne peut pas faire l'objet d'un dédouanement subséquent en cas de majoration du taux.

### **32.13 Commentaires article par article de la loi fédérale concernant l'augmentation des droits d'entrée sur l'huile de chauffage et le gaz**

La majoration proposée du droit de douane grevant l'huile de chauffage à 4 francs par 100 kg brut implique une majoration des taux applicables aux autres produits pétroliers pouvant servir à la combustion. Il est dès lors impératif de subdiviser le numéro 2710 du tarif selon l'emploi.

Pour le gaz naturel et les autres hydrocarbures gazeux destinés à la combustion, une majoration des taux de 10 centimes à 2 fr. 50 par 100 kg brut rend nécessaire la subdivision du numéro de tarif en fonction de l'emploi.

L'article 2 confère au Conseil fédéral la compétence d'édicter, pour les combustibles importés aux fins d'alimenter des réserves obligatoires, des prescriptions dérogeant à celles applicables aux entrepôts privés, telles qu'il en existe déjà pour les carburants.



L'accroissement de la charge douanière fait qu'il est judicieux d'entreposer de l'huile de chauffage non dédouanée pour éviter un renchérissement des coûts d'entreposage inhérent à une immobilisation supplémentaire de capital.

L'article 3, 1er alinéa, vise à empêcher que de l'huile de chauffage placée en entrepôt privé sous acquit-à-caution (art. 42, 2e al., de la loi sur les douanes) puisse être grevée des anciens taux lors du dédouanement à l'importation. L'article 3, 2e alinéa, poursuit le même objectif pour le gazole dédouané provisoirement qui sort d'entrepôt pour être affecté à la combustion (huile de chauffage) ou qui est dédouané définitivement à l'importation en tant qu'huile de chauffage. Dans les deux cas, il est dès lors exclu que la majoration soit éludée.

## **32.2 Droit de base sur les carburants**

### **32.21 Principe**

La Confédération perçoit sur l'importation de carburants un droit de douane de base et une surtaxe. La moitié du produit net du droit de douane de base et le produit total de la surtaxe doivent être utilisés pour des tâches en rapport avec le trafic routier. L'autre moitié du produit net du droit de douane de base alimente, sans affectation particulière, la caisse générale de la Confédération (art. 36ter cst.). Nous proposons de majorer de 15 centimes par litre le droit de douane de base, d'où 825 millions de recettes supplémentaires (TVA comprise). Le droit de douane de base sur les carburants est resté inchangé de 1936 à 1993. En mars 1993, une majoration de 20 centimes par litre a été décidée par le peuple.

Une comparaison des prix de l'essence opérée le 3 octobre 1994 auprès d'un choix représentatif de stations de ravitaillement dans la zone frontière suisse et étrangère fournit une image non homogène. Les prix de l'essence sans plomb (entre parenthèses: données pour l'essence super additionnée de plomb) excèdent les prix pratiqués dans la zone frontière suisse de 13 (15) centimes dans la zone frontière allemande, de 10 (12) centimes dans la française, de 6 (3) dans l'autrichienne et de 22 (22) dans l'italienne, c.-à-d. ne leur sont plus que très peu supérieurs. La majoration de 15 cst/l aplanira la disparité des prix dans une large mesure.

L'actuelle charge douanière grevant l'huile diesel conduit à des prix qui se situent au-dessus de ceux pratiqués en Italie, en France, en Allemagne et en Autriche. Nombreux sont les détenteurs de véhicules ayant la possibilité de se ravitailler à l'étranger qui profitent aujourd'hui déjà des différences de prix par rapport aux pays limitrophes. L'augmentation du droit sur l'huile diesel ne provoquera ainsi qu'une intensification limitée des ravitaillements à l'étranger.

La majoration envisagée du droit de base sur les carburants de 15 centimes par litre se répercutera sur l'indice national des prix à la consommation par un renchérissement de quelque 0,25 point.

Une nouvelle adaptation tarifaire de 15 centimes s'impose surtout pour des raisons financières et de politique des transports. L'accroissement de la charge sur les combustibles et les carburants est aujourd'hui pratiquement l'unique moyen de se procurer les recettes supplémentaires nécessaires à l'assainissement des finances fédérales. Vu que nous proposons simultanément un assouplissement du régime d'affectation obligatoire, il sera notamment possible de faire face aux charges accrues inhérentes à l'assainissement des CFF et au nouveau modèle de financement pour les investissements de ces derniers.

L'assouplissement du régime d'affectation obligatoire est impératif eu égard aux énormes besoins non financés requis par la réforme des CFF et par le maintien des transports publics. La moitié des contributions au titre d'investissement en faveur des CFF et des chemins de fer privés pourrait être financée par des droits à affectation obligatoire sur les carburants. L'extension de l'affectation obligatoire et la majoration du droit de base sur les carburants permettront d'atteindre les objectifs d'une politique coordonnée des transports, à savoir, pour le trafic routier, faire un pas en direction de la vérité des coûts et, pour les transports publics, assurer le financement et, partant, le maintien et la modernisation modérée du réseau. Le financement des transports publics au moyen de fonds provenant de l'imposition des carburants tient compte du fait que les automobilistes profitent eux aussi de l'offre de base des transports publics sur l'ensemble du territoire et que l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée se répercute beaucoup plus fortement sur les prix de ces derniers que sur le trafic privé. En outre, il est envisagé de supprimer le remboursement des droits de douane sur les carburants utilisés par les transports publics, ce qui provoquera également une hausse des prix (cf. ch. 23.12).

Aux termes de l'article 4, 5e alinéa, de la loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (RS 725.116.2), les cantons tirent eux aussi profit de l'augmentation des droits. La part des contributions au financement de mesures non liées à des ouvrages est fixée à 12 pour cent au moins de la part obligatoirement affectée, soit presque 50 millions par an dans les années du plan financier. Ces moyens non liés à des ouvrages servent à couvrir les coûts des routes ouvertes au trafic motorisé et à assurer la péréquation financière dans le secteur routier. La majoration du droit de douane sur les carburants représente donc aussi une contribution bienvenue à la compensation des charges accrues incombant aux cantons du fait de l'assainissement des finances fédérales.

## **32.22 Aspects techniques douaniers**

### *a) Régime tarifaire*

L'essence destinée à être utilisée comme carburant est classée dans le tarif des douanes sous les numéros 2710.0011 (non additionnée de plomb et destinée à être utilisée telle quelle comme carburant) et 2710.0012 (autres essences). L'huile diesel relève du numéro 2710.0014 du tarif. Selon la note suisse 2 du chapitre 27 du tarif des douanes, les produits destinés à être utilisés comme carburant (à l'exception de ceux du no 2710.0011) sont taxés aux droits des numéros 2710.0012 ou 2710.2110 (à l'état gazeux, même liquéfiés). Eu égard à ce régime tarifaire légal, toute majoration des droits sur l'essence et l'huile diesel entraîne une adaptation des droits grevant les autres produits destinés à être utilisés comme carburant. Les droits de douane grevant les carburants ne sont pas consolidés au GATT et peuvent dès lors être majorés de manière autonome. Ils ont toutefois été notifiés à l'AELE et à la CEE en tant que droits fiscaux. Une modification de la charge douanière doit leur être notifiée à nouveau.

### *b) Charges douanières*

Du fait de la majoration proposée de 15 centimes par litre, la charge douanière de base ad valorem, calculée en référence aux valeurs moyennes de la statistique du commerce extérieur pour le premier semestre 1994, passe à 308 pour cent pour l'essence et à 300 pour cent pour l'huile diesel.

### *c) Produit des droits de douane*

Le supplément annuel de recettes résultant de la majoration proposée des droits de douane représente, calculé à partir des hypothèses pour le budget 1993, environ 775 millions de francs. De ce montant, 387,5 millions sont affectés obligatoirement à des tâches en rapport avec le trafic routier (art. 36<sup>ter</sup> cst.). En outre, 50 millions supplémentaires peuvent être escomptés au titre de la taxe sur la valeur ajoutée.

### *d) Entrepôts privés*

Les carburants peuvent être placés en entrepôts privés (art. 42, 2e al., de la loi sur les douanes; RS 631.0). Pour ces carburants, une disposition légale est nécessaire afin que, lors de leur sortie d'entrepôt, ils puissent être dédouanés au nouveau taux dès le jour de l'entrée en vigueur de l'augmentation. Ne sont concernées par cette mesure que les quantités ayant été dédouanées sous acquit-à-caution. Pour les carburants entreposés à titre de réserves obligatoires, sont applicables les dispositions de l'article 8, 1er alinéa, lettre b, de l'ordonnance du 6 juillet 1983 sur la constitution de réserves obligatoires de carburants et combustibles liquides (RS 531.215.41). Aux termes de ces dispositions, les carburants dédouanés définitivement à l'importation lors de leur sortie d'entrepôt ou lorsqu'ils cessent d'être des réserves obligatoires sont soumis aux taux en vigueur à ce moment-là.

La raffinerie Rheintal AG peut entreposer du gazole dans son installation de transbordement de Sennwald à partir d'une dérivation posée à la station de mesure de Sennwald sur la conduite de l'Oleodotto del Reno AG. Le gazole, assujetti aux droits dès cette dérivation, fait d'abord l'objet d'un dédouanement provisoire (art. 40 de la loi sur les douanes). Si ce gazole sort d'entrepôt en tant que carburant (huile diesel) ou si, sans en sortir, il est dédouané définitivement à l'importation comme huile diesel, une disposition légale est également nécessaire pour que ce dédouanement puisse être opéré au nouveau taux dès le jour de l'entrée en vigueur de la majoration.

### **32.23 Commentaires des articles de loi relatifs à la loi fédérale concernant l'augmentation des droits d'entrée sur les carburants**

La majoration proposée du droit de douane de base sur l'essence et l'huile diesel, soit 15 centimes par litre, conduit aux taux par 100 kg brut mentionnés dans l'annexe au projet de loi. Pour l'essence, le calcul s'est fondé sur une densité de 0,744 et pour l'huile diesel sur une densité de 0,835 ainsi que sur un taux de tare de 15 pour cent (art. 1er, 4e al., de l'ordonnance sur la tare du 4 novembre 1987; RS 632.13). Les taux ainsi calculés ont été arrondis à 10 centimes. Le nouveau taux de droit pour l'essence s'établit dès lors à 67 fr. 40 et, pour l'huile diesel, à 62 fr. 90.

Le taux du droit pour le gaz naturel utilisé comme carburant (no 2711.2110 du tarif) a été majoré de 7,5 centimes par litre. Le taux a été fixé en fonction d'une densité de 0,505 et d'un taux de tare additionnelle de 100 pour cent conformément à l'ordonnance sur la tare. Le nouveau taux par 100 kg brut s'établit ainsi à 27 fr. 30. La relation entre les taux pour l'essence et pour le gaz naturel est ainsi approximativement préservée.

Les produits de tous les chapitres du tarif des douanes destinés à être utilisés comme carburant (sauf ceux du no 2710.0011) sont grevés des redevances selon le no 2710.0012 ou 2711.2110 du tarif (à l'état gazeux, même liquéfiés). Cette disposition de la note légale suisse 2 du chapitre 27 du tarif des douanes implique d'adapter également les autres taux du tarif au taux du no 2710.0012 resp. 2711.21 10 pour les marchandises destinées à être utilisées comme carburant. Ces taux, soit 67 fr. 40 resp. 27 fr.30 (à l'état gazeux, même liquéfiés) par 100 kg brut sont aussi mentionnés dans l'annexe au projet de loi.

Dans l'annexe, la colonne "TG" comprend les taux du tarif général et la colonne "TU" les taux du tarif d'usage. Aux termes de l'article 1, 1er alinéa, de la loi sur le tarif des douanes, toutes les marchandises importées ou exportées à travers la ligne des douanes doivent être dédouanées conformément au tarif général annexé à cette loi. Sont réservées les exceptions prévues par des traités, par des dispositions spéciales de lois ou par des ordonnances du Conseil fédéral édictées en vertu de cette loi (art. 1er, 2e al.). Vu qu'il n'existe aucune dérogation de ce genre, les taux sont les mêmes dans les deux colonnes.

Le Conseil fédéral ne manquera pas d'adapter aux nouveaux taux les taux pour l'essence, en vertu de l'article 2, 2e alinéa, de l'arrêté fédéral du 22 mars 1985 concernant la différenciation des droits de douane sur les carburants (RS 632.112.75).

L'article 2 de la modification de loi proposée adapte au nouveau taux pour l'essence le taux du droit mentionné dans l'arrêté fédéral, correspondant au tarif des douanes. L'article 3, 1er alinéa, doit empêcher que des carburants placés sous acquit-à-caution en entrepôts privés (art. 42, 2e al., de la loi sur les douanes) ne puissent être dédouanés aux anciens taux lors du dédouanement à l'importation. L'article 3, 2e alinéa, vise le même but pour le gazole dédouané provisoirement, sorti de l'entrepôt en tant que carburant (huile diesel) ou dédouané définitivement à l'importation en tant que carburant. Il est ainsi exclu dans les deux cas de pouvoir éluder la majoration des droits.

## 33 Impôt fédéral direct

### 33.1 Point de la situation

La loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD; FF 1990 III 1598), adoptée par le Parlement le 14 décembre 1990, prévoyait à l'article 68 l'introduction d'un barème proportionnel pour l'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives au taux de huit pour cent du bénéfice net. En fixant un taux de 8 pour cent, le produit des impôts des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives serait resté le même qu'avec le barème à trois paliers (cf. message sur l'harmonisation fiscale, FF 1983 III, p. 1 ss, ch. 164.1). Du moment que le Parlement a déjà approuvé, en principe, l'introduction d'un taux proportionnel pour l'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives, il est justifié de proposer de nouveau ce taux proportionnel. Toutefois, compte tenu de la situation des finances fédérales, une telle mesure ne peut pas rester neutre quant à son rendement. Au contraire, des recettes supplémentaires sont indispensables; c'est pourquoi il convient de proposer un taux proportionnel de 9,8 pour cent. Pour en atténuer la portée, on envisage cependant d'imputer l'impôt sur le capital à l'impôt sur le bénéfice.

### 33.2 Barème à trois paliers pour l'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives selon le droit de la LIFD

Selon l'article 222 LIFD, le barème à trois paliers pour l'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives se compose des trois éléments suivants:

- ⇒ Un **impôt de base** de 3,63 pour cent sur le bénéfice global;
- ⇒ Une **surtaxe de 3,63 pour cent** sur la partie du bénéfice qui excède un rendement de 4 pour cent; et
- ⇒ Une **autre surtaxe de 4,84 pour cent** sur la partie du bénéfice qui excède un rendement de 8 pour cent.

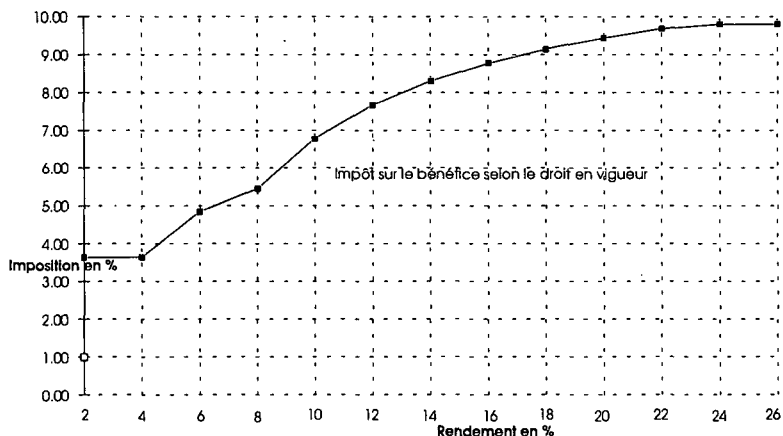
L'impôt ainsi établi ne doit pas dépasser le **taux maximum de 9,8 pour cent** ancré dans la constitution (art. 41ter, 5e al., let. c, cst.). Cette limite est atteinte pour un rendement de 23 pour cent en chiffres ronds.

L'impôt de base calculé sur le bénéfice est donc de 3,63 pour cent; il augmente progressivement pour les rendements dépassant quatre pour cent et il est de nouveau proportionnel pour les rendements de plus de 23 pour cent (9,8 %).

Le tableau suivant et le diagramme montrent les charges des **sociétés de capitaux et des sociétés coopératives** résultant de l'application du barème actuel à trois paliers dans le cas de figure ci-dessous d'une société anonyme dont le capital propre s'élève à un million de francs, et cela en fonction de différents types de rendements.

| Rendement<br>% | Bénéfice net<br>imposable<br>Fr. | Impôt sur le bénéfice selon le droit en<br>vigueur |      |
|----------------|----------------------------------|----------------------------------------------------|------|
|                |                                  | Fr.                                                | % 1) |
| 2              | 20'000                           | 726.--                                             | 3.63 |
| 4              | 40'000                           | 1'452.--                                           | 3.63 |
| 6              | 60'000                           | 2'904.--                                           | 4.84 |
| 8              | 80'000                           | 4'356.--                                           | 5.45 |
| 10             | 100'000                          | 6'776.--                                           | 6.78 |
| 12             | 120'000                          | 9'196.--                                           | 7.66 |
| 14             | 140'000                          | 11'616.--                                          | 8.30 |
| 16             | 160'000                          | 14'036.--                                          | 8.77 |
| 18             | 180'000                          | 16'456.--                                          | 9.14 |
| 20             | 200'000                          | 18'876.--                                          | 9.44 |
| 22             | 220'000                          | 21'296.--                                          | 9.68 |
| 23.1478        | 231'500                          | 22'687.--                                          | 9.80 |
| 24             | 240'000                          | 23'520.--                                          | 9.80 |
| 26             | 260'000                          | 25'480.--                                          | 9.80 |

1) du bénéfice net imposable



L'imposition des bénéfices en fonction du rendement, et donc progressive, telle qu'elle résulte du barème actuel à trois paliers entraîne diverses complications dans la **taxation des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives**. En effet:

- ⇒ Le passage impératif à la taxation annuelle postnumerando pour toutes les personnes morales au 1er janvier 1995 prévu par la LIFD présente le grand avantage que l'impôt sur le bénéfice net est calculé d'après le bénéfice figurant au bilan pour la période fiscale, c'est-à-dire pour l'exercice commercial déterminé par la clôture des comptes. Dans ce système, conformément à l'article 80 LIFD, pour déterminer le bénéfice net imposable lorsque l'exercice est clôturé sur une période supérieure ou inférieure à une année, il n'est plus nécessaire de distinguer entre facteurs ordinaires et extraordinaires et, par voie de conséquence, de convertir les facteurs ordinaires sur une période de douze mois. Toutefois, la distinction exacte et la conversion des facteurs ordinaires sur douze mois demeurent indispensables pour la fixation du taux de l'impôt sur le bénéfice, pour autant que le barème soit aménagé d'une manière progressive;
- ⇒ L'établissement des résultats déterminants pour le taux est de plus indispensable pour délimiter l'assujettissement en fonction du barème à trois paliers pour les personnes morales si les exploitations, les établissements stables et les immeubles se trouvent à l'étranger. De même, également pour les personnes morales étrangères qui possèdent des exploitations, des établissements stables et des

immeubles en Suisse, il convient d'établir avec exactitude les facteurs dits étrangers en vue de la fixation du taux de l'impôt sur le bénéfice.

Le passage au barème proportionnel permet d'éviter cette charge administrative inutile tant pour les entreprises que pour l'administration des contributions.

### **33.3 Barème proportionnel**

Le fonctionnement est simple: le taux d'impôt légal est directement appliqué au bénéfice obtenu, et cela quel que soit le montant du capital propre.

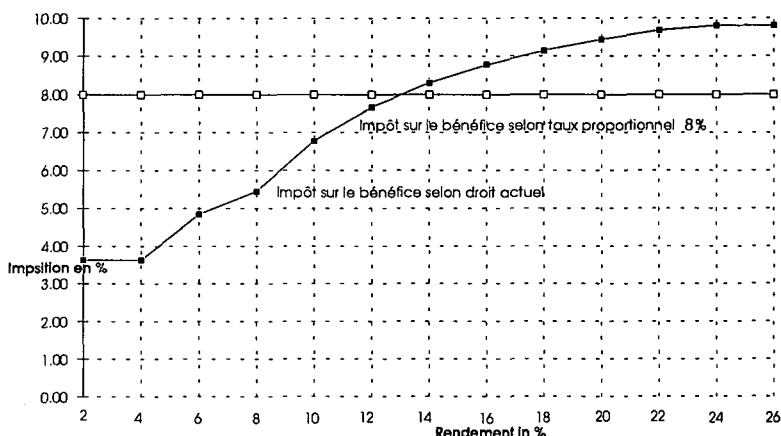
#### **33.31 Effets d'un barème proportionnel de 8,0 pour cent**

Pour la Confédération, un impôt proportionnel sur le bénéfice au taux de huit pour cent se révèle neutre du point de vue du rendement. Jusqu'à un rendement de 12,98 pour cent, les sociétés sont imposées plus fortement par rapport au barème à trois paliers, et cela jusqu'à 120 pour cent. Pour les rendements de 13 pour cent et plus, on enregistre une diminution des charges pouvant aller jusqu'à 18 pour cent.



# Société anonyme avec un capital propre de 1 million de francs

| Rendement                    | Bénéfice net imposable | Impôt sur le bénéfice selon |      |                    |      | Charge supplémentaire |        |
|------------------------------|------------------------|-----------------------------|------|--------------------|------|-----------------------|--------|
|                              |                        | Droit actuel                |      | Taux proportionnel |      |                       |        |
|                              |                        | Fr.                         | % 1) | Fr.                | % 1) | Fr.                   | %      |
| %                            | Fr.                    | Fr.                         | % 1) | Fr.                | % 1) | Fr.                   | %      |
| 2                            | 20'000                 | 726.--                      | 3.63 | 1'600.--           | 8.00 | 874.--                | 120.39 |
| 4                            | 40'000                 | 1'452.--                    | 3.63 | 3'200.--           | 8.00 | 1'748.--              | 120.39 |
| 6                            | 60'000                 | 2'904.--                    | 4.84 | 4'800.--           | 8.00 | 1'896.--              | 65.29  |
| 8                            | 80'000                 | 4'356.--                    | 5.45 | 6'400.--           | 8.00 | 2'044.--              | 46.92  |
| 10                           | 100'000                | 6'776.--                    | 6.78 | 8'000.--           | 8.00 | 1'224.--              | 18.06  |
| 12                           | 120'000                | 9'196.--                    | 7.66 | 9'600.--           | 8.00 | 404.--                | 4.39   |
| 12.98                        | 129'800                | 10'382.--                   | 8.00 | 10'384.--          | 8.00 | 2.--                  | 0.02   |
| 14                           | 140'000                | 11'616.--                   | 8.30 | 11'200.--          | 8.00 | -416.--               | -3.58  |
| 16                           | 160'000                | 14'036.--                   | 8.77 | 12'800.--          | 8.00 | -1'236.--             | -8.81  |
| 18                           | 180'000                | 16'456.--                   | 9.14 | 14'400.--          | 8.00 | -2'056.--             | -12.49 |
| 20                           | 200'000                | 18'876.--                   | 9.44 | 16'000.--          | 8.00 | -2'876.--             | -15.24 |
| 22                           | 220'000                | 21'296.--                   | 9.68 | 17'600.--          | 8.00 | -3'696.--             | -17.36 |
| 24                           | 240'000                | 23'520.--                   | 9.80 | 19'200.--          | 8.00 | -4'320.--             | -18.37 |
| 26                           | 260'000                | 25'480.--                   | 9.80 | 20'800.--          | 8.00 | -4'680.--             | -18.37 |
| 1) du bénéfice net imposable |                        |                             |      |                    |      |                       |        |

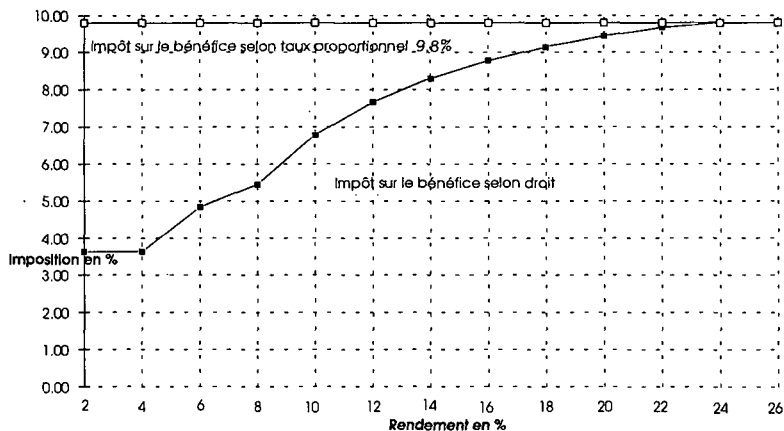


### 33.32 Effets d'un barème proportionnel de 9,8 pour cent

Le tableau ci-après et le diagramme montrent, dans le cas de figure d'une société anonyme dont le capital propre s'élève à un million de francs, qu'avec un impôt proportionnel sur le bénéfice de 9,8 pour cent, toutes les sociétés présentant un rendement inférieur à 23,1478 pour cent supportent une charge plus lourde qu'avec l'application du barème à trois paliers selon l'article 222 LIFD. Avec 170 pour cent, la charge supplémentaire la plus élevée est enregistrée pour les rendements de 0,1 à 4 pour cent y compris. La charge supplémentaire exprimée en pour-cent diminue avec l'augmentation du rendement. Ainsi par exemple, pour un rendement de 6 pour cent, la charge supplémentaire dépasse encore légèrement les 100 pour cent. Par contre, pour un rendement de 10 pour cent, elle est d'à peine 45 pour cent, et pour un rendement de 20 pour cent, elle n'atteint pas tout à fait 4 pour cent. Ces chiffres doivent toutefois être relativisées, en ce sens que dans leur calcul il n'a pas été tenu compte du dégrèvement d'impôt sous la forme de l'imputation proposée de l'impôt sur le capital.

| Rendement | Bénéfice net imposable | Impôt sur le bénéfice selon |      |                    |      | Charge supplé-<br>mentaire |        |
|-----------|------------------------|-----------------------------|------|--------------------|------|----------------------------|--------|
|           |                        | Droit actuel                |      | Taux proportionnel |      |                            |        |
|           |                        | 9,8 %                       |      |                    |      |                            |        |
| %         | Fr.                    | Fr.                         | % 1) | Fr.                | % 1) | Fr.                        | %      |
| 2         | 20'000                 | 726.--                      | 3.63 | 1'960.--           | 9.80 | 1'234.--                   | 169.97 |
| 4         | 40'000                 | 1'452.--                    | 3.63 | 3'920.--           | 9.80 | 2'468.--                   | 169.97 |
| 6         | 60'000                 | 2'904.--                    | 4.84 | 5'880.--           | 9.80 | 2'976.--                   | 102.48 |
| 8         | 80'000                 | 4'356.--                    | 5.45 | 7'840.--           | 9.80 | 3'484.--                   | 79.98  |
| 10        | 100'000                | 6'776.--                    | 6.78 | 9'800.--           | 9.80 | 3'024.--                   | 44.63  |
| 12        | 120'000                | 9'196.--                    | 7.66 | 11'760.--          | 9.80 | 2'564.--                   | 27.88  |
| 14        | 140'000                | 11'616.--                   | 8.30 | 13'720.--          | 9.80 | 2'104.--                   | 18.11  |
| 16        | 160'000                | 14'036.--                   | 8.77 | 15'680.--          | 9.80 | 1'644.--                   | 11.71  |
| 18        | 180'000                | 16'456.--                   | 9.14 | 17'640.--          | 9.80 | 1'184.--                   | 7.19   |
| 20        | 200'000                | 18'876.--                   | 9.44 | 19'600.--          | 9.80 | 724.--                     | 3.84   |
| 22        | 220'000                | 21'296.--                   | 9.68 | 21'560.--          | 9.80 | 264.--                     | 1.24   |
| 23.1478   | 231'500                | 22'687.--                   | 9.80 | 22'687.--          | 9.80 | -                          | -      |
| 24        | 240'000                | 23'520.--                   | 9.80 | 23'520.--          | 9.80 | -                          | -      |
| 26        | 260'000                | 25'480.--                   | 9.80 | 25'480.--          | 9.80 | -                          | -      |

1) du bénéfice net imposable



En introduisant un impôt proportionnel sur le bénéfice net de 9,8 pour cent, il en résulte dans le cas des personnes morales dans la période de taxation 1993/94 un **supplément de recettes se chiffrant au total à 560 millions de francs**, soit de 23 pour cent. Il est frappant de constater qu'environ 420 millions de francs du supplément de recettes émanent de sociétés présentant un rendement situé entre 4 et 12 pour cent.

Les deux tableaux suivants montrent avec précision les **effets produits sur le rendement fiscal du bénéfice net**. A cet égard il convient de nouveau de tenir compte du fait que l'allégement fiscal sous la forme de l'imputation proposée de l'impôt sur le capital n'a pas encore été intégré dans les calculs.

#### D'une manière absolue

| Paliers de rendement                                                                                                                                                                    | Nombre de SA et sociétés | Bénéfice net   | Impôt sur le bénéfice selon |                              | Plus-value avec tarif proportionnel de 9,8% |       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------|-----------------------------|------------------------------|---------------------------------------------|-------|
|                                                                                                                                                                                         |                          |                | barème à 3 paliers LIFD     | tarif proportionnel de 9,8 % |                                             |       |
| %                                                                                                                                                                                       |                          | en 1000 francs |                             |                              |                                             | %     |
| 0 - 4                                                                                                                                                                                   | 105'200                  | 1'338'000      | 39'900                      | 107'900                      | 68'000                                      | 170.4 |
| 4 - 8                                                                                                                                                                                   | 19'200                   | 7'386'000      | 264'400                     | 526'300                      | 261'900                                     | 99.1  |
| 8 - 12                                                                                                                                                                                  | 13'000                   | 7'691'000      | 293'000                     | 454'500                      | 161'500                                     | 55.1  |
| 12 - 16                                                                                                                                                                                 | 9'100                    | 4'980'000      | 242'900                     | 292'700                      | 49'800                                      | 20.5  |
| 16 - 20                                                                                                                                                                                 | 6'300                    | 2'924'000      | 196'200                     | 211'700                      | 15'500                                      | 7.9   |
| 20 - 23                                                                                                                                                                                 | 3'900                    | 2'232'000      | 163'000                     | 166'300                      | 3'300                                       | 2.0   |
| 23 e.p.                                                                                                                                                                                 | 26'700                   | 20'048'000     | 1'224'900                   | 1'224'900                    | 0                                           | 0.0   |
| Total                                                                                                                                                                                   | 183'400                  | 46'599'000     | 2'424'300                   | 2'984'300                    | 560'000                                     | 23.1  |
| Base : Statistique impôt fédéral direct, période de taxation 1989/90 et estimation du rendement par année pour la période de taxation 1993/94 selon le plan financier du 4 octobre 1993 |                          |                |                             |                              |                                             |       |

## Parts en pour-cent

| Paliers de rendement % | Nombre de SA et de sociétés | Parts en pour-cent |                           |                              |            |
|------------------------|-----------------------------|--------------------|---------------------------|------------------------------|------------|
|                        |                             | Bénéfice net       | Impôt sur le bénéfice net |                              | Plus-value |
|                        |                             |                    | barème à 3 paliers LIFD   | tarif proportionnel de 9,8 % |            |
| 0 - 4                  | 57.4                        | 2.9                | 1.6                       | 3.6                          | 12.1       |
| 4 - 8                  | 10.5                        | 15.9               | 10.9                      | 17.6                         | 46.8       |
| 8 - 12                 | 7.1                         | 16.5               | 12.1                      | 15.2                         | 28.8       |
| 12 - 16                | 5.0                         | 10.7               | 10.0                      | 9.8                          | 8.9        |
| 16 - 20                | 3.4                         | 6.3                | 8.1                       | 7.1                          | 2.8        |
| 20 - 23                | 2.1                         | 4.8                | 6.7                       | 5.6                          | 0.6        |
| 23 e.p.                | 14.6                        | 43.0               | 50.5                      | 41.0                         | 0.0        |
| Total                  | 100.0                       | 100.0              | 100.0                     | 100.0                        | 100.0      |

### 33.4 Comparaison entre le barème à trois paliers et le barème proportionnel

Le calcul de l'impôt d'après le rendement, c'est-à-dire d'après le rapport exprimé en pour-cent entre le rendement net imposable et le montant du capital et des réserves (capital proportionnel) a pour effet qu'une entreprise dont les fonds propres sont importants acquitte moins d'impôt sur le bénéfice qu'une entreprise obtenant le même rendement net imposable, mais qui dispose de moins de fonds propres. Ce système peut certes encourager les entreprises à s'autofinancer; il désavantage par contre celles qui font appel à beaucoup de main-d'oeuvre par rapport aux anciennes disposant de réserves appréciables. En d'autres termes, il enfreint le principe de la neutralité de l'impôt sur le plan de la concurrence. Ne peut donc être conçu comme **objectivement juste** qu'un barème d'impôt sur le bénéfice qui n'est pas influencé par le montant du capital propre. Seul le **barème proportionnel** est en mesure de satisfaire à cette exigence. Ce jugement est par ailleurs encore conforté par le fait que les connaissances

actuelles en matière de finances montrent que la capacité économique des personnes morales ne croît pas progressivement à mesure qu'augmente le bénéfice.

Les opérations de conversion en rapport avec la détermination du taux de l'impôt sur le bénéfice lors de l'application du barème à trois paliers sont supprimées d'emblée lorsque l'on a recours au barème proportionnel. Les avantages d'une taxation simplifiée résultant de la taxation annuelle postnumerando ne commencent à produire pleinement l'effet escompté qu'au moment où l'on applique une imposition des bénéfices proportionnelle au lieu de progressive.

Egalement en ce qui concerne la détermination du taux dans la relation avec l'étranger, un barème proportionnel de l'impôt sur les bénéfices faciliterait notablement le travail dans la pratique. Les facteurs fiscaux suisses, notamment, pourraient être fixés plus aisément en concordance avec les règles internationales. En effet, dans les Etats étrangers, les barèmes proportionnels de l'impôt sur les bénéfices sont appliqués pratiquement sans exception.

### **33.5 Imputation de l'impôt sur le capital à l'impôt sur le bénéfice**

Selon l'article 78 LIFD, les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives acquittent sur le capital propre un **impôt proportionnel supplémentaire sur le capital** de 0,8 pour mille. L'impôt dû sur le capital est d'autant plus élevé que le capital déterminant est important. Sont pris en compte pour l'imposition conformément à l'article 74 LIFD le capital-actions ou le capital social libéré, les réserves ouvertes et les réserves latentes constituées au moyen de bénéfices imposés. Est imposable dans ce contexte au moins le capital-actions ou le capital social libéré. L'impôt sur le capital est perçu indépendamment du fait que l'entreprise réalise ou non un bénéfice.

D'après l'innovation proposée, on acquittera en principe comme jusqu'ici, dans chaque cas, au moins l'impôt sur le capital, et cela indépendamment du fait qu'une entreprise réalise un bénéfice ou une perte. L'imputation de l'impôt sur le capital à l'impôt sur le bénéfice constitue par contre une nouveauté au regard du droit actuel. Si l'impôt sur le bénéfice est plus élevé que l'impôt sur le capital, l'impôt sur le bénéfice est diminué de l'impôt sur le capital. Dans la mesure où l'impôt sur le bénéfice ne dépasse pas l'impôt

sur le capital, l'imputation entraîne même la suppression de la totalité de l'impôt sur le bénéfice.

L'introduction de l'imputation de l'impôt sur le capital à l'impôt sur le bénéfice réduit, avec une imposition proportionnelle des bénéfices, la charge globale frappant les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives présentant aussi bien un bénéfice imposable qu'un capital imposable.

Les deux tableaux suivants montrent les effets d'une imputation de l'impôt sur le capital à l'impôt sur le bénéfice de 9,8 pour cent sur la charge d'une **société anonyme dont le capital propre s'élève à 1 million de francs**, et cela en tenant compte de rendements différents.

Selon l'article 69 LIFD, l'impôt sur le bénéfice d'une société de capitaux ou d'une société coopérative est réduit proportionnellement au rapport entre le rendement net des participations au capital-action ou au capital social d'autres sociétés et le bénéfice net total si la participation représente au moins 20 pour cent ou 2 millions de francs. Dans le premier tableau, aucune réduction pour participations n'est prise en compte comme base de calcul, dans le second en revanche, une réduction pour participation de 90 pour cent au moins est considérée.

⇒ Sans réduction pour participations

| Rendement<br>% | Bénéfice<br>Fr. | Imposition sans imputation<br>de l'impôt sur le capital |                                      |        | Imposition avec imputation<br>de l'impôt sur le capital |                                      |        | Moins-<br>value en<br>% |
|----------------|-----------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------|--------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------|--------|-------------------------|
|                |                 | Impôt<br>sur le<br>bénéfice<br>en fr.                   | Impôt<br>sur le<br>capital<br>en fr. | Total  | Impôt<br>sur le<br>bénéfice<br>en fr.                   | Impôt<br>sur le<br>capital<br>en fr. | Total  |                         |
| 0.00           | 0               | 0                                                       | 800                                  | 800    | 0                                                       | 800                                  | 800    | 0.00                    |
| 0.05           | 500             | 49                                                      | 800                                  | 849    | 0                                                       | 800                                  | 800    | -5.77                   |
| 0.08           | 800             | 78                                                      | 800                                  | 878    | 0                                                       | 800                                  | 800    | -8.93                   |
| 0.10           | 1'000           | 98                                                      | 800                                  | 898    | 0                                                       | 800                                  | 800    | -10.91                  |
| 0.50           | 5'000           | 490                                                     | 800                                  | 1'290  | 0                                                       | 800                                  | 800    | -37.98                  |
| 0.80           | 8'000           | 784                                                     | 800                                  | 1'584  | 0                                                       | 800                                  | 800    | -49.49                  |
| 1.00           | 10'000          | 980                                                     | 800                                  | 1'780  | 180                                                     | 800                                  | 980    | -44.94                  |
| 5.00           | 50'000          | 4'900                                                   | 800                                  | 5'700  | 4'100                                                   | 800                                  | 4'900  | -14.04                  |
| 8.20           | 82'000          | 8'036                                                   | 800                                  | 8'836  | 7'236                                                   | 800                                  | 8'036  | -9.05                   |
| 10.00          | 100'000         | 9'800                                                   | 800                                  | 10'600 | 9'000                                                   | 800                                  | 9'800  | -7.55                   |
| 50.00          | 500'000         | 49'000                                                  | 800                                  | 49'800 | 48'200                                                  | 800                                  | 49'000 | -1.61                   |

Avec réduction pour participations de 90 pour cent

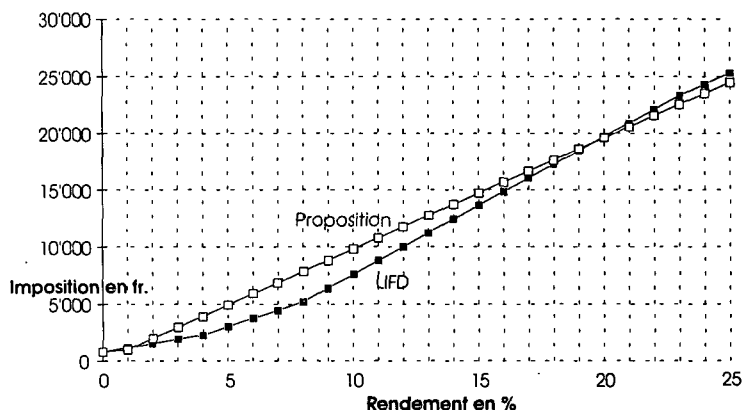
| Rendement<br>% | Bénéfice en<br>fr. | Imposition sans imputation<br>de l'impôt sur le capital |                                      |       | Imposition avec imputation<br>de l'impôt sur le capital |                                      |       | Réduction de<br>l'impôt-<br>% |
|----------------|--------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------|-------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------|-------|-------------------------------|
|                |                    | Impôt<br>sur le<br>bénéfice<br>en fr.                   | Impôt<br>sur le<br>capital<br>en fr. | Total | Impôt<br>sur le<br>bénéfice<br>en fr.                   | Impôt<br>sur le<br>capital<br>en fr. | Total |                               |
| 0.00           | 0                  | 0                                                       | 800                                  | 800   | 0                                                       | 800                                  | 800   | 0.00                          |
| 0.05           | 500                | 5                                                       | 800                                  | 805   | 0                                                       | 800                                  | 800   | -0.61                         |
| 0.08           | 800                | 8                                                       | 800                                  | 808   | 0                                                       | 800                                  | 800   | -0.97                         |
| 0.10           | 1'000              | 10                                                      | 800                                  | 810   | 0                                                       | 800                                  | 800   | -1.21                         |
| 0.50           | 5'000              | 49                                                      | 800                                  | 849   | 0                                                       | 800                                  | 800   | -5.77                         |
| 0.80           | 8'000              | 78                                                      | 800                                  | 878   | 0                                                       | 800                                  | 800   | -8.93                         |
| 1.00           | 10'000             | 98                                                      | 800                                  | 898   | 0                                                       | 800                                  | 800   | -10.91                        |
| 5.00           | 50'000             | 490                                                     | 800                                  | 1'290 | 0                                                       | 800                                  | 800   | -37.98                        |
| 8.20           | 82'000             | 804                                                     | 800                                  | 1'604 | 4                                                       | 800                                  | 804   | -49.89                        |
| 10.00          | 100'000            | 980                                                     | 800                                  | 1'780 | 180                                                     | 800                                  | 980   | -44.94                        |
| 50.00          | 500'000            | 4'900                                                   | 800                                  | 5'700 | 4'100                                                   | 800                                  | 4'900 | -14.04                        |

Pour les sociétés où l'impôt sur le capital est plus élevé que l'impôt sur le bénéfice, l'imputation de l'impôt sur le capital entraîne une diminution de charges en pour-cent d'autant plus forte que le rendement est plus élevé. Dès que l'impôt sur le bénéfice est plus élevé que l'impôt sur le capital, la diminution relative des charges décroît avec l'augmentation du rendement. La diminution des charges la plus forte, de 50 pour cent en chiffres ronds, est enregistrée pour les sociétés sans réduction pour participations lorsque leur rendement est de 0,8 pour cent, et pour celles avec réduction pour participations de 90 pour cent lorsque leur rendement est de 8,2 pour cent.

Par rapport au **droit 1995** (LIFD), la mesure proposée entraîne une diminution des charges fiscales pour les sociétés sans réduction pour participations selon l'article 69 LIFD dont le rendement se situe entre 0,1 et 1,2 pour cent. Avec 26,6 pour cent, la diminution des charges la plus forte s'inscrit pour un rendement de 0,8 pour cent. Par contre, pour des rendements allant de 1,3 à 19,6 pour cent, on enregistre une augmentation des charges.

**Charge pour une société anonyme avec un capital propre de 1 million de francs  
(sans réduction pour participations)**

| Rendement | Bénéfice net<br>imposable | LIFD                                  |                                      |                 | Proposition                           |                                      |                 | Augmentation/dimimution de l'imposition |        |
|-----------|---------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|-----------------|---------------------------------------|--------------------------------------|-----------------|-----------------------------------------|--------|
|           |                           | Imposition en fr.                     |                                      |                 |                                       |                                      |                 |                                         |        |
| %         | en fr.                    | Impôt<br>sur le<br>bénéfice<br>en fr. | Impôt<br>sur le<br>capital<br>en fr. | Total en<br>fr. | Impôt<br>sur le<br>bénéfice<br>en fr. | Impôt<br>sur le<br>capital<br>en fr. | Total en<br>fr. | en fr                                   | %      |
| 0.0       | 0                         | 0                                     | 800                                  | 800             | 0                                     | 800                                  | 800             | 0                                       | 0.00   |
| 0.1       | 1'000                     | 36                                    | 800                                  | 836             | 0                                     | 800                                  | 800             | -36                                     | -4.34  |
| 0.8       | 8'000                     | 290                                   | 800                                  | 1'090           | 0                                     | 800                                  | 800             | -290                                    | -26.63 |
| 1.0       | 10'000                    | 363                                   | 800                                  | 1'163           | 180                                   | 800                                  | 980             | -183                                    | -15.74 |
| 1.2       | 12'000                    | 436                                   | 800                                  | 1'236           | 376                                   | 800                                  | 1'176           | -60                                     | -4.82  |
| 1.3       | 13'000                    | 472                                   | 800                                  | 1'272           | 474                                   | 800                                  | 1'274           | 2                                       | 0.17   |
| 2.0       | 20'000                    | 726                                   | 800                                  | 1'526           | 1'160                                 | 800                                  | 1'960           | 434                                     | 28.44  |
| 3.0       | 30'000                    | 1'089                                 | 800                                  | 1'889           | 2'140                                 | 800                                  | 2'940           | 1'051                                   | 55.64  |
| 4.0       | 40'000                    | 1'452                                 | 800                                  | 2'252           | 3'120                                 | 800                                  | 3'920           | 1'668                                   | 74.07  |
| 5.0       | 50'000                    | 2'178                                 | 800                                  | 2'978           | 4'100                                 | 800                                  | 4'900           | 1'922                                   | 64.54  |
| 6.0       | 60'000                    | 2'904                                 | 800                                  | 3'704           | 5'080                                 | 800                                  | 5'880           | 2'176                                   | 58.75  |
| 7.0       | 70'000                    | 3'630                                 | 800                                  | 4'430           | 6'060                                 | 800                                  | 6'860           | 2'430                                   | 54.85  |
| 8.0       | 80'000                    | 4'356                                 | 800                                  | 5'156           | 7'040                                 | 800                                  | 7'840           | 2'684                                   | 52.06  |
| 9.0       | 90'000                    | 5'566                                 | 800                                  | 6'366           | 8'020                                 | 800                                  | 8'820           | 2'454                                   | 38.55  |
| 10.0      | 100'000                   | 6'776                                 | 800                                  | 7'576           | 9'000                                 | 800                                  | 9'800           | 2'224                                   | 29.36  |
| 15.0      | 150'000                   | 12'826                                | 800                                  | 13'626          | 13'900                                | 800                                  | 14'700          | 1'074                                   | 7.88   |
| 19.6      | 196'000                   | 18'392                                | 800                                  | 19'192          | 18'408                                | 800                                  | 19'208          | 16                                      | 0.08   |
| 20.0      | 200'000                   | 18'876                                | 800                                  | 19'676          | 18'800                                | 800                                  | 19'600          | -76                                     | -0.39  |
| 25.0      | 250'000                   | 24'500                                | 800                                  | 25'300          | 23'700                                | 800                                  | 24'500          | -800                                    | -3.16  |



En revanche, les sociétés avec une réduction pour participations de 50 pour cent enregistrent une diminution de leurs charges fiscales lorsque leur rendement se situe entre 0,1 et 2,5 pour cent. Avec 26,6 pour cent, la diminution des charges la plus forte s'inscrit lorsqu'elles présentent un rendement de 1,6 pour cent. Les sociétés avec une réduction pour participations de 90 pour cent enregistrent dans tous les cas une diminution de leurs charges. Cette diminution est de 36,5 pour cent au maximum pour un rendement de 8,2 pour cent.

La **double imposition économique** est atténuée par l'introduction d'une imputation de l'impôt sur le capital à l'impôt sur le bénéfice. Pour un impôt proportionnel sur le bénéfice de 9,8 pour cent et un impôt sur le capital de 0,8 pour mille, la réduction de la charge fiscale correspond à une déduction d'un dividende de 0,8 pour cent. Cela à la condition qu'il n'y ait pas de réduction pour participations et que l'impôt sur le bénéfice soit au moins aussi élevé que l'impôt sur le capital. Cette situation peut être illustrée par l'exemple suivant d'une société anonyme dont le capital est de 100'000 francs et le bénéfice de 50 000 francs:

### Sans imputation de l'impôt sur le capital

|                |               |          |   |           |
|----------------|---------------|----------|---|-----------|
| - Capital      | 100'000 fr. à | 0.8 o/00 | = | 80 fr.    |
| - Bénéfice net | 50'000 fr. à  | 9.8 o/o  | = | 4'900 fr. |
| Total          |               |          | = | 4'980 fr. |

### Avec imputation de l'impôt sur le capital

|                |               |          |   |           |
|----------------|---------------|----------|---|-----------|
| - Capital      | 100'000 fr. à | 0.8 o/00 | = | 80 fr.    |
| - Bénéfice net | 50'000 fr. à  | 9.8 o/o  | = | 4'820 fr. |
| Total          |               |          | = | 4'900 fr. |

### Avec déduction de dividende

|                |                                          |          |   |           |
|----------------|------------------------------------------|----------|---|-----------|
| - Capital      | 100'000 fr. à                            | 0.8 o/00 | = | 80 fr.    |
| - Bénéfice net | 50'000 fr.                               |          |   |           |
|                | -800 fr. (dividende de 0,8 % du capital) |          |   |           |
|                | 49'200 fr. à                             | 9.8 o/o  | = | 4'820 fr. |
| Total          |                                          |          | = | 4'900 fr. |

Si une réduction pour participations peut être effectuée, la déduction d'un dividende augmente par exemple jusqu'à 1,1 pour cent pour une réduction de 25 pour cent. Avec une réduction pour participations de 50 pour cent, la déduction d'un dividende s'élève à 1,6 pour cent, et pour une réduction pour participations de 75 pour cent, la déduction d'un dividende passe à 3,3 pour cent.

La modification proposée touche notamment l'article 68 LIFD: dans la loi adoptée par le Parlement le 14 décembre 1990, la teneur de cet article prévoyait déjà l'imposition proportionnelle des bénéfices des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives (cf. ch. 33.1). On reprendra par conséquent sa formulation, mais avec un taux d'impôt modifié. De plus, on fixera dans un second alinéa l'imputation de l'impôt sur le capital à l'impôt sur le bénéfice.

D'autre part, il convient encore de tenir compte du fait qu'au moment de l'adoption de la loi, le Parlement, qui avait fixé à huit pour cent le taux d'impôt proportionnel pour les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives, avait réduit ce taux de moitié, soit à quatre pour cent, pour les associations, fondations et autres personnes morales (cf.

art. 71 LIFD). Si donc un taux de 9,8 pour cent est proposé pour la première catégorie citée, il s'impose de prévoir - pour conserver la même relation - un taux de 4,9 pour cent pour les associations, fondations et autres personnes morales, et cela également en imputant l'impôt sur le capital à l'impôt sur le bénéfice.

En outre, l'article 222 sera abrogé. En effet, cette disposition devient sans objet puisque le barème pour les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives est fixé à l'article 68.

### **33.6      Modification des articles 68, 71 et 222 LIFD**

La procédure choisie implique de modifier la teneur des dispositions citées comme il suit:

#### *Art. 68*

*<sup>1</sup> L'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est de 9,8 pour cent du bénéfice net.*

*<sup>2</sup> L'impôt sur le capital selon l'article 78 est imputé à cet impôt diminué, le cas échéant, de la réduction selon l'article 69.*

#### *Art. 71*

*<sup>1</sup> L'impôt sur le bénéfice des associations, fondations et autres personnes morales est de 4,9 pour cent du bénéfice net.*

*<sup>2</sup> L'impôt sur le capital selon l'article 78 est imputé à cet impôt.*

*<sup>3</sup> Le bénéfice n'est pas imposé lorsqu'il n'atteint pas 5'000 francs. (jusqu'ici 2e al.)*

#### *Art. 222*

*Abrogé*

### **33.7      Commentaire sur la nouvelle formulation des dispositions**

L'article 68 LIFD fixe pour l'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives un barème proportionnel, conformément à la décision que le Parlement avait déjà prise en son temps à propos de la LIFD (cf. ch. 33.1). Une innovation est toutefois proposée par l'introduction d'un taux de 9,8 pour cent, assortie d'une mesure d'allègement, à savoir l'imputation de l'impôt sur le capital à l'impôt sur le bénéfice. Chaque fois que l'impôt sur le bénéfice est plus élevé que l'impôt sur le capital, l'impôt sur le bénéfice est diminué de l'impôt sur le capital. Dans le cas contraire - c'est-à-dire lorsque l'impôt sur le capital atteint ou dépasse le montant de l'impôt sur le bénéfice - l'impôt sur le bénéfice est entièrement supprimé. Il ressort de la teneur du nouvel article 68, 2e alinéa, que l'impôt sur le capital est toujours imputé à l'impôt sur le bénéfice après qu'une réduction éventuelle a été opérée selon l'article 69 LIFD (réduction pour les sociétés de participations). En conséquence, l'impôt sur le bénéfice, y compris la réduction éventuelle par suite des rendements de participations, doit toujours être établi. N'est toutefois effectivement dû que l'impôt sur le bénéfice qui subsiste après l'imputation de l'impôt sur le capital. Par contre, l'impôt sur le capital devient une sorte d'"impôt minimum", qui doit de toute façon être établi et perçu.

En ce qui concerne le commentaire relatif aux articles 71 et 222 (abrogé), on se reportera au chiffre 33.5 (fin).

### **33.8      Entrée en vigueur**

Il est prévu de faire entrer en vigueur les modifications au 1er janvier 1996. Du moment que la LIFD prévoit impérativement la taxation annuelle postnumerando pour les personnes morales dès le 1er janvier 1995, il n'y a plus lieu d'attendre, suivant le rythme actuel de la taxation bisannuelle, que l'on ait une année impaire pour que commence une période de taxation bisannuelle. Pour les sociétés dont l'exercice et, dans le système de la taxation annuelle, également la période fiscale ne coïncident pas avec l'année civile (cf. ch. 33.2), la nouvelle mesure est applicable pour toute la période fiscale clôturée en 1996, même si une partie de cette période remonte encore à l'année civile 1995. Cette disposition correspond à l'article 82, selon lequel sont applicables les taux d'impôt en vigueur à la fin de la période fiscale.

Le tarif d'impôt pour les cigarettes selon l'Annexe IV de la loi sur l'imposition du tabac est divisé en 5 catégories de prix. Les limites de prix doivent être adaptées lors de chaque augmentation des prix et de l'impôt, ce qui est préjudiciable à la formation des prix et à l'imposition. Le système d'imposition actuel, basé sur 5 catégories de prix, conduit, surtout après la dissolution du cartel des cigarettes au 1er janvier 1993, à des distorsions de concurrence par le fait qu'il influence la formation des prix. Avec la limitation de la progression d'impôt à 5 catégories de prix, les cigarettes de prix plus élevées bénéficient d'avantages fiscaux indésirés.

Le Conseil fédéral propose de remplacer l'imposition selon les catégories de prix par un nouveau système apte à éliminer les inconvénients susmentionnés. Avec l'introduction dans le tarif d'un élément *ad valorem*, les catégories de prix peuvent être supprimées, et la base de calcul adaptée au système en vigueur dans l'UE.

Avec le nouveau tarif d'imposition pour les cigarettes que nous proposons, les catégories de prix selon le tarif actuellement en vigueur disparaissent; le projet de tarif prévoit de fixer l'impôt selon la quantité (spécifique) et selon le prix de vente au détail (*ad valorem*).

Une comparaison des deux tarifs donne l'image suivante:

| Tarif actuel<br>(taux d'impôt valable dès le 1er mars 1995)                                              |                                                                                        | Nouveau tarif proposé                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Prix de vente au détail d'une pièce (catégorie de prix)                                                  | Taux d'impôt en francs par 1000 pièces jusqu'à un poids de 800 grammes par 1000 pièces | L'impôt est de 4,5 centimes par pièce et de 25 pour cent du prix de vente au détail, au minimum 8,8 centimes par pièce                                                                                                                                   |
| I jusqu'à 16 ct.<br>II jusqu'à 17 ct.<br>III jusqu'à 18 ct.<br>IV jusqu'à 18,5 ct.<br>V jusqu'à 18,5 ct. | Fr. 80.70<br>Fr. 83.90<br>Fr. 85.90<br>Fr. 87.--<br>Fr. 88.10                          | Pour la sorte de cigarettes la plus vendue (IVe catégorie de prix), il résulte l'imposition suivante par 1000 pièces:<br>spécifique Fr. 45.--<br>ad valorem 25 % de Fr. 190.- <u>Fr. 47.50</u><br>Fr. 92.50<br><br>au lieu de, comme jusqu'ici Fr. 87.-- |

Dans le cadre de cette révision fiscale, il convient en outre de renouveler la compétence du Conseil fédéral l'autorisant à augmenter les taux d'impôt sur les tabacs manufacturés. D'autre part, il convient de saisir l'occasion pour tenir compte des expériences acquises par l'application des dispositions de la loi. D'importance sont en particulier le raccourcissement du délai de paiement de 60 à 30 jours ainsi qu'une imposition plus élevée du papier à cigarettes, pour éviter des pertes fiscales. D'autre part, il sied de donner une base légale au système de financement du tabac indigène négocié entre l'industrie de la cigarette et les planteurs.

Le changement de la base de calcul des cigarettes permet de réaliser des recettes supplémentaires annuelles de 175 millions de francs. La modification proposée a en outre pour conséquence que, lors d'une augmentation de prix par les fabricants, environ un tiers de la majoration revient au fisc. Les recettes provenant de l'imposition du tabac sont utilisées entièrement au financement des contributions de la Confédération à l'AVS. L'adaptation de la structure d'imposition et les autres mesures rendent nécessaires la modification de l'article 11 de la loi sur l'imposition du tabac (RS 641.31) ainsi que d'autres dispositions qui y sont liées, notamment l'Annexe IV.

## 35 Les droits de timbre

### 35.1 Situation

Le 4 octobre 1991, les Chambres fédérales ont adopté une révision partielle de la loi sur les droits de timbre, laquelle entra en vigueur le 1er avril 1993 (RO 1993 222 227). Les modifications décidées en 1991 concernaient principalement le **droit de négociation** et cherchaient à améliorer la capacité concurrentielle de la place financière suisse par rapport au marché international par diverses mesures d'allègement. Dans le domaine du **droit d'émission**, la révision partielle de 1991 présentait les modifications suivantes:

#### **Allégements:**

- ⇒ suppression du droit d'émission (de 0,9 %) sur les parts des fonds de placement suisses,
- ⇒ suppression du droit d'émission (de 1 %) sur les restructurations (fusions, concentrations équivalant à des fusions, transformations et scissions),
- ⇒ suppression du droit d'émission (de 1,5 %) sur les transferts de siège.

#### **Mesures de compensation:**

- ⇒ introduction d'un droit de 1,2 pour mille par année sur les obligations d'emprunt suisses,
- ⇒ introduction d'un droit de 0,6 pour mille par année sur les bons de caisse suisses,
- ⇒ introduction d'un droit calculé pro rata temporis de 0,6 pour mille sur les papiers monétaires suisses.

## 35.2 Produit du droit d'émission sur les droits de participation

En moyenne, de 1974 à 1977, le droit d'émission sur les droits de participation a produit 121 millions. En 1977, lorsqu'il était question de porter le droit d'émission de 2 à 3 pour cent, le Conseil fédéral s'attendait à un produit annuel d'environ 180 millions. Cet objectif n'a pu être que péniblement atteint durant les années 1979 à 1983. En revanche, pendant les années suivantes, le produit augmentait nettement pour atteindre plus de 400 millions grâce à la reprise économique. Bien que le produit du droit d'émission sur les droits de participation ait diminué depuis le record de 1989 (628 mio. de fr.), il s'élevait encore à 315 millions en 1993.

## 35.3 Nombre des sociétés anonymes en Suisse

Les relevés de l'Office fédéral de la statistique font apparaître l'évolution suivante:

| Année              | Nombre des sociétés anonymes | Capital en 1000 francs |
|--------------------|------------------------------|------------------------|
| 1974               | 87 006                       | 50 516 268             |
| 1978               | 101 795                      | 63 117 283             |
| 1982               | 116 800                      | 76 459 889             |
| 1986               | 136 135                      | 92 518 282             |
| 1990               | 161 964                      | 128 885 738            |
| 1991               | 166 470 (1)                  | (2)                    |
| 1992               | 170 597 (1)                  | (2)                    |
| 1993               | 171 323 (1)                  | (2)                    |
| 1994 (1er février) | 172 222                      | 146 083 168            |

(1) données de la Feuille officielle suisse du commerce

(2) chiffres non disponibles

## 35.4 Produit du droit sur les primes d'assurance

Le produit du droit sur les primes d'assurances s'élevait à 96 millions de francs en moyenne de 1974 à 1978. Durant les années suivantes, ce produit s'est élevé progressivement; en moyenne, il s'élevait à 245 millions de francs pour les années 1989 à 1993.

## 35.5 Droit fiscal de l'Union européenne

Dans le domaine du droit d'émission sur les droits de participation ainsi que des impôts sur les apports de capital, l'harmonisation fiscale de l'Union européenne est déjà bien avancée. En ce qui concerne les restructurations, l'abolition du droit d'émission valable depuis le 1er avril 1993 peut être considérée comme une solution dépassant partiellement les normes de l'UE. La directive 73/80/CEE concernant les restructurations (ainsi que les directives 69/335/CEE et 73/79/CEE concernant les fusions, les fusions partielles et les concentrations assimilées à des fusions) limitait le taux de l'impôt sur les sociétés à 0,5 pour cent au maximum dès le 1er janvier 1976. La directive 85/303/CEE établissait un taux zéro au 1er janvier 1986. Dans l'UE, cette exemption d'impôt n'est cependant pas valable pour toutes les restructurations.

- a) **Scissions:** elles sont privilégiées dans l'Union européenne (en tant que fusions partielles) dans la mesure où une entreprise cède un ou plusieurs secteurs de son activité à une ou plusieurs autres entreprises. En l'occurrence, ce privilège est soumis aux mêmes restrictions que pour les fusions (art. 7, 1er al., let. b, de la directive 69/335/CEE).
- b) **Fusions et concentrations équivalant à des fusions:** elles ne sont privilégiées dans l'Union européenne que si toutes les sociétés concernées par ce processus ont leur siège dans l'Union européenne. La réglementation suisse et la pratique de l'Administration fédérale des contributions ne connaissent aucune restriction analogue. L'Union européenne n'accepte les règlements compensatoires que dans une limite de 10 pour cent. La pratique de l'Administration fédérale des contributions se montre bien plus généreuse en acceptant des règlements compensatoires dans une limite de 50 pour cent. Dans le cas des concentrations assimilées à des fusions, l'Union européenne exige que la société reprenante

acquière au moins 75 pour cent des sociétés reprises alors que l'Administration fédérale des contributions se contente d'une majorité des deux tiers, se montrant ici encore plus tolérante que l'Union européenne. Les directives de l'Union européenne prévoient de plus pour les concentrations assimilées à des fusions un délai d'attente de 5 ans. L'Administration fédérale des contributions n'applique ce délai qu'aux scissions.

- c) **Transformations de sociétés de capitaux:** elles sont exemptées d'impôts sur les sociétés dans l'Union européenne. Cependant, tout comme en Suisse, la transformation d'une société de personnes en société anonyme n'est pas privilégiée (art. 4, 1er al., let. b, et 3e al., let. a, de la directive 69/335/CEE).

En ce qui concerne les droits sur les primes d'assurance, les directives de l'UE différencient les assurances-vie d'une part et les autres assurances d'autre part. Le taux des droits sur les primes d'assurance n'est pas limité. Plusieurs Etats de l'Union européenne imposent les primes d'assurance-responsabilité civile et d'assurance-casco à des taux se situant entre 7 et 22,5 pour cent.

Conformément à l'article 21 de la loi fédérale sur les droits de timbre (LT), **le droit suisse sur les primes d'assurance** ne frappe que les paiements de primes pour des assurances appartenant au portefeuille d'un assureur soumis à la surveillance de la Confédération ou d'un assureur suisse ayant un statut de droit public ou pour des assurances conclues par un preneur d'assurance suisse avec un assureur étranger non soumis à la surveillance de la Confédération. Sont exclues de l'impôt, selon l'article 22, lettres k et l, LT, les assurances de corps de véhicule et les assurances de choses, lorsque le risque couvert se situe à l'étranger. Les dispositions du droit de timbre se recoupent ainsi largement avec les principes des directives de l'Union européenne. Les **taux d'imposition** pratiqués en Suisse peuvent être qualifiés de modestes en comparaison des taux internationaux. Ceci est particulièrement valable pour le taux de 1,25 pour cent appliqué aux assurances-responsabilité civile et aux assurances de corps de véhicule.

## 35.6 Les différentes modifications

### 35.61 Abaissement du droit d'émission sur les droits de participation

Les motions **Rüesch** (92.3208) et **Cavadini Adriano** (92.3212) des 9 et 10 juin 1992, qui ont la même teneur, demandent la suppression du droit d'émission sur la formation de capital-actions dans le cadre d'un programme de politique fiscale propice à l'implantation d'industries en Suisse. Calculée sur la base du produit moyen du droit d'émission sur les droits de participation de 1989 à 1993, la suppression de ce droit provoquerait une perte d'environ 450 millions de francs.

L'interpellation **Cavadini Adriano** (93.3326) du 17 juin 1993 exige l'abaissement du taux du droit d'émission de 3 à 1 pour cent afin de favoriser la création de capital-risque. L'abaissement de ce taux à 1 pour cent provoquerait une perte de recettes annuelles d'environ 300 millions de francs.

Le Conseil fédéral propose d'abaisser le taux en question à 2 pour cent et, dans le même temps, d'accorder aux petites et moyennes entreprises une franchise de 250'000 francs, les exemptant du droit d'émission au moment de leur création. L'abaissement du taux du droit d'émission sur les droits de participation à 2 pour cent et l'introduction d'une franchise de 250'000 francs pour les jeunes entreprises (sur la base du produit moyen des droits d'émission de 1989 à 1993) provoquerait une perte de recettes de 180 millions de francs qui devrait être entièrement compensée par l'unification proposée des taux du droit de timbre sur les primes d'assurance.

L'évolution des recettes des dernières années prouve que malgré l'augmentation du taux à 3 pour cent décidée en 1977, le droit d'émission n'a que peu freiné la création de capital-risque. Le nombre des sociétés anonymes a presque doublé durant les 20 dernières années et leur capital-actions a presque triplé dans le même temps. Il est vrai cependant que le droit d'émission peut constituer une charge importante pour de jeunes entreprises, surtout que le paiement doit avoir lieu dans les 30 jours suivant la création de l'entreprise débutant son activité. Pour cette raison, le Conseil fédéral propose d'exempter totalement du droit d'émission les droits de participation émis à la création d'une société de capitaux dans la mesure où le capital apporté par les associés ne dépasse pas 250'000 francs au total. Cette mesure liée à une perte de recettes d'environ 30 millions de francs devrait faciliter les débuts de nombreuses entreprises,

car on estime au maximum à un tiers environ les nouvelles sociétés de capitaux dont le capital dépasse 250'000 francs. La proposition va dans le sens désiré par la **motion du groupe PDC** du 18 décembre 1992 (92.3600) concernant le capital-risque, dans la mesure où les petites et moyennes entreprises devraient être déchargées fiscalement. L'introduction d'une franchise correspond également au but formulé les 7 et 8 juin 1994 par le **Conseil de l'OCDE** suivant lequel les Etats membres devraient favoriser un climat encourageant la création de nouvelles entreprises.

Ces derniers temps, diverses mesures ont amélioré les **conditions fiscales générales** pour l'économie. On mentionnera tout d'abord la **nouvelle réglementation de la réduction pour participations** contenue à l'article 69 de la loi du 14 décembre 1990 sur l'**impôt fédéral direct** qui entrera en vigueur le 1er janvier 1995. Puis, on relèvera l'**élimination de la taxe occulte** grâce au remplacement de l'ICHA par la taxe sur la valeur ajoutée. Enfin, on citera également la **conclusion de nouvelles conventions en vue d'éviter les doubles impositions**. La Suisse a signé des conventions de double imposition avec tous les Etats de l'Union européenne, avec tous les Etats membres de l'OCDE (à l'exception de la Turquie) ainsi qu'avec d'autres Etats. Elle complète en permanence le réseau de ses conventions dont le nombre dépassera bientôt 50.

En ce qui concerne le **droit d'émission**, on rappellera que la révision partielle de la loi fédérale sur les droits de timbre de 1991 a déjà amélioré les conditions générales. Il s'agit de la **suppression du droit d'émission sur les restructurations**, sur les **transferts de siège** et sur les **certificats des fonds de placement**. Par ailleurs, la révision partielle de 1991 a réintroduit le **droit d'émission sur les obligations indigènes**. Si on abaissait le droit d'émission sur les droits de participation à 1 pour cent et non à 2 pour cent, l'émission d'obligations de caisse et d'emprunts serait fiscalement plus lourdement grevée que la création de capital-actions. Rien que pour cette raison, il faut rejeter la réduction du taux à 1 pour cent. D'autre part, il faut également y renoncer pour des raisons de politique financière. En effet, la perte de recettes qui en résulterait ne pourrait être que partiellement compensée malgré l'unification proposée des taux du droit sur les primes d'assurance, et provoquerait un manque à gagner de 120 millions de francs sur les droits de timbre.

La réduction proposée du droit d'émission à 2 pour cent et l'exemption des petites et moyennes entreprises du droit d'émission lié à leur création favorise de façon plus ciblée l'encouragement à la création de capital-risque qu'un abaissement général du taux à 1 pour cent. Cette proposition facilite le financement de jeunes entreprises et

l'unification des taux du droit sur les assurances permet de compenser la diminution de recettes qu'elle provoque.

### **35.62 Unification des taux du droit sur les primes d'assurance**

Afin de compenser la perte de recettes de 180 millions de francs liée à l'allègement du droit d'émission sur les droits de participation, nous proposons d'**augmenter le droit sur les primes de l'assurance-responsabilité civile et de l'assurance de corps de véhicule de 1,25 pour cent à 5 pour cent, unifiant ainsi le taux pour toutes les assurances concernées par cet impôt.**

En comparaison avec le droit fiscal de l'Union européenne, la Suisse n'impose que très modestement les primes d'assurance en question. En matière de taux, on avait déjà évoqué un taux unique lors de la procédure de consultation sur la révision totale de 1973. Le privilège des assurances-responsabilité civile et de corps de véhicule s'explique par des raisons historiques, mais ne se justifie pas objectivement. La suppression du taux particulier de 1,25 pour cent s'impose donc précisément en *comparaison internationale*.

Le Conseil fédéral demande donc de fixer le taux du droit sur les primes d'assurance uniformément à 5 pour cent. Les **recettes annuelles supplémentaires** peuvent être estimées à **180 millions de francs** environ.

## 35.63 Nouvelle réglementation concernant l'intérêt moratoire

L'article 29 LT stipule que les droits échus qui n'ont pas été payés quinze jours après une sommation officielle portent intérêt dès la date de la sommation. Cette réglementation n'est pas satisfaisante pour les raisons suivantes: l'échéance des droits de timbre n'intervient dans tous les cas qu'après un délai de paiement de 30 jours (voir art. 11, 20 et 26 LT). **L'échéance des droits ne déclenche pas encore d'intérêts moratoires, mais seulement une sommation.** Entre l'échéance et l'envoi d'une sommation, il s'écoule un certain délai. Or, d'après le droit actuel, aucun intérêt moratoire n'est facturé si le débiteur acquitte les droits à l'Administration fédérale des contributions dans les 15 jours suivant la sommation. Cette réglementation est insatisfaisante dans la mesure où les droits de timbre font partie des impôts prélevés sur la base d'une taxation spontanée que le contribuable doit **déclarer et acquitter spontanément** dans un délai imparti, sans que l'Administration fédérale des contributions n'ait à engager une procédure de taxation. En vue de respecter **l'égalité devant la loi des contribuables**, il est indispensable de revoir la réglementation concernant le paiement tardif des droits de timbre, afin que le contribuable soit **en demeure** et doive payer des intérêts moratoires **sans que l'Administration fédérale des contributions n'ait à lui envoyer une sommation**, lorsqu'il ne respecte pas les échéances fixées dans la loi.

## 35.7 Commentaire des différentes modifications de la loi

### Article 6, 1er alinéa, lettre h

La nouvelle disposition s'applique aux sociétés anonymes, aux sociétés en commandite par actions, aux sociétés à responsabilité limitée et prévoit que les droits de participation émis au moment de leur création sont exemptés du droit d'émission dans la mesure où les prestations des actionnaires ne dépassent pas la somme de 250'000 francs. Il faut donc acquitter le droit d'émission sur la totalité du capital lorsque le capital de fondation d'une entreprise dépasse 250'000 francs. De plus, il ressort de la nouvelle disposition que le droit est dû si une société créée avec un capital minimum de 100'000 francs en franchise porte par la suite son capital à 150'000 ou à 200'000 francs. En effet, il ne s'agit alors plus de la création d'une entreprise qui seule doit bénéficier de la franchise prévue. La limite de 250'000 francs, nettement supérieure au capital minimum requis pour une société anonyme, doit permettre la

création d'entreprises dont le capital est suffisant dès le départ. L'article 6, 1er alinéa, lettre b, LT, institue une franchise de 50'000 francs pour les coopératives; il n'est donc pas nécessaire de nommer ces dernières dans la nouvelle version de la lettre h.

#### **Article 8, 1er alinéa**

Cette disposition a pour but d'abaisser le taux du droit d'émission sur les droits de participation de 3 à 2 pour cent.

#### **Article 24, 1er alinéa**

La législation en vigueur prévoit que le droit est calculé sur la prime nette au comptant à un taux de 5 pour cent; en ce qui concerne l'assurance-responsabilité civile et l'assurance de corps de véhicule, le taux s'élève à 1,25 pour cent. Afin d'unifier le taux du droit sur les primes d'assurance à 5 pour cent, il suffit de supprimer la deuxième partie du 1er alinéa de l'actuel article 24.

#### **Article 29**

La disposition actuelle prévoit que les montants acquittés avec retard ne seront soumis à un intérêt moratoire que s'ils restent dus 15 jours après une sommation officielle. Par analogie avec l'ordonnance du 22 juin 1994 sur la TVA (art. 38, 2e al.), le nouvel article 29 prévoit que le dépassement de la date d'échéance légale entraîne la mise en demeure du contribuable, même sans sommation de l'Administration fédérale des contributions.

## **4 Mesures d'économie appartenant au domaine de compétence du Conseil fédéral**

De nombreuses mesures d'économie ne nécessitent pas de modifications de lois, car elles sont de la compétence du Conseil fédéral. Afin de faire un tour d'horizon aussi complet que possible des mesures prévues en matière de dépenses, nous présentons ci-dessous les **modifications d'ordonnances** qui sont nécessaires (cf. ch. 41) et les **données du plan financier** déjà décidées (cf. ch. 42).

### **41 Mesures d'économie découlant de modifications d'ordonnances**

#### **41.1 Exécution des peines et des mesures**

Dans le cadre de la loi fédérale sur l'exécution des peines et des mesures sont versées des contributions à la construction de nouveaux édifices, à des extensions et des transformations de bâtiments. Les frais d'acquisition et d'équipement des terrains donnent également droit aux subventions jusqu'à présent. Voilà une exception par rapport à d'autres domaines subventionnés. En principe, l'acquisition de terrain n'est pas considérée. Comme le sol représente en outre un objet de spéculation très prisé, une modification des dispositions légales s'impose donc de ce point de vue.

Malgré les difficultés possibles, pour les organismes privés surtout, et un tarif journalier supérieur en raison de la diminution des contributions fédérales, il se justifie de supprimer les subventions relatives aux frais d'acquisition et d'équipement des terrains, et ce pour les motifs précités.

Les économies sont évaluées à environ 1 million de francs par an. Mais l'allégement effectif dépend fortement du nombre de demandes enregistrées. De plus, les effets de cette mesure ne devraient pas se faire sentir avant 1997 car les demandes reçues, en vertu du principe de la bonne foi, doivent encore être traitées selon le droit actuel.

## 41.2 Asile

En sus de l'institution du forfait alloué aux cantons pour les dépenses d'assistance aux requérants d'asile, le paquet de mesures d'assainissement prévoit une augmentation et une extension de l'obligation en matière de prestations sociales et de restitution. L'extension précitée aux avoires ne provenant pas d'une activité lucrative nécessite une modification légale qui sera soumise au Parlement dans le cadre d'un arrêté urgent. Cependant, le relèvement de la déduction de salaires de 7 à 10 pour cent et l'augmentation du montant soumis à restitution de 3600 à 4800 francs seront réglés par voie d'ordonnance. Une autre mesure en ce domaine consiste en la réduction du forfait accordé pour les frais administratifs. La loi sur l'asile prévoit à l'article 20 b, al. 2<sup>bis</sup> que la Confédération verse annuellement aux cantons un forfait en couverture de leurs dépenses administratives. Le montant de celui-ci est fixé par le Conseil fédéral. L'article 32, 2e al., let. b, de l'ordonnance 2 sur le financement de l'asile fixe le forfait à 1'500 francs par requérant. Ce montant est toujours indexé au coût de la vie, dans la mesure de la compensation du renchérissement octroyée au personnel fédéral. Au budget 1995, c'est un forfait de 1595 francs par nouveau requérant d'asile assigné au canton qui a été retenu comme base.

L'indemnisation a été introduite à l'occasion de la deuxième révision de la loi sur l'asile du 1er janvier 1988, afin de fournir aux cantons une contribution aux frais supplémentaires qu'ils encourent à ce titre. Les principes de l'Etat fédéral à propos de l'exécution des tâches exigeraient en réalité la suppression intégrale de cette indemnité, car il est contraire à ces règles d'indemniser de manière spécifique les frais administratifs des cantons résultant de l'exécution de lois fédérales. Mais, vu l'état des finances cantonales, on renoncera à la suppression pure et simple de l'indemnité. Une réduction des forfaits apparaît cependant possible dès le 1er janvier 1996. Les cantons auront ainsi suffisamment de temps pour prendre les mesures de restructuration qui s'imposent.

Le rabaissement du forfait alloué aux cantons pour leur dépenses administratives à 1'200 francs à partir du 1er janvier 1996 permettra une économie annuelle d'environ 8 millions de francs; cela nécessitera une modification de l'ordonnance correspondante.

Dans le domaine des étrangers, il est envisagé d'introduire dans toute la mesure du possible des forfaits pour l'indemnisation des dépenses d'assistance engendrées par les personnes admises provisoirement, comme pour les requérants. Fait nouveau, la réglementation en vigueur pour ces derniers doit s'appliquer par analogie aux

personnes admises provisoirement en ce qui concerne l'obligation en matière de prestations sociales et de restitution. Les modifications légales nécessaires sont soumises au Parlement dans le cadre d'un arrêté urgent. Le Conseil fédéral procède aux adaptations qui s'imposent au niveau du droit d'exécution par une modification de l'ordonnance sur l'internement (RS 142.281).

### **41.3 Mise en valeur des fruits et des pommes de terre**

Dans les deux secteurs précités, en admettant l'hypothèse de récoltes moyennes, ce sont des économies de 10 millions au total qui pourront être réalisées durant les exercices 1994/95, et de 15 millions dès 1995/96. Ces économies doivent être réalisées par moitié à charge respective de la mise en valeur des fruits et des pommes de terre. En date du 1er septembre 1994, le Conseil fédéral a mis en vigueur les modifications de l'ordonnance nécessaires à ce projet d'allégement.

S'agissant des fruits, ce projet doit être réalisé au moyen d'une provision perçue sur les prix des producteurs et fixée en fonction de la récolte. A cet égard, la priorité sera donnée à une solution adoptée sur une base contractuelle, dans l'esprit des propositions émanant de la Fruit-Union. Si la branche des producteurs de fruits ne pouvait accepter une telle solution, une provision fondée sur des rapports de droit public serait prélevée à des fins de cofinancement des pertes subies à l'occasion de la mise en valeur de ces produits.

Dans le secteur des pommes de terre, le potentiel d'économie visé pourra être atteint par des mesures relevant du domaine de compétence de la Régie fédérale des alcools. En l'espèce, les suppléments accordés sur le prix des pommes de terre de plein champ pour les excédents des pommes de terre de table qui doivent être mis en valeur dans le secteur des produits d'affouragement devront être réduits durant l'année comptable 1994/95 et totalement supprimés dès 1995/96. Une réglementation basée le principe de la provision, analogue à celle du secteur des fruits, n'est pas envisagée.

## 41.4 Assurance-invalidité: réduction du taux des contributions de la Confédération et renforcement de la concurrence lors de l'acquisition des moyens auxiliaires

Selon les articles 99, 3e al. et 100, 2e al. let. a, du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI) les subventions pour la construction, l'agrandissement et la rénovation de centres de réadaptation, d'ateliers pour l'emploi durable de handicapés et de homes destinés à favoriser ou simplifier leur réadaptation, l'exercice de leur profession, ou leur occupation ainsi qu'une organisation judicieuse de leurs loisirs s'élèvent, en règle générale, à un tiers des frais considérés. S'il existe un intérêt majeur à la construction ou à l'agrandissement d'un établissement ou d'un atelier, des subventions pourront être accordées à concurrence de la moitié des frais considérés, ainsi que des prêts à titre gratuit ou onéreux.

A l'avenir, le taux de subvention ne devra pas, en principe, dépasser un tiers des frais considérés. Maintenant que le développement des constructions destinées aux invalides a atteint un niveau remarquable, il est soutenable d'exclure l'application de la règle d'exception lors de la fixation des subventions aux constructions. Au demeurant, cette mesure entraîne certaines simplifications d'ordre administratif. Les économies se chiffrent pour la Confédération à environ 11 millions par an dès 1996.

En principe, les assurés ont le libre choix entre les différents centres de distribution des moyens auxiliaires AI. Ils doivent toutefois présenter un devis à l'office AI compétent avant de faire l'acquisition d'un tel équipement. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) est habilité de son côté à requérir des organes d'exécution de l'AI qu'ils exigent des offres concurrentielles. Cela n'est possible qu'en l'absence de conventions tarifaires. Conformément à l'article 27, 1er al., LAI, l'OFAS a conclu de telles conventions avec les associations professionnelles dans certains secteurs. Il est prévu, en cas de modification des contrats existants, de tenir meilleur compte d'une concurrence renforcée ainsi que des exigences en matière de gestion. La Commission des cartels procède actuellement à un inventaire dans tout le domaine des moyens auxiliaires dans le but d'établir s'il faut entreprendre un examen des différents marchés.

Les économies potentielles évaluées à 15 millions par an devraient être atteignables grâce aux mesures prévues.

## **41.5 Formation professionnelle: contributions fédérales aux frais de location**

Conformément à la loi fédérale sur la formation professionnelle, la Confédération fournit en premier lieu des subventions aux constructions dans le domaine de la formation professionnelle. Les dispositions d'exécution prévoient en fait que dans des cas fondés, une contribution fédérale peut être également versée pour les frais de location d'un bâtiment, conformément aux taux de subvention pour les constructions. La condition requise à cet effet est que la location engendre des coûts nettement inférieurs à ceux d'une nouvelle construction ou d'un agrandissement.

Il est prévu de supprimer, à l'échelon fédéral, les subventions aux constructions destinées à la formation professionnelle. A l'avenir, il y a donc lieu de renoncer aussi aux contributions fédérales pour les frais de location en matière de formation professionnelle en tant que mesures de soutien subsidiaires. D'abord, on considérera que les nouveaux baux ne donnent plus droit à des subventions; ensuite les subventions aux contrats de location existants seront supprimées à la fin de la période de loyer 1995/96. Le niveau élevé des constructions et les dispositions transitoires prévues - les demandes de subvention des constructions doivent être prises en compte jusqu'à la fin 1995 - justifient cette mesure et permettent aux organes de la formation professionnelle de s'y préparer à temps. Cette disposition va engendrer des économies d'environ 6,5 millions par an pour la Confédération.

## **41.6 Réduction du cheptel en surnombre**

Selon l'article 19 g de la loi sur l'agriculture, le Conseil fédéral peut octroyer, pendant une période transitoire de cinq ans au plus, des subventions pour l'élimination de cheptels et pour la fermeture d'exploitations pour des motifs de protection des eaux. Ce complément à la loi a été adopté dans le cadre des débats sur la nouvelle loi sur la protection des eaux (entrée en vigueur: 1er nov. 1992). Le Parlement voulait surtout indemniser des exploitations avec un cheptel en surnombre, lesquelles polluent considérablement les eaux, pour les inciter à respecter l'environnement.

Le recours à cette aide n'a pas été celui que l'on attendait. Environ 85 exploitations en 1993, et une centaine en 1994, ont réduit ou totalement cessé leur activité. L'ordonnance du 13 janvier 1993 concernant les contributions pour l'abandon



d'exploitations, la réduction de cheptels et l'adaptation d'exploitations (RS 916.019), ordonnance dont la validité est limitée au 31 janvier 1997, doit être abrogée de manière anticipée avec effet au 31 décembre 1994. Une réduction de durée de deux ans est soutenable et devrait être acceptée par les milieux intéressés, ce d'autant plus que la base légale contient une formule potestative. De plus, de telles prestations sont contraires au principe du pollueur-payeur.

La réduction de la durée de l'ordonnance permettra des économies de 14,4 millions en 1995 et de 17,4 millions en 1996.

## **41.7 Mesures d'incitation en matière de production végétale**

Depuis 1992, la Confédération alloue à titre de mesure d'incitation des subventions pour la production extensive de céréales. Par ce terme, il faut entendre la culture de céréales sans aucun recours à des régulateurs de croissance, des fongicides et des insecticides. La base légale actuelle pour l'octroi de telles subventions arrivera à échéance fin 1996 (arrêté fédéral concernant la modification d'une durée limitée de la loi sur l'agriculture, modification du 21 juin 1991; RO 1991 2611). Dès ce moment-là, les subventions pour les céréales de cultures extensives devront être intégrées dans le programme d'encouragement conformément à l'article 31 LAgr. La baisse, dès 1996, de tous les taux représentera un pas dans ce sens. Pour fixer les nouvelles contributions, on modifiera l'ordonnance du 2 décembre 1991 sur l'orientation de la production végétale et l'exploitation intensive (RS 910.179).

Grâce à la réduction des subventions, environ 20 millions seront épargnés dès 1996.

## **41.8 Baisse du prix de base du lait**

Dans le contexte de la nouvelle orientation de notre politique agricole et de l'exécution des obligations découlant du GATT, une nouvelle baisse du prix de base du lait s'avère inévitable. Des frais élevés de mise en valeur devant grever comme par le passé le compte laitier, l'étape inévitable du rabaissement du prix doit intervenir en 1996 déjà. Sur la base de la planification financière, la réduction du compte laitier se chiffre à 50 millions pour 1996 et à 150 millions par an en 1997 et 1998. Les hausses des paiements directs prévues au plan financier permettront de compenser les pertes de

revenu résultant de la diminution du prix du lait. Le Conseil fédéral a augmenté en conséquence les paiements directs de 50 millions.

#### **41.9 Assouplissements en matière de contrôle des Suisses de l'étranger**

L'obligation, faite aux Suisses, de s'annoncer auprès des représentations de notre pays lors de séjours prolongés à l'étranger découle à la fois de dispositions civiles et militaires. Le règlement du 24 novembre 1967 du Service diplomatique et consulaire suisse RS 191.1 règle l'immatriculation obligatoire dans le domaine civil: tout ressortissant qui a l'intention de prendre domicile dans une circonscription consulaire pendant plus de douze mois doit s'annoncer auprès de la représentation compétente. L'ordonnance du 29 octobre 1986 sur les contrôles militaires (RS 511.22) PISA prévoit également l'obligation de s'annoncer pour les hommes de nationalité suisse incorporés ou en l'âge de l'être et qui séjournent plus de six mois à l'étranger. Il est prévu d'assouplir au maximum ces différents contrôles par la révision des textes juridiques mentionnés ci-dessus et de simplifier les procédures administratives. La réforme Armée 95, qui nécessite de toute manière une révision de l'ordonnance sur les contrôles militaires, nous donnera l'occasion de le faire. En outre la suppression du prélèvement de la taxe militaire à l'étranger votée récemment par le Parlement déchargera les représentations suisses et imposera simultanément des adaptations organisationnelles. L'ensemble de ces réaménagements, lesquels sont étroitement liés entre eux, pourrait entrer en vigueur au 1er janvier 1996. Grâce à l'allègement des contrôles et à une rationalisation de la procédure, il est permis d'escompter certaines économies au niveau des coûts d'exploitation, mais pour l'instant elles sont difficiles à chiffrer.

#### **41.10    Chargement des véhicules, réduction des contributions destinées à réduire les prix**

Le chargement de véhicules automobiles accompagnés à travers les tunnels alpins fait actuellement l'objet d'une réduction de prix financée par les recettes affectées provenant des droits sur les carburants. La contribution s'élève aujourd'hui à 15 francs par voiture. La promotion du feroutage était initialement motivée par la politique des transports et, surtout, de l'environnement. Mais le trafic touristique, en particulier, devrait aussi profiter de cette réduction de prix. Or, à l'heure actuelle, les subventions allouées à la consommation ne se justifient pratiquement plus dans cette mesure. Les contributions précitées doivent donc être réduites de 50 pour cent dès 1995. Les économies s'élèveront, pour un nombre de véhicules inchangé, à environ 12 millions par an. Il faut partir de l'idée que les chemins de fer vont offrir, comme jusqu'à présent, des abonnements multicourses à prix avantageux à ceux qui recourent fréquemment au chargement d'automobiles.

#### **41.11    Entretien des routes nationales, forfaits**

Jusqu'à présent, les cantons étaient indemnisés pour l'exploitation des routes nationales sur la base de leurs frais effectifs. Un tel système impose une lourde charge administrative. Par ailleurs, il ne contient aucune incitation à améliorer l'efficacité des services chargés de veiller à ce que les routes nationales soient utilisables en permanence.

Par l'introduction d'un système de forfaits dans l'indemnisation des travaux relatifs à l'exploitation des routes nationales, on recherche des simplifications administratives profitables aussi bien aux cantons qu'à la Confédération. Ce système doit par ailleurs favoriser les cantons travaillant de manière efficace.

Les détails du nouvel aménagement des indemnités pour l'entretien des routes nationales ne sont pas encore fixés. Plusieurs modalités sont envisageables. Il est possible que l'introduction du décompte forfaitaire nécessite une redéfinition des compétences en matière d'élaboration des normes d'exploitation des routes nationales. Le DFTCE a commencé ses travaux.

## **41.12 Extension du délai pour la réalisation des mesures de protection contre le bruit**

L'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.41) fixe un délai au 31 mars 2002 pour l'assainissement acoustique des installations fixes existantes. Conformément à la proposition de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, ce délai sera prolongé de cinq ans pour ce qui est des routes et des installations ferroviaires. Cela doit permettre un étalement dans le temps des investissements requis, qui profitera aussi bien aux cantons et aux communes qu'à la Confédération.

Dans le domaine routier, il en résultera un allègement annuel pour la Confédération de quelque 5 millions. Dans le domaine ferroviaire, un groupe de travail interdépartemental mandaté par le Conseil fédéral prépare, conjointement avec des représentants des chemins de fer, des recommandations quant à l'exécution de l'OPB. Des informations plus précises sur les conséquences financières de la prolongation du délai applicable aux installations ferroviaires ne pourront être données qu'une fois connues les conclusions de ce groupe de travail.

## **42 Données du plan financier**

Etant donné qu'une réduction du taux de croissance des dépenses de la Confédération est inévitable, le Conseil fédéral a revu à la baisse les chiffres du plan financier pour tous les départements dans le cadre des arrêtés relatifs aux mesures d'assainissement 1994. Dans les domaines concernés, les décisions devant être soumises au Parlement et celles pour lesquelles le Conseil fédéral est compétent devront par conséquent tenir compte des **données financières réduites**.

Voici les réductions les plus importantes apportées au plan financier, articulées par groupes de tâches.

**Données du plan financier (par groupes de tâches)**

|                                                                              | <b>B1995</b>                      | <b>PF<br/>1996</b> | <b>PF<br/>1997</b> | <b>PF<br/>1998</b> |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|                                                                              | <b>Réduction en mio de francs</b> |                    |                    |                    |
| <b>Administration générale</b>                                               | <b>127.0</b>                      | <b>174.0</b>       | <b>163.0</b>       | <b>177.0</b>       |
| dont:                                                                        |                                   |                    |                    |                    |
| Informatique                                                                 | 42.0                              | 66.0               | 90.0               | 97.0               |
| Constructions fédérales                                                      | 13.0                              | 34.0               | 13.0               | 13.0               |
| Mesures en matière de personnel                                              | 72.0                              | 74.0               | 60.0               | 67.0               |
| <b>Relations avec l'étranger</b>                                             | <b>154.2</b>                      | <b>277.4</b>       | <b>286.4</b>       | <b>276.2</b>       |
| dont:                                                                        |                                   |                    |                    |                    |
| Aide au développement,                                                       | 93.0                              | 180.0              | 184.0              | 186.0              |
| Aide à l'Europe de l'Est                                                     | 51.2                              | 88.4               | 92,4               | 79,2               |
| <b>Défense nationale</b>                                                     | <b>55.0</b>                       | <b>306.0</b>       | <b>356.0</b>       | <b>356.0</b>       |
| dont:                                                                        |                                   |                    |                    |                    |
| DMF                                                                          | 50.0                              | 300.0              | 350.0              | 350.0              |
| <b>Formation et recherche fondamentale</b>                                   | <b>84.0</b>                       | <b>143.0</b>       | <b>182.0</b>       | <b>99.0</b>        |
| dont:                                                                        |                                   |                    |                    |                    |
| Aide aux universités, recherches et bourses d'études                         | 38.0                              | 62.0               | 68.0               | 58.0               |
| Domaine des écoles polytechniques fédérales (EPF)                            | 46.0                              | 78.0               | 112.0              | 41.0               |
| <b>Culture et loisirs</b>                                                    | <b>0.0</b>                        | <b>2.0</b>         | <b>2.0</b>         | <b>2.0</b>         |
| <b>Prévoyance sociale</b>                                                    | <b>53.0</b>                       | <b>61.0</b>        | <b>64.5</b>        | <b>74.5</b>        |
| dont:                                                                        |                                   |                    |                    |                    |
| Domaine de l'asile                                                           | 43.0                              | 48.0               | 41.0               | 41.0               |
| Encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements | 10.0                              | 10.0               | 20.0               | 30.0               |
| <b>Trafic</b>                                                                | <b>142.5</b>                      | <b>270.0</b>       | <b>322.0</b>       | <b>328.0</b>       |
| dont:                                                                        |                                   |                    |                    |                    |
| Routes nationales, construction                                              | 142.5                             | 270.0              | 310.0              | 310.0              |
| <b>Agriculture et alimentation</b>                                           | <b>1.0</b>                        | <b>5.2</b>         | <b>5.1</b>         | <b>5.1</b>         |
| <b>Autres secteurs économiques</b>                                           | <b>0.0</b>                        | <b>4.0</b>         | <b>4.0</b>         | <b>0.0</b>         |
| <b>TOTAL</b>                                                                 | <b>608.7</b>                      | <b>1236.4</b>      | <b>1380.1</b>      | <b>1323.2</b>      |

**Commentaire:** Pour 1995, les réductions budgétaires ne sont mentionnées que dans la mesure où elles ont été décidées en relation avec des données du **plan financier**. D'autre part, les demandes de crédit 1995 ont été

réduites dans le cadre de la mise au point du budget. Au total, les réductions opérées par le Conseil fédéral s'élèvent à 1290,2 millions (cf. ch. 21).

Avec des économies potentielles de l'ordre de 1,2 à 1,4 milliard à partir de 1996, les données du plan financier représentent, sous l'angle du montant épargné, un élément important des mesures d'assainissement 1994. Les coupes touchent largement les *dépenses de la Confédération*, dont la maîtrise passe nécessairement par les données du plan financier, en particulier dans les domaines de la défense nationale, de l'administration générale ainsi que de la formation et de la recherche fondamentale.

En dépit des réductions dans le secteur des relations avec l'étranger et qui affectent surtout l'aide au développement et aux pays de l'Est, la Confédération continue à donner à ce secteur une haute priorité. En effet, malgré les coupes décidées au niveau du plan financier pour les années à venir, il est certain que l'engagement en faveur du Tiers-Monde pourra continuer à peu près au rythme de la croissance économique intérieure. Dans ce domaine, les missions destinées au maintien de la paix ne seront pas touchées. La défense nationale souffrira le plus de ces restrictions, puisque le plan financier prévoit des réductions de 300 à 350 millions. L'accent porte sur une baisse globale des dépenses du Département militaire concentrée sur les frais d'exploitation. Au chapitre de la formation et de la recherche fondamentale, les coupes notoires ont pour but de stabiliser à 2,5 pour cent le taux de croissance annuel en valeur nominale jusqu'en 1998. Sont exclus de cette mesure la coopération en matière de recherche et de formation avec l'Union Européenne (UE) ainsi que la création de hautes écoles spécialisées (HES), de sorte que la réalisation de ces projets n'est pas remise en cause. Dans le domaine de la prévoyance sociale, les compressions affectent surtout le domaine de l'asile, qui a été amputé de plus de 40 millions par an. Parallèlement, des coupes ont été opérées dans le secteur de l'encouragement à la construction de logements. Au cours de ces dernières années, les crédits y relatifs ont fortement augmenté. L'évolution du marché du logement permet de réduire par étapes les subventions de 10 (1996) à 30 (1998) millions. Malgré les restrictions prévues au chapitre de la construction des routes nationales, l'achèvement de leur réseau n'est pas remis en question. Toutefois, compte tenu de la situation financière critique et des dépenses élevées qui nous attendent pour la réalisation de l'infrastructure ferroviaire (RAIL 2000, NLFA), un certain étalement des travaux s'impose. De son côté, l'administration participe amplement à l'effort de redressement puisqu'elle subit des coupes d'environ 170 millions par an. L'abandon de la compensation du renchérissement pour l'année à venir évite à la Confédération une dépense de l'ordre de 70 millions par année. Des économies sensibles ont été réalisées grâce au

plafonnement des investissements en matière d'informatique (matériel, logiciels) au niveau du budget de 1994. De cette façon, les dépenses seront réduites, en 1998, de 100 millions à peu près par rapport à la planification initiale.

## 5 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

### 51 Pour la Confédération

Le tableau ci-dessous présente un résumé des incidences financières des mesures prévues. En font partie les effets des allègements ciblés (mesures d'économie spécifiques, y compris les allègements au chapitre de la restitution des redevances douanières perçues sur les carburants et en matière de droit d'asile), la prolongation des réductions linéaires des subventions à raison de 250 millions par an environ (1996 et 1997), la baisse du service de l'intérêt due à la compression du découvert et les mesures proposées par le Conseil fédéral au sujet des recettes. Ces chiffres ne comprennent pas les conséquences de l'assainissement incontournable des CFF et du nouveau modèle de financement de l'infrastructure ferroviaire.

| Déficit du compte financier                                              | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         |
|--------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                                                                          | en milliards |              |              |              |
| <b>avant assainissement</b>                                              | - 7,8        | - 6,9        | - 6,9        | - 5,9        |
| - Mesures d'économies ciblées <sup>1)</sup>                              | 1,3          | 1,6          | 2,1          | 2,0          |
| - Prolongation réduction linéaire des subventions                        |              | 0,3          | 0,3          |              |
| - Baisse des charges d'intérêts                                          |              | 0,1          | 0,3          | 0,5          |
| - Recettes supplémentaires                                               |              | 1,1          | 1,3          | 1,5          |
| <b>après assainissement avant l'assainissement des CFF <sup>2)</sup></b> | <b>- 6,5</b> | <b>- 3,8</b> | <b>- 2,9</b> | <b>- 1,9</b> |

- 1) Y compris les allègements au chapitre de la restitution des redevances douanières perçues sur les carburants et en matière de droit d'asile.
- 2) La conception directrice des CFF est en consultation. Trois variantes concernant l'assainissement financier des CFF sont à l'étude. Le Conseil fédéral se prononcera ultérieurement sur cette conception directrice et ses incidences financières.

Les conséquences de la réduction du temps de travail envisagée par le Conseil fédéral et entraînant des conséquences financières pour le personnel, ainsi que les mesures complémentaires et les projets de réforme décrits sous chiffre 6 ne figurent pas non plus dans ce tableau.

En cas de réalisation complète des mesures proposées, les **allègements ciblés** quantifiables à l'heure actuelle (compte tenu de la baisse des charges d'intérêts, mais sans prolongation des réductions linéaires) réduiront le déficit du compte financier 1995 de 1,3 milliard. De 1996 à 1998, il faut compter entre 1,8 et 2,6 milliards par an. Grâce aux allègements spécifiques, les dépenses globales de 1995 diminueront de 2,9 pour cent. **De 1996 à 1998**, les dépenses globales baisseront dans une proportion de **3,6 à 4,4 pour cent** (à l'exclusion de l'économie réalisée sur le service de l'intérêt). Cette compression des dépenses représente jusqu'à 0,7 pour cent du produit intérieur brut. La quote-part de l'Etat sera nettement inférieure grâce aux mesures d'assainissement. Sans programme de redressement, elle passera de 12,0 pour cent (1995) à 12,4 pour cent dans les années 1996 à 1998. Les mesures d'assainissement spécifiques de 1994 permettront de la stabiliser à **11,8 pour cent dès 1995**.

Les dépenses des groupes de tâches les plus importants sous l'angle financier présentent l'évolution suivante, avec et sans assainissement (sans réductions linéaires).

| Groupes de tâches                                    | Taux de croissance moyen<br>1994-1998 en % |       |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-------|
|                                                      | Avant                                      | Après |
| mesures d'économies ciblées                          |                                            |       |
| Dépenses globales                                    | 4,1                                        | 3,1   |
| Relations avec l'étranger                            | 6,0                                        | 3,1   |
| Formation et recherche fondamentale                  | 4,6                                        | 3,9   |
| Agriculture et alimentation                          | 3,9                                        | 2,7   |
| Trafic 1)                                            | 3,4                                        | 1,8   |
| Prévoyance sociale 2)                                | 2,5                                        | 1,8   |
| Défense nationale                                    | 2,2                                        | 0,7   |
| Dépenses financières<br>(parts cantonales, intérêts) | 9,7                                        | 8,6   |

- 1) Sans les charges supplémentaires imputables à la réforme des CFF (nouvelle conception directrice) et celles grevant le compte capital du fait du transit alpin par le Gothard et de l'intégration de la Suisse orientale.
- 2) Sans tenir compte de l'assurance-chômage, les taux de croissance s'élèvent respectivement à 7,5 et 6,5 pour cent.

Sans les mesures d'économies ciblées, la croissance moyenne annuelle des dépenses se situe, de 1994 à 1998, au-dessus du taux de croissance prévisible du PIB en termes nominaux qui est de 3,6 pour cent. En adoptant les mesures d'économies ciblées, il est possible de **ramener l'augmentation des dépenses nettement au-dessous du niveau de la croissance économique.**

En termes absolus, la **prévoyance sociale** fournit, avec 1,7 milliard environ, la contribution la plus importante à l'effort d'assainissement entrepris pour la période 1995-1998 soit environ un quart des économies globales. En l'occurrence, la révision de l'assurance-chômage devant intervenir par voie d'arrêté fédéral urgent le 1er janvier

1995 joue un rôle primordial: elle conduira en effet, au cours de l'année budgétaire, à des économies de plus de 500 millions. Pendant la période prise en compte par le plan financier, c'est la réduction des contributions fédérales à l'AVS (de 17,5 à 17,0 pour cent) qui contribuera essentiellement à la compression des dépenses. Avec un volume d'économies de plus de 1,4 milliard, les **transports** aussi participeront sensiblement à l'allègement des finances. Sont primordiales à cet égard les réductions des crédits affectés à la construction des routes nationales, qui représentent à elles seules plus d'un milliard ou 15 pour cent de l'ensemble des économies ciblées. La **défense nationale** subira des restrictions de 1,1 milliard. En matière de **relations avec l'étranger**, on a prévu des économies spécifiques excédant de peu 1 milliard de francs. De son côté, l'**administration générale** doit participer à l'assainissement à raison de 650 millions à peu près, alors que la **formation et la recherche fondamentale** ainsi que l'**agriculture** y contribueront respectivement à raison de 500 et 400 millions. Les autres groupes de tâches présentent des montants d'économies de moindre importance.

**Allégements ciblés réalisés dans le domaine réservé de la Confédération (sans intérêts passifs) et dans le domaine des transferts**

|                     | 1995 |    | 1996 |    | 1997 |    | 1998 |    |
|---------------------|------|----|------|----|------|----|------|----|
|                     | Mia  | %  | Mia  | %  | Mia  | %  | Mia  | %  |
| Dom. Conf.          | 0,2  | 18 | 0,6  | 34 | 0,6  | 30 | 0,6  | 28 |
| Dom. des transferts | 1,1  | 82 | 1,0  | 66 | 1,5  | 70 | 1,4  | 72 |

**Structure du compte 1993 en comparaison:**

|                              |      |
|------------------------------|------|
| Domaine de la Confédération: | 33 % |
| Domaine des transferts:      | 67 % |

Si les allégements ciblés sont répartis entre le domaine réservé de la Confédération et celui des transferts, il apparaît que tous deux feront l'objet de coupes presque proportionnelles durant la période de planification financière. Compte tenu des économies réalisées en matière d'intérêts passifs, le domaine réservé 1997 et 1998 devrait apporter une bien meilleure contribution à l'amélioration du résultat global.

## Allégements ciblés en matière de dépenses courantes (sans intérêts passifs) et de dépenses d'investissement

|                    | 1995 |    | 1996 |    | 1997 |    | 1998 |    |
|--------------------|------|----|------|----|------|----|------|----|
|                    | Mia  | %  | Mia  | %  | Mia  | %  | Mia  | %  |
| Dépenses courantes | 0,5  | 41 | 1,2  | 75 | 1,7  | 78 | 1,6  | 79 |
| Investissements    | 0,8  | 59 | 0,4  | 25 | 0,4  | 22 | 0,4  | 21 |

### Structure du compte 1993 en comparaison:

|                    |      |
|--------------------|------|
| Dépenses courantes | 84 % |
| Investissements    | 16 % |

En 1995, les mesures d'assainissement toucheront les dépenses d'investissement dans une proportion nettement supérieure à leur part aux dépenses globales. Cela résulte surtout des mesures urgentes en matière d'assurance-chômage. Le relèvement du taux des cotisations de 2 à 3 pour cent et l'introduction d'un délai de carence de 5 jours dès le 1er janvier 1995 réduisent à raison de 525 millions les emprunts nécessaires au fonds de compensation de l'assurance-chômage. Les prêts portant intérêts et remboursables tombent sous la notion d'investissement. En conséquence, 70 pour cent des compressions des dépenses d'investissement, soit 40 pour cent de l'ensemble des mesures spécifiques en 1995, sont réalisées grâce aux modifications apportées à l'assurance-chômage. De 1996 à 1998, ces mêmes dépenses seront réduites dans une mesure légèrement supérieure aux autres. A ce titre, les principales économies sont faites dans le domaine de la construction des routes nationales, dont les crédits doivent être réduits jusqu'à concurrence de 310 millions par an durant la période du plan financier. Ces routes représentent donc, de 1996 à 1998, entre 16 et 17 pour cent de l'ensemble des allégements ciblés.

Du côté des **recettes supplémentaires**, le Conseil fédéral propose une imposition accrue des agents énergétiques d'origine fossile. L'augmentation des droits sur les carburants, sur les huiles et le gaz de chauffage fournit à partir de 1996 des recettes douanières nettes supérieures de 1,1 à 1,2 milliard par an. Compte tenu des autres révisions fiscales, les finances fédérales en seront allégées annuellement de 1,1 à 1,5

milliard. La quote-part fiscale de la Confédération augmente d'environ 0,4 point de pourcentage. A l'issue de la période de planification, elle atteindra 10,2 pour cent et sera donc supérieure, à raison de 0,5 et 0,4 point de pourcentage, à ce qu'elle était en 1986 et 1988 lorsque la conjoncture était comparable.

**En cas de réalisation intégrale de tous les allégements ciblés et des recettes supplémentaires chiffrables actuellement**, les améliorations financières se traduiront à partir de 1997 par un montant annuel de 3,4 à 3,6 milliards. A cela s'ajouteront des économies considérables au chapitre des intérêts passifs et l'allègement obtenu par la prolongation des coupes linéaires jusqu'en 1997. Ainsi, la majeure partie des déficits d'origine structurelle pourra être éliminée et l'endettement public ne dépassera pas certaines limites. En tout, les dettes nouvelles de la Confédération seront réduites, en comparaison d'un développement incontrôlé, de presque 13 milliards d'ici la fin de la période de planification. En conséquence, **l'économie en général** devrait largement bénéficier des mesures d'assainissement 1994.

## 52 Pour les cantons

### 52.1 Conséquences pour l'ensemble des cantons

Selon le budget de la Confédération pour l'année 1994, d'un montant de 42,6 milliards, les dépenses de transferts ne représentent pas moins de 28,3 milliards, soit 66,3 pour cent de l'ensemble des dépenses. Les transferts à destination des cantons totalisent 10,3 milliards ou près de 25 pour cent des dépenses fédérales. Les nouvelles mesures d'assainissement ne peuvent, vu la structure du budget fédéral, épargner totalement les dépenses de transferts aux cantons. Il sera en tout cas tenu compte de la situation financière des cantons, qui est aussi mauvaise. D'autre part, les cantons pourront partiellement compenser leurs charges supplémentaires du fait qu'ils toucheront une part des recettes supplémentaires proposées par la Confédération.

Le programme d'assainissement 1994 engendrera dans son ensemble pour les cantons, en 1997, des charges supplémentaires globales de 270 millions et des recettes additionnelles de 150 millions. Le tableau ci-dessous présente les effets des mesures d'assainissement 1994 sur les finances cantonales:

#### Effets sur les finances cantonales 1997 (en mio.)

| Mesures                                                                                                             | Charges      | Allégements  | Solde        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Mesures d'économies ciblées                                                                                         | + 106        |              |              |
| Réductions linéaires des aides financières et des indemnités                                                        | + 164        |              |              |
| Relèvement du droit sur les carburants de 15 centimes par litre                                                     |              | - 48         |              |
| Suppression de la restitution des droits de douane (pêche professionnelle, agriculture et sylviculture, ETC et PTT) |              | - 12         |              |
| Barème proportionnel pour personnes morales en matière d'impôt fédéral direct                                       |              | - 90         |              |
| <b>Total</b>                                                                                                        | <b>+ 270</b> | <b>- 150</b> | <b>+ 120</b> |

Les charges supplémentaires des cantons, résultant des **mesures d'économies ciblées**, se monteront à 106 millions au total en 1997. Elles sont dues avant tout à l'entretien des routes nationales (73 mio.) et au domaine de l'asile (33 mio.). Les mesures

projetées se situent dans le droit fil des propositions émanant du groupe de travail commun DFF/CDCF<sup>1)</sup>. Elles visent un accroissement de la rationalisation et de l'efficacité dans l'accomplissement des tâches publiques. Ainsi, en matière d'asile, la réduction des indemnités pour frais administratifs alliée à l'extension des forfaits pour les indemnités aux cantons inciteront ces derniers à rechercher les solutions les plus efficaces. En ce qui concerne l'entretien des routes nationales, la Confédération propose une réduction des taux de subventionnement. Il est reconnu que des taux de subvention trop élevés n'incitent pas aux économies. Aussi cette mesure devrait-elle inciter les cantons à rechercher les solutions les plus avantageuses. Un groupe de travail s'occupe aussi de ce problème et réexamine les normes et standards dans le domaine de la construction et de l'entretien des routes nationales. Pour donner aux cantons une marge de manoeuvre suffisante, les normes fédérales devront être réduites là où la sécurité le permet.

Le programme d'assainissement 1994 prévoit, parallèlement aux mesures ciblées, une prolongation en 1996 et 1997 de la **réduction linéaire** (qui avaient été décidées pour la période 1993 - 1995) des aides financières et des indemnités de la Confédération. Sur le montant de 250 millions qui devrait être économisé, 164 millions environ concernent les subventions allouées aux cantons. Ces chiffres doivent être considérés comme provisoires. Des données plus précises ne pourront être fournies que sur la base de l'ordonnance que doit publier le Conseil fédéral à propos de l'application de la réduction linéaire des subventions.

Une analyse plus approfondie des aides financières et des indemnités montre cependant que différentes réductions des dépenses fédérales offrent aussi des possibilités d'allègement à moyen terme pour les cantons (par ex. en matière de protection des eaux et d'agriculture). Ainsi un canton peut également réduire ses propres prestations, qui lui sont imposées par la loi sur les subventions, lorsqu'il s'agit des subsides fédéraux qui ne font que transiter par les comptes cantonaux pour atteindre leur destinataire. L'expérience a montré qu'en général les cantons ne compensent pas la réduction des aides fédérales en allouant eux-mêmes des subsides.

---

1) Voir note de bas de page du ch. 15

Mais s'agissant de certains transferts aux cantons, les finances de ces derniers seront directement affectées par la réduction linéaire. Les coupes les plus sévères sont opérées dans les domaines suivants:

| Domaine de subvention                                                  | en millions |
|------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Aide aux universités (subventions de base et pour les investissements) | 27          |
| Dépenses cantonales en faveur des bourses d'étude                      | 10          |
| Formation professionnelle                                              | 24          |
| Routes principales                                                     | 31          |

En sus des effets décrits, provoqués par les mesures d'économie ciblées, et de la réduction linéaire des subventions, les cantons peuvent d'autre part s'attendre à des **recettes supplémentaires** provenant des améliorations proposées sur ce plan-là. En cas de relèvement du droit de base sur les carburants de 15 centimes par litre, l'augmentation de 48 millions de la part des cantons au produit des droits de douane sur les carburants compense dans une large mesure les dépenses supplémentaires pour l'entretien des routes nationales (69 mio. au total). La suppression prévue du remboursement des droits de douane sur les carburants utilisés par l'agriculture, la sylviculture, la pêche professionnelle, les entreprises de transport concessionnaires et les PTT se traduit indirectement par des allègements et par des dépenses supplémentaires pour les cantons. Ces derniers participeront, d'une part, dès 1997 à concurrence de quelque 12 millions aux recettes supplémentaires affectées au domaine des routes. Ils devront, d'autre part, contribuer à supporter les déficits accrus des entreprises de transport concessionnaires dus à la suppression des allègements. Enfin, l'introduction du barème proportionnel pour les personnes morales en matière d'impôt fédéral direct pourrait entraîner un supplément de recettes en faveur des cantons de l'ordre de 90 millions.

Les charges supplémentaires des cantons engendrées par le programme d'assainissement 1994 doivent être évaluées en fonction du contexte créé par les précédents programmes. Le premier programme s'est soldé, pour les cantons, par un excédent de 225 millions si l'on considère la part cantonale à l'augmentation des droits sur les carburants de 20 centimes par litre et la participation au bénéfice de la Banque

nationale (400 millions). Les mesures 1993, qui ont été élaborées en contact étroit avec la Conférence des directeurs cantonaux des finances, n'ont pas occasionné de charges accrues pour les cantons; elles leur ont, au contraire, ouvert un potentiel d'économies s'élevant à environ 50 millions. Le troisième train de mesures devrait grever les finances cantonales à concurrence de 120 millions. Si l'on considère les trois programmes d'assainissement, il reste au bout du compte un allègement pour les cantons. Les effets des mesures d'assainissement 1994 pour les cantons demeurent donc, dans l'ensemble, dans des limites acceptables.

## **52.2 Conséquences pour les cantons en particulier**

Pour chiffrer de manière détaillée les incidences du programme d'assainissement 1994 par canton il faut procéder à une analyse plus nuancée et prendre connaissance des résultats avec retenue. Les calculs tiennent compte des effets des mesures d'économie ciblées (106 mio.) et de la réduction linéaire des subventions (164 mio.). Les allègements des cantons proviennent de leurs parts aux recettes supplémentaires proposées en matière de droits de douane sur les carburants (60 mio.) et d'impôt fédéral direct (90 mio.).

Les réductions linéaires affectent davantage les cantons à faible capacité financière que les cantons à forte capacité financière. Les montants des prélèvements opérés au titre des mesures ciblées et des réductions linéaires se traduisent donc aussi par une charge moyenne en franc par habitant de:

- ⇒ 28 francs pour les cantons à forte capacité financière
- ⇒ 40 francs pour les cantons à capacité financière moyenne
- ⇒ 64 francs pour les cantons à faible capacité financière

En revanche, s'agissant de la part cantonale aux recettes supplémentaires, les cantons à faible capacité financière sont avantagés. Ainsi les rentrées additionnelles proposées (redevances douanières perçues sur les carburants, impôt fédéral direct) conduisent en moyenne à l'allègement suivant pour les cantons, en francs et par habitant:

- ⇒ 17 francs pour les cantons à forte capacité financière
- ⇒ 20 francs pour les cantons à capacité financière moyenne
- ⇒ 47 francs pour les cantons à faible capacité financière

Il en résulte donc un solde de charges pour les cantons (en francs par habitant):

- ⇒ 11 francs pour les cantons à forte capacité financière
- ⇒ 20 francs pour les cantons à capacité financière moyenne
- ⇒ 18 francs pour les cantons à faible capacité financière

Le tableau des incidences des mesures sur les différents cantons montre cependant qu'à l'intérieur des trois catégories de capacité financière, la charge des cantons peut s'avérer tout à fait différente. Ainsi on découvre dans le groupe des cantons financièrement faibles que Neuchâtel et Uri sont le plus lourdement grevés alors que, le Valais, Jura et Appenzell Rhodes Intérieures font partie des cinq cantons qui enregistrent, grâce à l'ensemble des programmes, un allègement de leurs finances. Chacune des deux autres catégories de cantons en compte un qui est bénéficiaire (Zoug et Appenzell Rhodes Extérieures), les autres devant supporter des charges accrues (entre 11 et 17 fr. par habitant pour les cantons financièrement forts, entre 3 et 47 fr. par habitant pour les cantons à capacité financière moyenne).

# Conséquences pour les différents cantons en 1997

(+ pour charge, - pour allègement)

| Canton | Charge                | Allègement | Conséquence<br>total | Charge                 | Allègement | Conséquence<br>total |
|--------|-----------------------|------------|----------------------|------------------------|------------|----------------------|
|        | en milliers de francs |            |                      | en francs par habitant |            |                      |
| ZH     | 29 733                | -17 200    | 12 533               | 25                     | -15        | 11                   |
| BE     | 33 865                | -19 125    | 14 740               | 36                     | -20        | 16                   |
| LU     | 8 687                 | -6 237     | 2 450                | 26                     | -19        | 7                    |
| UR     | 4 271                 | -2 473     | 1 798                | 122                    | -71        | 51                   |
| SZ     | 7 693                 | -2 232     | 5 461                | 66                     | -19        | 47                   |
| OW     | 1 762                 | -1 186     | 577                  | 57                     | -38        | 19                   |
| NW     | 1 529                 | - 602      | 927                  | 44                     | -18        | 27                   |
| GL     | 2 106                 | -1 041     | 1 065                | 54                     | -27        | 27                   |
| ZG     | 2 491                 | -2 936     | -445                 | 28                     | -33        | -5                   |
| FR     | 11 148                | -5 672     | 5 475                | 51                     | -26        | 25                   |
| SO     | 9 501                 | -3 670     | 5 831                | 41                     | -16        | 25                   |
| BS     | 7 347                 | -3 990     | 3 357                | 37                     | -20        | 17                   |
| BL     | 13 830                | -3 687     | 10 142               | 56                     | -15        | 41                   |
| SH     | 1 542                 | -1 239     | 303                  | 21                     | -17        | 4                    |
| AR     | 1 330                 | -1 652     | - 322                | 25                     | -31        | -6                   |
| AI     | 462                   | -511       | - 49                 | 32                     | -36        | -3                   |
| SG     | 12 661                | -6 943     | 5 717                | 29                     | -16        | 13                   |
| GR     | 17 757                | -9 251     | 8 506                | 96                     | -50        | 46                   |
| AG     | 14 924                | -6 692     | 8 231                | 29                     | -13        | 16                   |
| TG     | 4 453                 | -3 906     | 547                  | 21                     | -18        | 3                    |
| TI     | 17 069                | -8 162     | 8 907                | 58                     | -28        | 30                   |
| VD     | 22 771                | -11 519    | 11 252               | 37                     | -19        | 19                   |
| VS     | 12 342                | -14 180    | -1 838               | 47                     | -54        | -7                   |
| NE     | 15 305                | -5 201     | 10 104               | 93                     | -32        | 62                   |
| GE     | 12 608                | -7 398     | 5 210                | 32                     | -19        | 13                   |
| JU     | 2 839                 | -3 294     | - 455                | 42                     | -49        | -7                   |
| CH     | 270 025               | -150 000   | 120 025              | 39                     | -21        | 17                   |

## 6 Mesures complémentaires et projets de réforme

La nécessité de trois programmes d'économies en l'espace de trois ans est une preuve évidente des lacunes structurelles profondes présentées par les finances fédérales. Les seules coupes opérées au stade des demandes de crédit ne suffisent pas à supprimer ces déficiences. Sont également nécessaires des mesures et des réformes qui, à long terme, incitent à utiliser plus économiquement et plus efficacement les finances fédérales et à adapter la croissance des dépenses aux moyens financiers de la Confédération. A titre **d'appui supplémentaire**, les efforts d'économies entrepris par la Confédération seront complétés par une série de mesures dont la réalisation prendra plus de temps mais qui apporteront une contribution significative à l'assainissement à long terme des finances fédérales et à la réforme de notre Etat.

La **révision générale des subventions fédérales** se fonde sur la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions, qui exige, qu'au moins tous les six ans, on entreprenne un examen critique des aides financières et indemnités. Ces travaux ont commencé. Leurs résultats seront présentés au Parlement en 1995. La remise en cause porte également sur les critères à la base des **normes et standards en matière de constructions et de génie civil**; elle avait été annoncée dans le message relatif au programme d'assainissement 1993. Il s'agit d'examiner à fond le grief souvent formulé dans le public, selon lequel la Confédération construirait trop cher. Les premières conclusions seront adressées au gouvernement d'ici fin 1994.

D'autre part, le Conseil fédéral a instauré une **réforme de l'administration**, dans le but d'épauler la réforme du gouvernement 1993. Les objectifs principaux en sont le renforcement de la fonction du gouvernement et du collège que constitue le Conseil fédéral, ainsi que l'adaptation des structures administratives aux exigences de la future activité gouvernementale. La réforme doit viser, s'agissant du gouvernement, différentes mesures d'allègement, en particulier l'engagement de secrétaires d'Etat, et l'amélioration de l'organisation et de la conduite de l'administration fédérale. La base légale de ces propositions est la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, soumise au Parlement, qui devrait entrer en vigueur début 1996. En ce qui concerne la réforme de l'administration, qui est essentielle à la réussite du projet, le Conseil fédéral entend avant tout éliminer les doublons, améliorer la coordination et la cohérence, utiliser les synergies et attribuer clairement les tâches et les responsabilités. Il va de soi qu'il faut également en attendre des économies. Mais à ce jour, celles-ci ne peuvent pas être chiffrées. Le Conseil fédéral entend également recevoir à cette

occasion des propositions relatives à de nouvelles répartitions entre départements, à des transferts ou au regroupement, à la création ou à la suppression d'offices fédéraux.

De plus, le gouvernement a chargé le Département fédéral des finances d'établir d'ici l'automne 1994 un rapport et des propositions sur les améliorations possibles des dispositions constitutionnelles relatives au régime des finances fédérales en vue d'une **limitation du déficit et de l'endettement**. Le régime financier de la Confédération dénote une asymétrie entre les compétences en matière de recettes et celles du domaine des dépenses. L'assiette fiscale et les taux d'imposition sont ancrés dans la constitution, alors que les dépenses trouvent leur fondement dans des lois uniquement soumise au référendum facultatif et se concrétisent, en règle générale, sous la forme d'arrêtés non soumis au référendum. Ni l'article conjoncturel (art. 31quinquies cst.), qui exige une politique financière anticyclique, ni l'article 42bis de la constitution, qui prévoit que le déficit du bilan fédéral doit être amorti, ne représentent un obstacle suffisant à l'endettement. Cette asymétrie, liée à l'absence de normes financières efficaces, a encouragé la Confédération à contracter de nouvelles dettes. Il faudrait rechercher une forme juridique telle qu'en cas de déficits structurels, celle-ci déclenche obligatoirement des mesures propres à y remédier; ainsi on fera triompher le principe de l'équilibre financier à moyen terme. A vrai dire, il faudrait veiller à ce que cet automatisme n'agisse pas, malgré tout, de manière cyclique, mais qu'il tienne compte de la situation économique. L'application des principes d'une stratégie anticyclique en ce domaine ne doit pas se limiter aux temps difficiles; elle doit également trouver sa place dans les périodes fastes.

Enfin, la **réforme de la péréquation financière fédérale** devrait améliorer l'efficacité des mécanismes de transferts complexes en usage entre la Confédération et les cantons. Une expertise signée par quatre professeurs a révélé les graves lacunes du système actuel. Le Conseil fédéral est d'accord avec les Directeurs cantonaux des finances pour affirmer qu'il y a nécessité urgente de procéder à une réforme à ce propos. La précarité des finances publiques fédérales, cantonales et communales exige impérativement une utilisation plus efficace des moyens dans leur ensemble. Le Conseil fédéral a donc donné le feu vert à une réforme fondamentale de ce secteur. Ainsi la cohésion financière entre la Confédération et les cantons doit être axée autant que possible sur le principe de la subsidiarité. Afin que les cantons puissent également assumer leurs propres responsabilités, il faut notamment remplacer le supplément de péréquation financière dans le cas des subventions fédérales affectées par des moyens mis librement à disposition et améliorer la péréquation financière entre les cantons. Il ne faut pas s'attendre à des résultats à court terme. Des allègements au niveau fédéral

et cantonal ne se réaliseront que dans quelques années. Une réforme couronnée de succès suppose que la Confédération et les cantons élaborent en commun des solutions susceptibles de rassembler un consensus. Les propositions de nouvelle réglementation à cet égard doivent être faites, dans leurs grandes lignes, d'ici fin 1995 et, en détail, d'ici l'automne 1996.

Afin que ces mesures complémentaires deviennent réalité, le Conseil fédéral a donné les mandats et délais suivants:

**Mesures complémentaires et réformes visant à éliminer à long terme les déficits structurels**

| <b>Mesure / délai</b>                                                                                                       | <b>Mandats</b>                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Réglementation plus stricte de la gestion des finances dans la Constitution et les lois fédérales /<br/>automne 1994</b> | Rapport et propositions du DFF à l'intention du Conseil fédéral selon ACF du 24.5.1994.                                                                                                                                                                                                |
| <b>Révision des normes et standards /<br/>fin 1994</b>                                                                      | Rapport et propositions du DFTCE avec le concours du DFI et du DFF dans le domaine de la construction des routes nationales, ainsi que du DFF en relation avec le DFI, le DMF et le DFEP en matière de bâtiments, à l'intention du Conseil fédéral, selon ACF du 4. 10.1993.           |
| <b>Révision de toutes les aides financières et indemnités fédérales /<br/>1er rapport publié en 1995</b>                    | Examen effectué sur la base de la loi sur les subventions du 5.10.1990, art. 5.                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Révision de la péréquation financière /<br/>automne 1996</b>                                                             | Rapport et propositions du DFF et de la CDCF à l'intention du Conseil fédéral concernant la réforme de la péréquation financière, selon ACF du 22.6.1994.                                                                                                                              |
| <b>Réforme du gouvernement et de l'administration<br/>fin 1995</b>                                                          | Examen de mesures de rationalisation dans le cadre de la réforme en cours du gouvernement et de l'administration, selon ACF du 24.5.1994.                                                                                                                                              |
| <b>Principe du pollueur-payeur ancré dans la législation relative à la protection de l'environnement</b>                    | DFI en relation avec le DFF: orientation et application logiques du principe du pollueur-payeur; révision des normes et standards en matière de protection de l'environnement dans le cadre des réformes actuelles et futures de la législation en la matière, selon ACF du 4.10.1993. |

Cette liste montre que l'assainissement des finances fédérales est une tâche qui ne s'effectuera pas du jour au lendemain, car elle exige au contraire un travail soutenu. Les exigences d'une gestion sérieuse des finances fédérales devront par ailleurs être respectées lors de la procédure budgétaire annuelle et pendant l'activité courante du Parlement, du gouvernement et de l'administration. La Confédération ne peut pas se permettre de reprendre à sa charge et de financer toute tâche souhaitée, mais elle doit se concentrer sur les tâches de l'Etat indispensables, que les cantons et les communes ne peuvent pas mieux remplir (principe de la subsidiarité) ou que les particuliers ne peuvent pas assumer. Une certaine retenue dans les prétentions formulées à l'égard de l'Etat fédéral s'impose dans le contexte de la "cure d'amaigrissement" prescrite de toutes parts pour le gouvernement et l'administration. Si notre état d'esprit n'évolue pas dans ce sens à brève échéance, la succession des programmes d'assainissement se poursuivra inévitablement. Un tel comportement est préjudiciable à la crédibilité de l'Etat, car les dispositions financières doivent sans cesse être revues. A moyen et à long terme, l'économie de notre pays - et par conséquent le bien-être de chaque citoyen - pâtira de la politique d'endettement. Voilà pourquoi l'harmonisation de nos prétentions à l'égard de l'Etat avec les moyens financiers que nous sommes prêts à lui fournir ne constitue pas le moindre de nos devoirs envers la génération future.

## **7            Programme de la législature**

L'assainissement des finances de la Confédération constitue l'un des objectifs essentiels du programme de la législature 1991 à 1995 (cf. FF 1992 III 1s.).

## **8            Constitutionnalité**

Les lois et arrêtés fédéraux devant être modifiés ont été édictés sur la base de la constitution et selon la procédure ordinaire. La base constitutionnelle découle du préambule de chaque acte législatif à modifier. Les modifications proposées par le présent message ne débordent pas du cadre constitutionnel. Ce projet est dès lors conforme à la constitution.

## Liste des milieux consultés

---

### **Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDCF)**

#### **Partis gouvernementaux**

- ⇒ Parti démocrate-chrétien suisse (PDC)
- ⇒ Parti radical-démocratique suisse (PRD)
- ⇒ Parti socialiste suisse (PSS)
- ⇒ Union Démocratique du Centre (UDC)

#### **Partis non gouvernementaux**

- ⇒ Parti libéral suisse (PLS)
- ⇒ Alliance des Indépendants (AdI)
- ⇒ Parti Evangélique de la Suisse (PEV)
- ⇒ Démocrates suisses (DS)
- ⇒ Parti écologiste suisse (PES)
- ⇒ Union fédéral-démocratique (UFD)
- ⇒ Parti social-démocratique (PSD)

#### **Associations patronales**

- ⇒ Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI)
- ⇒ Union suisse des arts et métiers (USAM)
- ⇒ Association suisse des banquiers
- ⇒ Union centrale des associations patronales suisses
- ⇒ Union suisse des paysans (USP)
- ⇒ Association suisse des assureurs de choses

## **Syndicats**

- ⇒ Union syndicale suisse (USS)
- ⇒ Confédération des syndicats chrétiens de Suisse

## **Associations pour le trafic routier**

- ⇒ Fédération routière suisse (FRS)
- ⇒ Touring-Club Suisse (TCS)
- ⇒ Automobile Club de Suisse (ACS)
- ⇒ Association Suisse des transport routiers (ASTAG)

## **Représentants des transport publics**

- ⇒ Association Suisse des Transports (AST)
- ⇒ Union des transports publics (UTP)

## **Union des villes suisses**

## **Représentants de l'industrie pétrolière et gazière**

- ⇒ Union Pétrolière (UP)
- ⇒ Union suisse des négociants en combustibles
- ⇒ Association Suisse de l'Industrie Gazière
- ⇒ Swissgas

## **Industrie automobile, importeurs d'automobile**

- ⇒ Union professionnelle suisse de l'automobile (UPSA)
- ⇒ Association des importateurs suisses d'automobiles (AISA)



(ancien texte)

**Art. 20, 3<sup>e</sup> al.**

<sup>3</sup> La fourniture et l'entretien de l'habillement et de l'équipement restent dans la compétence cantonale; toutefois, les dépenses qui en résultent sont bonifiées aux cantons par la Confédération, d'après une règle à établir par la législation fédérale.

**Arrêté fédéral  
supprimant la compétence cantonale  
en matière d'acquisition de l'équipement personnel  
des militaires**

*Projet*

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu le message du Conseil fédéral du 19 octobre 1994<sup>1)</sup>,  
arrête:*

**I**

La constitution est modifiée comme suit:

*Art. 20, 3<sup>e</sup> al.*

*Abrogé*

**II**

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

N37214

<sup>1)</sup> FF 1995 I 85

**Art. 32<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> al., dernière phrase et 6<sup>e</sup> al.**

<sup>2</sup> . . . La Confédération réduira le nombre des appareils à distiller par des rachats à l'amiable.

<sup>6</sup> Exception faite des quantités nécessaires au producteur, qui sont exemptes d'impôt, et des spécialités, l'eau-de-vie fabriquée dans le pays est livrée à la Confédération. Celle-ci en prend livraison à des prix équitables.

**Arrêté fédéral  
concernant l'abrogation de l'obligation de rachat  
des appareils à distiller et de prise  
en charge de l'eau-de-vie**

*Projet*

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu le message du Conseil fédéral du 19 octobre 1994<sup>1)</sup>,  
arrête:*

**I**

La constitution est modifiée comme suit:

*Art. 32<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> al., dernière phrase et 6<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> ... *Abrogée*

<sup>6</sup> A l'exception des quantités nécessaires au producteur, qui sont exemptes d'impôt, et des spécialités, la Confédération peut prendre en charge, à des prix équitables, l'eau-de-vie fabriquée dans le pays.

**II**

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

N37214

<sup>1)</sup> FF 1995 I 85

**Art. 36<sup>ter</sup>, 1<sup>er</sup> al., let. c**

<sup>1</sup> La Confédération utilise pour des tâches en rapport avec le trafic routier la moitié du produit net de l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant et la totalité d'une surtaxe comme il suit:

- c. Contributions aux frais de suppression des passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité, ainsi qu'aux frais de promotion du trafic combiné, du transport de véhicules routiers accompagnés, de la construction de places de parc dans les gares et d'autres mesures qui favorisent la séparation des courants de trafic;

## Arrêté fédéral

*Projet*

**concernant l'élargissement de l'affectation des droits d'entrée sur les carburants et des redevances d'utilisation des routes ainsi que la suppression des contributions fédérales aux places de parc près des gares**

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 19 octobre 1994<sup>1)</sup>,

*arrête:*

### I

La constitution est modifiée comme suit:

*Art. 36<sup>ter</sup>, 1<sup>er</sup> al., let. c et g (nouvelle)*

<sup>1</sup> La Confédération utilise pour des tâches en rapport avec le trafic routier et ferroviaire la moitié du produit net de l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant et la totalité d'une surtaxe comme suit:

- c. Contributions aux frais de suppression des passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité, ainsi qu'aux frais de promotion du trafic combiné, du transport de véhicules routiers accompagnés et d'autres mesures qui favorisent la séparation des courants de trafic;
- g. Contributions à l'infrastructure ferroviaire.

### II

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

N37214

<sup>1)</sup> FF 1995 I 85

**Art. 111** Acquisition du matériel

<sup>1</sup> La Confédération acquiert l'armement personnel, les souliers d'ordonnance, le matériel de corps et le reste du matériel de l'armée. Après avoir consulté les cantons, le Conseil fédéral peut désigner d'autres effets de l'équipement personnel qui doivent être acquis par la Confédération.

<sup>2</sup> Les cantons acquièrent les autres effets personnels dont sont équipées les troupes cantonales et fédérales et les livrent à la Confédération. Le Conseil fédéral édicte à cet égard des prescriptions.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral arrête le montant de l'indemnité que la Confédération verse aux cantons pour l'acquisition de l'équipement personnel.

**Art. 115, 2<sup>e</sup> al.**

<sup>2</sup> Les cantons veillent à l'entretien et au remplacement de l'équipement personnel. Le Département militaire fédéral édicte des prescriptions y relatives. La Confédération indemnise les cantons en conséquence.

**Art. 116** Remise de l'équipement personnel

<sup>1</sup> L'équipement des recrues et des autres participants aux écoles provient des stocks de la Confédération.

<sup>2</sup> Les autres militaires sont équipés par les cantons.

<sup>1)</sup> FF 1993 IV 1

# Loi fédérale sur les mesures d'assainissement 1994

Projet

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu le message du Conseil fédéral du 19 octobre 1994<sup>1)</sup>,  
arrête:*

## I

Les lois ci-après sont modifiées comme suit:

*(Commentaire: cf. ch. 23.1)*

### **1. Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)<sup>2)</sup>**

#### *Art. 111* Acquisition de l'équipement

La Confédération acquiert l'équipement personnel, le matériel de corps et le reste du matériel de l'armée.

#### *Art. 115, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Les cantons veillent à l'entretien de l'équipement personnel. Le Conseil fédéral règle l'indemnité versée par la Confédération aux cantons pour leurs frais.

#### *Art. 116*

*Abrogé.*

<sup>1)</sup> FF 1995 I 85

<sup>2)</sup> FF 1993 IV 1

**Art. 63, 1<sup>er</sup> al., let. b**

<sup>1</sup> La Confédération alloue, dans les limites de la présente loi et des crédits votés, des subventions pour

- b. Les constructions destinées à la formation professionnelle, au logement des apprentis ou des personnes qui fréquentent les cours ou les écoles selon les articles 50 et 58 à 61, ou à l'enseignement obligatoire de la gymnastique et des sports pour les apprentis;

**Art. 64, 2<sup>e</sup> al., let. i**

<sup>2</sup> La subvention fédérale est fixée, selon la capacité financière du canton, entre 22 et 37 pour cent des dépenses pour

- i. La construction de bâtiments (art. 63, 1<sup>er</sup> al., let. b).

**Art. 15, 4<sup>e</sup> al.**

<sup>4</sup> La Confédération verse des contributions couvrant 37 pour cent au plus des dépenses reconnues concernant

- a. Les frais de construction, d'agrandissement et de transformation de bâtiment;
- b. L'équipement de bâtiments.

### *Disposition finale*

La présente modification de loi n'entrera en vigueur que lorsque l'arrêté fédéral du . . .<sup>1)</sup> supprimant la compétence cantonale en matière d'acquisition de l'équipement personnel des militaires aura été approuvé par le peuple et les cantons.

(Commentaire: cf. ch. 23.2)

## **2. Loi fédérale du 19 avril 1978<sup>2)</sup> sur la formation professionnelle**

*Art. 63, 1<sup>er</sup> al., let. b*

*Abrogée*

*Art. 64, 2<sup>e</sup> al., let. i*

*Abrogée*

(Commentaire: cf. ch. 23.3)

## **3. Loi sur l'agriculture<sup>3)</sup>**

*Art. 15, 4<sup>e</sup> al.*

*Abrogé*

<sup>1)</sup> RO 1995 . . . (FF 1995 I 227)

<sup>2)</sup> RS 412.10

<sup>3)</sup> RS 910.1; RO 1994 28

### **Article premier**

La Confédération alloue aux cantons, pour leurs dépenses annuelles en faveur de bourses d'études, des subventions conformément aux dispositions suivantes.

### **Art. 6, première phrase**

Les cotisations des assurés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations sont égales à 7,8 pour cent du salaire déterminant. . . .

### **Art. 8, 1<sup>er</sup> al., première phrase**

<sup>1</sup> Une cotisation de 7,8 pour cent est perçue sur le revenu provenant d'une activité indépendante. . . .

### **Art. 30, 4<sup>e</sup> al.**

<sup>4</sup> La somme des revenus de l'activité lucrative est revalorisée selon l'indice des rentes prévu à l'article 33<sup>ter</sup>. Le Conseil fédéral fait constater chaque année les facteurs de revalorisation.

### **Art. 33<sup>ter</sup> Adaptation des rentes à l'évolution des salaires et des prix**

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral adaptera les rentes ordinaires, en règle générale tous les deux ans pour le début d'une année civile, à l'évolution des salaires et des prix, en fixant à nouveau l'indice des rentes sur proposition de la Commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. .

<sup>2</sup> L'indice des rentes équivaut à la moyenne arithmétique de l'indice des salaires déterminé par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail et de l'indice suisse des prix à la consommation.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral propose, selon la situation financière de l'assurance, de modifier la relation entre les deux indices mentionnés au 2<sup>e</sup> alinéa.

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral procède plus tôt à l'adaptation des rentes ordinaires lorsque l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté de plus de 4 pour cent au cours d'une année.

(Commentaire: cf. ch. 23.4)

**4. Loi fédérale du 19 mars 1965<sup>1)</sup> sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études**

*Article premier*

Dans les limites des crédits votés, la Confédération alloue aux cantons, pour leurs dépenses annuelles en faveur de bourses d'études, des subventions conformément aux dispositions suivantes.

(Commentaire: cf. ch. 23.6, 23.7)

**5. Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)<sup>2)</sup>**

*Art. 6, première phrase*

Les cotisations des assurés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations sont égales à 8,4 pour cent du salaire déterminant. . . .

*Art. 8, 1<sup>er</sup> al., première phrase*

<sup>1</sup> Une cotisation de 8,4 pour cent est perçue sur le revenu provenant d'une activité indépendante. . . .

*Art. 30, 4<sup>e</sup> al.*

<sup>4</sup> La somme des revenus de l'activité lucrative est revalorisée selon l'indice des salaires déterminé par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail. Le Conseil fédéral fait constater chaque année les facteurs de revalorisation.

*Art. 33<sup>ter</sup> Adaptation des rentes à l'évolution des salaires et des prix*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral adapte les rentes ordinaires sur proposition de la Commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, au début de l'année civile suivante, au moins à l'évolution des prix lorsque l'indice des prix à la consommation a augmenté de plus de 4 pour cent.

<sup>2</sup> Il peut tenir compte de façon adéquate de l'évolution des salaires et fixe le moment déterminant pour procéder à l'examen des conditions requises pour adapter les rentes.

<sup>3</sup> Il peut édicter des prescriptions complémentaires et régler la procédure s'appliquant à l'adaptation des rentes.

<sup>1)</sup> RS 416.0

<sup>2)</sup> RS 831.10

<sup>5</sup> Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions complémentaires, arrondir l'indice des rentes en plus ou en moins et régler la procédure s'appliquant à l'adaptation des rentes.

**Art. 6** Contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants

L'arrêté fédéral du 4 octobre 1985 fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants est modifié comme il suit:

*Art. 1<sup>er</sup>, let. a*

En dérogation à l'article 103 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants dans sa version du 5 octobre 1984, et jusqu'à l'entrée en vigueur d'une participation des cantons équivalant à la moitié des subsides fédéraux à l'assurance-maladie:

- a. La contribution de la Confédération au financement de l'assurance-vieillesse et survivants s'élève à 15,5 pour cent en 1986, 16 pour cent durant les années 1987 à 1989, 17 pour cent durant les années 1990 à 1992 et 17,5 pour cent durant les années 1993 à 1995;

**Art. 28, al. 1, 1<sup>bis</sup> et 1<sup>ter</sup>**

<sup>1</sup> L'assuré a droit à une rente s'il est invalide à 40 pour cent au moins. La rente est échelonnée comme il suit, selon le degré de l'invalidité:

| Degré de l'invalidité  | Droit à la rente<br>en fractions d'une rente entière |
|------------------------|------------------------------------------------------|
| 40 pour cent au moins  | un quart                                             |
| 50 pour cent au moins  | une demie                                            |
| 66⅔ pour cent au moins | rente entière                                        |

<sup>1bis</sup> Dans les cas pénibles, une invalidité de 40 pour cent au moins ouvre le droit à une demi-rente. Le Conseil fédéral définit des cas pénibles.

(Commentaire: cf. ch. 23.5)

**6. Arrêté fédéral du 19 juin 1992<sup>1)</sup> concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI, ainsi que leur financement**

*Art. 6*

*Abrogé*

(Commentaire: cf. ch. 23.8)

**7. Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)<sup>2)</sup>**

*Art. 28, al. 1, 1<sup>bis</sup> et 1<sup>ter</sup>*

<sup>1)</sup> L'assuré a droit à une rente entière s'il est invalide à 66⅔ pour cent au moins, et à une demi-rente s'il est invalide à 50 pour cent au moins.

<sup>1bis</sup> et <sup>1ter</sup> *Abrogés*

<sup>1)</sup> RS 831.100.1

<sup>2)</sup> RS 831.20

(ancien texte)

<sup>1er</sup> Les rentes correspondant à un degré d'invalidité inférieur à 50 pour cent ne sont versées qu'aux assurés qui ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse. Cette condition doit également être remplie par les proches pour lesquels une prestation est réclamée.

**Art. 29, 1<sup>er</sup> al.**

<sup>1</sup> Le droit à la rente au sens de l'article 28 prend naissance au plus tôt à la date dès laquelle:

- a. L'assuré présente une incapacité de gain durable de 40 pour cent au moins,  
ou
- b. L'assuré a présenté, en moyenne, une incapacité de travail de 40 pour cent au moins pendant une année sans interruption notable.

*Art. 29, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> Le droit à la rente au sens de l'article 28 prend naissance au plus tôt à la date dès laquelle:

- a. L'assuré présente une incapacité de gain durable de 50 pour cent au moins, ou
- b. L'assuré a présenté, en moyenne, une incapacité de travail de 50 pour cent au moins pendant une année sans interruption notable.

*Dispositions transitoires*

<sup>1</sup> Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, la nouvelle teneur de l'article 28 est également valable pour les rentes d'invalidité en cours, mais avec les restrictions ci-après.

<sup>2</sup> Les rentes correspondant à un degré d'invalidité inférieur à 50 pour cent doivent faire l'objet d'une révision (art. 41 LAI) dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>3</sup> Si la révision d'un quart de rente ou d'une rente pour cas pénible entraîne une évaluation du degré d'invalidité à 40 pour cent au moins, un quart de rente est versé aussi longtemps que le degré d'invalidité est inférieur à 50 pour cent, mais atteint 40 pour cent au moins.

<sup>4</sup> Si la révision entraîne une évaluation du degré d'invalidité à un pourcentage inférieur à 40 et que le montant de la rente n'a subi aucun changement en vertu du 2<sup>e</sup> alinéa de la disposition transitoire de la modification du 9 octobre 1986 (2<sup>e</sup> révision de l'AI), la rente continue à être versée à raison de la moitié de son ancien montant aussi longtemps que le degré d'invalidité atteint 33⅓ pour cent au moins.

**Art. 2, 5<sup>e</sup> al.**

<sup>5</sup> Les bénéficiaires de quarts de rente de l'assurance-invalidité n'ont pas droit aux prestations complémentaires.

**Art. 3a**    Adaptation des prestations

Le Conseil fédéral peut, lorsqu'il fixe les nouvelles rentes selon l'article 33<sup>ter</sup> LAVS, adapter dans une mesure convenable les montants prévus aux articles 2, 1<sup>er</sup> alinéa, et 3, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas, lettre d, et alinéa 4<sup>bis</sup>. Il peut en outre étendre de façon adéquate les pouvoirs des cantons prévus à l'article 4, 1<sup>er</sup> alinéa.

(Commentaire: cf. ch. 23.7, 23.8)

**8. Loi fédérale du 19 mars 1965<sup>1)</sup> sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)**

*Art. 2, al. 1<sup>quinquies</sup> (nouveau), 1<sup>sexies</sup> (nouveau), 2<sup>bis</sup> (nouveau), 3<sup>bis</sup> (nouveau) et 5*  
1<sup>quinquies</sup> Les ressortissants suisses domiciliés en Suisse qui sont invalides à 40 pour cent au moins aux termes de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité ont également droit à des prestations complémentaires.

1<sup>sexies</sup> L'alinéa 1<sup>quinquies</sup> est également applicable aux étrangers domiciliés en Suisse si, lors de la survenance de l'invalidité, les cotisations ont été payées pendant dix années entières au moins. Les ressortissants d'Etats avec lesquels la Suisse est liée par une convention de sécurité sociale doivent avoir payé des cotisations pendant une année entière au moins ou avoir habité en Suisse d'une manière ininterrompue pendant les cinq années précédant immédiatement la date à partir de laquelle ils demandent la prestation complémentaire.

2<sup>bis</sup> Tant que les étrangers ayant droit à des prestations complémentaires en vertu de l'alinéa 1<sup>sexies</sup> n'ont pas respecté le délai d'attente prévu au 2<sup>e</sup> alinéa, ils ont droit au maximum à une prestation complémentaire d'un montant équivalant à la moitié du montant annuel minimum de la rente simple de vieillesse aux termes de l'article 34, 2<sup>e</sup> alinéa, LAVS.

3<sup>bis</sup> Les enfants qui donneraient droit à une rente pour enfants de l'AVS ou de l'AI si la personne invalide aux termes de l'alinéa 1<sup>quinquies</sup> était invalide à 50 pour cent au moins sont assimilés aux enfants qui donnent droit à une rente pour enfants de l'AVS ou de l'AI.

<sup>5</sup> Abrogé

*Art. 3, 7<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>7</sup> L'évaluation de l'invalidité est du ressort des offices AI. Le Conseil fédéral règle la procédure et détermine qui doit supporter les frais.

*Art. 3a Adaptation des prestations*

Le Conseil fédéral peut, lorsqu'il fixe les nouvelles rentes selon l'article 33<sup>ter</sup> LAVS, adapter dans une mesure convenable les montants prévus aux articles 2, 1<sup>er</sup> alinéa, et 3, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas, lettre d et alinéa 4<sup>bis</sup>. A cet égard, il tient compte de la situation particulière des bénéficiaires d'une rente âgés et handicapés. Il peut en outre étendre de façon adéquate les pouvoirs des cantons prévus à l'article 4, 1<sup>er</sup> alinéa.

<sup>1)</sup> RS 831.30

## **Art. 2     Restitution de la surtaxe**

<sup>1</sup> La surtaxe perçue sur les carburants utilisés dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche professionnelle sera restituée.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut décider la restitution de la surtaxe perçue sur les carburants utilisés à d'autres fins, dans les cas où l'allègement est accordé sur le droit de base.

<sup>3</sup> Il ne sera pas restitué de montant inférieur à 25 francs (part du droit de base et surtaxe).

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral règle la procédure de restitution. Il peut prévoir que le montant à restituer se détermine d'après une consommation normale et moyenne de carburants. Les cantons, communes et organisations privées peuvent être appelés à prêter leur concours.

## **Art. 3, let. c, ch. 3**

Après déduction des dépenses pour sa collaboration à l'exécution de la présente loi, la Confédération utilisera le produit des droits d'entrée sur les carburants affecté au trafic routier (ci-après «le produit des droits d'entrée») de la façon suivante:

- c. Pour les autres contributions au financement de mesures techniques, à savoir:
  - 3. des contributions aux frais de construction de places de parc près des gares desservies par des moyens de transports publics;

## **Art. 10, 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> al.**

<sup>2</sup> La Confédération prend à sa charge:

- a. Pour les frais du gros entretien et du renouvellement: la même part que pour les frais de construction;
- b. Pour les frais de l'entretien courant: 40 à 80 pour cent des frais imputables.

(Commentaire: cf. ch. 22.5, 23.9, 23.11, 23.12)

**9. Loi fédérale du 22 mars 1985<sup>1)</sup> concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants**

*Art. 2*

*Abrogé*

*Art. 3, let. c, ch. 3*

*Abrogé*

*Art. 7, 4<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>4</sup> Les frais de construction d'installations au sens de l'article 6 de la loi sur les routes nationales qui servent de façon prépondérante des intérêts cantonaux, régionaux ou locaux et qui sont réalisées à la demande des cantons, sont pris totalement en charge par les cantons qui les ont demandées. Exceptionnellement, la Confédération peut octroyer des aides financières dont le montant se situe entre 15 et 30 pour cent des frais imputables, selon la capacité financière du canton.

*Art. 10, 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> La Confédération prend à sa charge 40 à 80 pour cent des frais imputables relevant de l'entretien et de l'exploitation des routes nationales.

<sup>1)</sup> RS 725.116.2

<sup>4</sup> Si les charges qu'un canton doit supporter pour l'entretien et l'exploitation de ses routes nationales sont excessives par rapport à l'intérêt qu'il y trouve et à sa capacité financière, le Conseil fédéral peut porter la participation au-delà du taux maximum. Le taux maximum applicable aux frais de l'entretien courant ne doit cependant pas être dépassé de plus de 15 pour cent des frais imputables.

### **Section 3:**

#### **Contributions aux frais de construction de places de parc près des gares**

##### **Art. 23 Principe**

La Confédération alloue des contributions aux frais de construction de places de parc près des gares desservies par des moyens de transports publics dans le but de permettre aux usagers de passer aisément du trafic privé aux transports publics.

##### **Art. 24 Taux des contributions**

<sup>1</sup> Les contributions de la Confédération s'élèvent de 20 à 50 pour cent des frais imputables. Dans des cas présentant des difficultés de financement, le Conseil fédéral peut porter la contribution au-delà du taux maximum. Celui-ci ne doit cependant pas être dépassé de plus de 10 pour cent des frais imputables.

<sup>2</sup> Elles sont accordées à fonds perdu ou sous forme de prêts à intérêts réduits et fixées en fonction de l'importance locale ou régionale de l'ouvrage et de sa rentabilité.

<sup>3</sup> Les remboursements de prêts et les montants restitués en cas d'affectations à d'autres usages que ceux qui sont prévus sont destinés au financement des routes, tel qu'il est défini à l'article 3.

<sup>4</sup> Après avoir entendu les cantons, le Conseil fédéral attribue les moyens nécessaires aux contributions, compte tenu des nécessités techniques et du degré d'urgence.

<sup>4</sup> Si les frais qu'un canton doit assumer pour l'entretien et l'exploitation des routes nationales sont excessifs par rapport à l'intérêt qu'il y trouve et à sa capacité financière, le Conseil fédéral peut augmenter la participation de la Confédération au-delà du taux maximum, sans pour autant dépasser ce taux de plus de 15 pour cent des frais imputables.

*Art. 10, 5<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>5</sup> La Confédération peut octroyer pour participer aux frais de renouvellement et de gros entretien d'installations au sens de l'article 6 de la loi sur les routes nationales qui servent de façon prépondérante des intérêts cantonaux, régionaux ou locaux et qui ont été réalisées à la demande des cantons, des aides financières de la même importance que pour la construction de ces installations.

*Section 3 (Art. 23 et 24)*

*Abrogée*

*Annexe:*

**27 Combustibles minéraux, huiles minérales et produits de leur distillation; matières bitumineuses; cires minérales**

*Notes suisses*

3. Le Conseil fédéral peut accorder une réduction ou l'exonération des droits sur les carburants utilisés dans les buts suivants:
  - a) emploi par les entreprises de transport concessionnaires de la Confédération.

**Art. 5, 2<sup>e</sup> à 4<sup>e</sup> al.**

<sup>2</sup> Sous réserve du 3<sup>e</sup> alinéa, les concessions sont accordées ou renouvelées par l'Assemblée fédérale.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral est habilité à renouveler une concession si les conditions prévues au 1<sup>er</sup> alinéa sont remplies, si le réseau ne doit pas être étendu et si aucune divergence n'existe avec les cantons et l'entreprise ferroviaire au sujet de ce renouvellement.

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral peut prolonger les délais fixés dans la concession et modifier ou compléter, en vue de les adapter à un changement de circonstances, les dispositions de la concession qui concernent le siège de l'entreprise, la construction et l'exploitation, l'étendue de l'obligation de transporter, les taxes et les classes de voitures. Il peut autoriser les chemins de fer secondaires qui servent exclusivement ou principalement à transporter les personnes en trafic local à étendre leur réseau, à modifier le tracé des lignes et à supprimer ou restreindre l'exploitation de certaines lignes.

*Disposition finale*

Les modifications des articles 3, 23 et 24 (section 3) n'entreront en vigueur que lorsque l'arrêté fédéral concernant l'élargissement de l'affectation des droits d'entrée sur les carburants et des redevances d'utilisation des routes ainsi que la suppression des contributions fédérales aux places de parc près des gares aura été approuvé par le peuple et les cantons.

(Commentaire: cf. ch. 23.12)

**10. Loi fédérale du 9 octobre 1986<sup>1)</sup> sur le tarif des douanes (LTaD)**

*Annexe:*

**27 Combustibles minéraux, huiles minérales et produits de leur distillation; matières bitumineuses; cires minérales**

*Notes suisses*

3. Le Conseil fédéral peut accorder une réduction ou l'exonération des droits sur les carburants utilisés dans les buts suivants:
  - a) *Abrogée*

(Commentaire: cf. ch. 23.10)

**11. Loi fédérale du 20 décembre 1957<sup>2)</sup> sur les chemins de fer**

*Art. 5, 2<sup>e</sup> à 4<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Les concessions sont accordées, modifiées et renouvelées par le Conseil fédéral.

<sup>3</sup> et <sup>4</sup> *Abrogés*

<sup>1)</sup> RS 632.10

<sup>2)</sup> RS 742.101

**Art. 6, 2<sup>e</sup> al.**

<sup>2</sup> Après avoir consulté les cantons sur le territoire desquels se trouve le chemin de fer, le Conseil fédéral peut déclarer la concession éteinte:

- a. A la demande du titulaire;
- b. Si, dans la liquidation forcée, le chemin de fer ne peut, à une seconde enchère, être adjugé au plus offrant.

**Art. 9, 1<sup>er</sup> à 3<sup>e</sup> al.**

<sup>1</sup> A la demande du titulaire de la concession, le Département fédéral des postes et des chemins de fer peut transférer la concession à une autre entreprise de transports publics ou à un tiers.

<sup>2</sup> Si certains droits et obligations découlant de la loi et de la concession devaient seuls être transférés, les contrats conclus à ce effet doivent, pour devenir parfaits, être approuvés par le Département fédéral des postes et des chemins de fer. Le titulaire de la concession continuera à répondre envers la Confédération de l'exécution des obligations dérivant de la loi et de la concession.

<sup>3</sup> Les cantons intéressés doivent être consultés au préalable.

**Art. 15 Statuts**

Les statuts de l'entreprise de chemin de fer doivent être approuvés par l'autorité de surveillance, qui vérifiera uniquement s'ils sont conformes à la législation ferroviaire, à la concession et aux conventions concernant les subsides et les prêts accordés par la Confédération et les cantons.

**Art. 17, 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> al.**

<sup>1</sup> Les installations ferroviaires et le matériel roulant doivent être construits, entretenus et renouvelés conformément aux exigences du trafic et aux progrès de la technique. Les entreprises sont tenues d'établir les prescriptions nécessaires à la sécurité de l'exploitation et de les soumettre à l'approbation de l'autorité de surveillance. Les chemins de fer seront exploités et administrés autant que possible selon des principes uniformes.

<sup>3</sup> Les installations ferroviaires et les véhicules ne peuvent être mis en service qu'avec l'autorisation de l'autorité de surveillance. Cette autorité a le droit de procéder à des essais préalables.

**Art. 18, 1<sup>er</sup> al.**

<sup>1</sup> Les plans relatifs à l'établissement ou à la modification de constructions, d'installations et de véhicules servant de manière exclusive ou prépondérante à l'exploitation du chemin de fer doivent être soumis à la seule approbation de l'autorité de surveillance avant d'être mis à exécution.

*Art. 6, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Après avoir consulté les cantons sur le territoire desquels se trouve le chemin de fer, le Conseil fédéral peut déclarer la concession éteinte.

*Art. 9, 1<sup>er</sup> al., deuxième phrase (nouvelle), 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al.*

<sup>1</sup> ... Les cantons concernés seront informés préalablement.

<sup>2</sup> Si certains droits et obligations découlant de la loi et de la concession devaient seuls être transférés, l'entreprise doit transmettre les contrats conclus à cet effet à l'Office fédéral des transports afin qu'il puisse en prendre connaissance. Le titulaire de la concession continuera à répondre envers la Confédération de l'exécution des obligations dérivant de la loi et de la concession.

<sup>3</sup> *Abrogé*

*Art. 15*

*Abrogé*

*Art. 17, 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> al.*

<sup>1</sup> Les installations ferroviaires et le matériel roulant doivent être construits, entretenus et renouvelés conformément aux exigences du trafic et aux progrès de la technique. Les entreprises sont tenues d'établir les prescriptions nécessaires à la sécurité de l'exploitation et de les présenter à l'autorité de surveillance. Les chemins de fer seront exploités et administrés autant que possible selon des principes uniformes.

<sup>3</sup> L'autorité de surveillance désigne les constructions, les installations et les véhicules ne pouvant être mis en service qu'avec son autorisation.

*Art. 18, al. 1 et 1<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> Les plans relatifs à l'établissement ou à la modification de constructions et d'installations servant de manière exclusive ou prépondérante à l'exploitation du chemin de fer doivent être soumis à la seule approbation de l'autorité de surveillance avant d'être mis à exécution.

## **Chapitre 11: Caisses de secours**

### **Art. 80 à 87**

#### **Art. 95, 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> al.**

<sup>1</sup> Les articles 3, 4, 7 à 9, 21, 22, 39 à 44, 46 à 48, 88, 89 et 94, ainsi que les chapitres III, VI, VII, IX et XI de la présente loi s'appliquent par analogie aux entreprises de navigation au bénéfice d'une concession fédérale.

<sup>2</sup> Les articles 56, 58, 60 et 61, ainsi que les chapitres VI et XI de la présente loi s'appliquent par analogie aux services de transports routiers qui remplacent des chemins de fer du trafic général et aux lignes d'automobiles et de trolleybus concédées dudit trafic général.

<sup>4</sup> Les articles 80 à 86, 87, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, 88, 89 et 94 s'appliquent par analogie aux entreprises de téléphériques, de téléphériques à sièges, d'ascenseurs et de traineaux à neige qui sont au bénéfice d'une concession fédérale.

#### **Art. 27, 4<sup>e</sup> al.**

<sup>4</sup> Les biens des caisses de malades, de secours, de dépôt, d'épargne et de pensions du personnel de l'entreprise, alimentées en tout ou en partie par lui, ainsi que les cautionnements déposés par ce personnel, doivent être séparés de l'avoir de l'entreprise et administrés d'une manière distincte.

#### **Art. 7, 2<sup>e</sup> al.**

<sup>2</sup> Lorsqu'une entreprise se propose de supprimer la desserte pour une ou plusieurs catégories de trafic ou de ne plus assurer le service d'une gare par du personnel, elle consulte les communes intéressées. Si l'entreprise ne suit pas l'avis des

<sup>1bis</sup> Dans le cas des véhicules et des dispositifs de sécurité servant de manière exclusive ou prépondérante à l'exploitation du chemin de fer, au moins le cahier des charges et le croquis-type devront être présentés à l'autorité de surveillance avant la mise à exécution.

## Chapitre 11: Caisses de secours

(Art. 80 à 87)

*Abrogé*

*Art. 95, 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> al.*

<sup>1</sup> Les articles 3, 4, 7 à 9, 21, 22, 39 à 44, 46 à 48, 88, 89 et 94, ainsi que les chapitres III, VI, VII et IX de la présente loi s'appliquent par analogie aux entreprises de navigation au bénéfice d'une concession fédérale.

<sup>2</sup> Les articles 56, 58, 60 et 61, ainsi que le chapitre VI de la présente loi s'appliquent par analogie aux services de transports routiers qui remplacent des chemins de fer du trafic général et aux lignes d'automobiles et de trolleybus concédées dudit trafic général.

<sup>4</sup> Les articles 88, 89 et 94 s'appliquent par analogie aux entreprises de téléphériques, de téléphériques à sièges, d'ascenseurs et de traîneaux à neige qui sont au bénéfice d'une concession fédérale.

(Commentaire: cf. ch. 23.10)

### **12. Loi fédérale du 25 septembre 1917<sup>1)</sup> concernant la constitution de gages sur les entreprises de chemin de fer et de navigation et la liquidation forcée de ces entreprises**

*Art. 27, 4<sup>e</sup> al.*

*Abrogé*

(Commentaire: cf. ch. 23.10)

### **13. Loi fédérale du 4 octobre 1985<sup>2)</sup> sur le transport public LTP**

*Art. 7, 2<sup>e</sup> al.*

*Abrogé*

<sup>1)</sup> RS 742.211

<sup>2)</sup> RS 742.40

(ancien texte)

communes, celles-ci peuvent saisir l'Office fédéral. La décision de celui-ci peut faire l'objet d'un recours devant le Département, qui statue définitivement.

**Art. 8, 3<sup>e</sup> al.**

<sup>3</sup> Les désaccords entre les entreprises de la Confédération et les autorités fédérales sont tranchés par le Département, après entente avec le Département fédéral des finances, entre les entreprises de la Confédération et des cantons ou des communes, par l'Office fédéral. La décision de celui-ci peut faire l'objet d'un recours devant le Département, qui statue définitivement.

**Art. 11, 3<sup>e</sup> al.**

<sup>3</sup> Les désaccords entre les entreprises et les autorités sont tranchés par le Département, après entente avec le Département fédéral des finances, entre les entreprises et les cantons ou les communes, par l'Office fédéral.

**Art. 12 Surveillance**

L'Office fédéral exerce la surveillance sur les tarifs. Il annule ceux qui sont abusifs.

**Art. 11, 1<sup>er</sup> al., let. e**

<sup>1</sup> Les dispositions applicables aux chemins de fer secondaires le sont également à l'entreprise de trolleybus, en particulier en ce qui concerne:

- e. La durée du travail et du repos du personnel ainsi que les institutions de prévoyance pour le personnel;

*Art. 8, 3<sup>e</sup> al.*

*Abrogé*

*Art. 11, 3<sup>e</sup> al.*

*Abrogé*

*Art. 12*

*Abrogé*

*Titre précédant l'article 49a*

## **Chapitre 6: Surveillance, voies de droit et dispositions pénales**

*Art. 49a Surveillance (nouveau)*

Les transports publics sont soumis à la surveillance de l'Office fédéral. Il est habilité à abroger les décisions et les instructions des organes ou des services des entreprises ou d'empêcher leur application si elles violent la présente loi, la concession ou des conventions internationales ou lèsent des intérêts fondamentaux du pays.

*(Commentaire: cf. ch. 23.10)*

### **14. Loi fédérale du 29 mars 1950<sup>1)</sup> sur les entreprises de trolleybus**

*Art. 11, 1<sup>er</sup> al., let. e*

<sup>1</sup> Les dispositions applicables aux chemins de fer secondaires le sont également à l'entreprise de trolleybus, en particulier en ce qui concerne:

e. La durée du travail et du repos du personnel;

<sup>1)</sup> RS 744.21

**Art. 4, 1<sup>er</sup> al., let. e**

<sup>1</sup> Sont exceptés de la surveillance:

- e. Les caisses de secours en faveur du personnel qui sont surveillées en vertu de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer;

**Art. 17, 3<sup>e</sup> al.**

<sup>3</sup> L'autorité de surveillance peut exiger, en tout temps, que des modifications ou des adaptations soient apportées au contrat ou aux plans. Elle peut contrôler, en tout temps, la construction, l'exploitation et la maintenance de la voie de raccordement et ordonner les mesures nécessaires.

**Art. 18, 2<sup>e</sup> al.**

<sup>2</sup> Les prescriptions de service pour les voies de raccordement sont soumises à l'approbation de l'autorité de surveillance.

**Art. 20, 3<sup>e</sup> al.**

<sup>3</sup> La Confédération prend à sa charge au moins la moitié des coûts de la diffusion par la SSR d'un programme radiophonique destiné à l'étranger.

(Commentaire: cf. ch. 23.10)

**15. Loi fédérale du 23 juin 1978<sup>1)</sup> sur la surveillance des institutions d'assurance privées (LSA)**

*Art. 4, 1<sup>er</sup> al., let. e*

*Abrogée*

(Commentaire: cf. ch. 23.10)

**16. Loi fédérale du 5 octobre 1990<sup>2)</sup> sur les voies de raccordement ferroviaires**

*Art. 17, 3<sup>e</sup> al.*

<sup>3</sup> L'autorité de surveillance peut exiger en tout temps que des modifications ou des adaptations soient apportées au contrat, aux prescriptions ou aux plans. Elle peut contrôler, en tout temps, la construction, l'exploitation et la maintenance de la voie de raccordement et ordonner les mesures nécessaires.

*Art. 18, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Les prescriptions de service pour les voies de raccordement sont présentées à l'autorité de surveillance.

(Commentaire: cf. ch. 23.13)

**17. Loi fédérale du 21 juin 1991<sup>3)</sup> sur la radio et la télévision (LRTV)**

*Art. 20, 3<sup>e</sup> al.*

<sup>3</sup> La Confédération prend à sa charge au plus la moitié des coûts de la diffusion par la SSR d'un programme radiophonique destiné à l'étranger. Les coûts imputables sont fixés par le DFTCE, d'entente avec le DFF.

<sup>1)</sup> RS 961.01

<sup>2)</sup> RS 742.141.5

<sup>3)</sup> RS 784.40

**Art. 24<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> al., dernière phrase**

<sup>2</sup> ... Il ne peut cependant décréter l'obligation de prendre en charge des dérivés de pommes de terre et de fruits que pour l'affouragement.

**Art. 16, al. 1<sup>bis</sup>**

<sup>1bis</sup> Lorsque les prêts au sens du premier alinéa ne suffisent pas pour atteindre le but visé par la présente loi, le Conseil fédéral peut accorder des prêts supplémentaires à la société. L'Assemblée fédérale fixe, par arrêté fédéral simple, le montant maximum des moyens financiers mis à la disposition de la société pour plusieurs années. Le Conseil fédéral lui adresse un message spécial à ce sujet.

**Art. 22, 3<sup>e</sup> à 5<sup>e</sup> al.**

<sup>3</sup> La Confédération alloue aux collectivités concernées des montants compensatoires en vue de combler le manque à gagner résultant d'une restriction considérable de l'utilisation de forces hydrauliques en tant que celui-ci est imputable à la sauvegarde et à la protection de sites d'importance nationale dignes d'être protégés.

<sup>4</sup> Lors de la fixation de l'indemnité, on tiendra compte de la capacité financière des collectivités en question.

<sup>5</sup> Le Conseil fédéral fixe les modalités de l'indemnisation.

(Commentaire: cf. ch. 23.14)

**18. Loi fédérale du 21 juin 1932<sup>1)</sup> sur l'alcool**

*Art. 24<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> al., dernière phrase*

<sup>2</sup> ... Lorsque la prise en charge est garantie, les quantités doivent être limitées de manière appropriée.

(Commentaire: cf. ch. 23.15)

**19. Loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966<sup>2)</sup> sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature**

*Art. 16, al. 1<sup>bis</sup>*

*Abrogé*

(Commentaire: cf. ch. 23.16)

**20. Loi fédérale du 22 décembre 1916<sup>3)</sup> sur l'utilisation des forces hydrauliques**

*Art. 22, 3<sup>e</sup> à 5<sup>e</sup> al.*

*Abrogés*

## II

*Référendum et entrée en vigueur*

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

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

<sup>1)</sup> RS 680

<sup>2)</sup> RS 935.12

<sup>3)</sup> RS 721.80



# Arrêté fédéral sur la réduction linéaire des subventions durant les années 1993 à 1995

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 19 octobre 1994<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

### I

L'arrêté fédéral du 9 octobre 1992<sup>2)</sup> sur la réduction linéaire des subventions durant les années 1993 à 1995 est modifié comme suit:

#### *Titre*

Arrêté fédéral sur la réduction linéaire des subventions durant les années 1993 à 1997

#### *Art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> L'arrêté s'applique à tous les paiements effectués au cours des années 1993 à 1997 ainsi qu'aux engagements contractés durant ces années.

#### *Art. 3, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al., let. d et e (nouvelles)*

<sup>2</sup> On est notamment en présence de justes motifs lorsque des prestations ont subi une réduction ciblée et durable à l'échelon de la constitution, de la loi ou de l'ordonnance dans le cadre des mesures d'assainissement 1994.

<sup>3</sup> Le montant total des économies réalisées grâce aux réductions linéaires doit cependant atteindre au minimum:

- d. 1996      250 millions de francs;
- e. 1997      250 millions de francs.

<sup>1)</sup> FF 1995 I 85

<sup>2)</sup> RS 616.62

## II

<sup>1</sup> Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996 et a effet jusqu'au 31 décembre 1997.

N37214

# **Loi fédérale concernant l'augmentation des droits d'entrée sur les carburants**

*Projet*

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu le message du Conseil fédéral du 19 octobre 1994<sup>1)</sup>,  
arrête:*

## **Article premier**

L'annexe (partie Tarif d'importation) à la loi du 9 octobre 1986<sup>2)</sup> sur le tarif des douanes est modifiée conformément à l'annexe ci-jointe.

## **Art. 2**

L'arrêté fédéral du 22 mars 1985<sup>3)</sup> concernant la différenciation des droits de douane sur les carburants est modifié comme suit:

### *Art. 2, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> Pour l'essence non additionnée de plomb destinée à être utilisée telle quelle comme carburant, le droit de douane sur les carburants est inférieur de 8 centimes par litre à celui de l'essence qui en est additionnée; le produit doit correspondre globalement à celui d'un droit de douane sur les carburants de 67 fr. 40 par 100 kg brut.

## **Art. 3**

<sup>1</sup> Lors du dédouanement de marchandises sortant d'entrepôts privés (art. 42 de la loi sur les douanes<sup>4)</sup>), on applique le taux du droit en vigueur au moment du dédouanement définitif à l'importation.

<sup>2</sup> Lors du dédouanement de marchandises dédouanées provisoirement (art. 40 de la loi sur les douanes) puis entreposées, on applique le taux du droit en vigueur au moment de la sortie d'entrepôt ou, si la marchandise n'en sort pas, au moment du dédouanement définitif à l'importation.

<sup>1)</sup> FF 1995 I 85

<sup>2)</sup> RS 632.10

<sup>3)</sup> RS 632.112.75

<sup>4)</sup> RS 631.0

**Art. 4**

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

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

N37214

Annexe

| No du tarif | Désignation de la marchandise                                                                                                                                                                                                                                | Taux du droit par 100 kg brut |       |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------|
|             |                                                                                                                                                                                                                                                              | TG                            | TU    |
|             |                                                                                                                                                                                                                                                              | fr.                           | fr.   |
| 707.        | Huiles et autres produits provenant de la distillation des goudrons de houille de haute température; produits analogues dans lesquels les constituants aromatiques prédominent en poids par rapport aux constituants non aromatiques:                        |                               |       |
|             | - benzols:                                                                                                                                                                                                                                                   |                               |       |
| 10 10       | - - destinés à être utilisés comme carburant .....                                                                                                                                                                                                           | 67.40                         | 67.40 |
|             | - toluols:                                                                                                                                                                                                                                                   |                               |       |
| 20 10       | - - destinés à être utilisés comme carburant .....                                                                                                                                                                                                           | 67.40                         | 67.40 |
|             | - xyloles:                                                                                                                                                                                                                                                   |                               |       |
| 30 10       | - - destinés à être utilisés comme carburant .....                                                                                                                                                                                                           | 67.40                         | 67.40 |
|             | - naphthalène:                                                                                                                                                                                                                                               |                               |       |
| 40 10       | - - destiné à être utilisé comme carburant .....                                                                                                                                                                                                             | 67.40                         | 67.40 |
|             | - autres mélanges d'hydrocarbures aromatiques distillant 65 % ou plus de leur volume (y compris les pertes) à 250° C d'après la méthode ASTM D 86:                                                                                                           |                               |       |
| 50 10       | - - destinés à être utilisés comme carburant .....                                                                                                                                                                                                           | 67.40                         | 67.40 |
|             | - phénols:                                                                                                                                                                                                                                                   |                               |       |
| 60 10       | - - destinés à être utilisés comme carburant .....                                                                                                                                                                                                           | 67.40                         | 67.40 |
|             | - autres:                                                                                                                                                                                                                                                    |                               |       |
|             | - - huiles de créosote:                                                                                                                                                                                                                                      |                               |       |
| 91 10       | - - - destinées à être utilisées comme carburant .....                                                                                                                                                                                                       | 67.40                         | 67.40 |
|             | - - autres:                                                                                                                                                                                                                                                  |                               |       |
| 99 10       | - - - destinés à être utilisés comme carburant .....                                                                                                                                                                                                         | 67.40                         | 67.40 |
| 709.        | Huiles brutes de pétrole ou de minéraux bitumineux:                                                                                                                                                                                                          |                               |       |
| 00 10       | - destinées à être utilisées comme carburant .....                                                                                                                                                                                                           | 67.40                         | 67.40 |
| 710.        | Huiles de pétrole ou de minéraux bitumineux, autres que les huiles brutes; préparations non dénommées ni comprises ailleurs, contenant en poids 70 % ou plus d'huiles de pétrole ou de minéraux bitumineux et dont ces huiles constituent l'élément de base: |                               |       |
|             | - destinées à être utilisées comme carburant:                                                                                                                                                                                                                |                               |       |
|             | - essence et ses fractions:                                                                                                                                                                                                                                  |                               |       |
| 00 11       | - - non additionnées de plomb et destinées à être utilisées telles quelles comme carburant .....                                                                                                                                                             | 67.40                         | 67.40 |
| 00 12       | - - autres .....                                                                                                                                                                                                                                             | 67.40                         | 67.40 |
| 00 13       | - - white spirit .....                                                                                                                                                                                                                                       | 67.40                         | 67.40 |
| 00 14       | - - huile diesel .....                                                                                                                                                                                                                                       | 62.90                         | 62.90 |
| 00 15       | - - pétrole .....                                                                                                                                                                                                                                            | 62.90                         | 62.90 |
| 00 19       | - - autres .....                                                                                                                                                                                                                                             | 62.90                         | 62.90 |
| 711.        | Gaz de pétrole et autres hydrocarbures gazeux:                                                                                                                                                                                                               |                               |       |
|             | - liquéfiés:                                                                                                                                                                                                                                                 |                               |       |
|             | - - gaz naturel:                                                                                                                                                                                                                                             |                               |       |
| 11 10       | - - - destiné à être utilisé comme carburant .....                                                                                                                                                                                                           | 27.30                         | 27.30 |
|             | - - propane:                                                                                                                                                                                                                                                 |                               |       |
| 12 10       | - - - destiné à être utilisé comme carburant .....                                                                                                                                                                                                           | 27.30                         | 27.30 |
|             | - - butanes:                                                                                                                                                                                                                                                 |                               |       |
| 13 10       | - - - destinés à être utilisés comme carburant .....                                                                                                                                                                                                         | 27.30                         | 27.30 |
|             | - - éthylène, propylène, butylène et butadiène:                                                                                                                                                                                                              |                               |       |
| 14 10       | - - - destinés à être utilisés comme carburant .....                                                                                                                                                                                                         | 27.30                         | 27.30 |
|             | - - autres:                                                                                                                                                                                                                                                  |                               |       |
| 19 10       | - - - destinés à être utilisés comme carburant .....                                                                                                                                                                                                         | 27.30                         | 27.30 |
|             | - à l'état gazeux:                                                                                                                                                                                                                                           |                               |       |
|             | - - gaz naturel:                                                                                                                                                                                                                                             |                               |       |
| 21 10       | - - - destiné à être utilisé comme carburant .....                                                                                                                                                                                                           | 27.30                         | 27.30 |
|             | - - autres:                                                                                                                                                                                                                                                  |                               |       |
| 29 10       | - - - destinés à être utilisés comme carburant .....                                                                                                                                                                                                         | 27.30                         | 27.30 |

Augmentation des droits d'entrée sur les carburants. LF

| No du<br>tarif | Désignation de la marchandise                        | Taux du droit<br>par 100 kg brut |       |
|----------------|------------------------------------------------------|----------------------------------|-------|
|                |                                                      | TG                               | TU    |
|                |                                                      | fr.                              | fr.   |
| <b>2901.</b>   | <b>Hydrocarbures acydlques:</b>                      |                                  |       |
|                | - saturés:                                           |                                  |       |
|                | - - à l'état gazeux, même liquéfiés:                 |                                  |       |
| 10 11          | - - destinés à être utilisés comme carburant .....   | 27.30                            | 27.30 |
|                | - - autres qu'à l'état gazeux:                       |                                  |       |
| 10 91          | - - destinés à être utilisés comme carburant .....   | 67.40                            | 67.40 |
|                | - non saturés:                                       |                                  |       |
|                | - - éthylène:                                        |                                  |       |
| 21 10          | - - destiné à être utilisé comme carburant .....     | 27.30                            | 27.30 |
|                | - - propène (propylène):                             |                                  |       |
| 22 10          | - - destiné à être utilisé comme carburant .....     | 27.30                            | 27.30 |
|                | - - butène (butylène) et ses isomères:               |                                  |       |
| 23 10          | - - destinés à être utilisés comme carburant .....   | 27.30                            | 27.30 |
|                | - - buta-1,3-diène et isoprène:                      |                                  |       |
|                | - - buta-1,3-diène:                                  |                                  |       |
| 24 11          | - - - destiné à être utilisé comme carburant .....   | 27.30                            | 27.30 |
|                | - - isoprène:                                        |                                  |       |
| 24 21          | - - - destiné à être utilisé comme carburant .....   | 67.40                            | 67.40 |
|                | - - autres:                                          |                                  |       |
|                | - - - à l'état gazeux, même liquéfiés:               |                                  |       |
| 29 11          | - - - destinés à être utilisés comme carburant ..... | 27.30                            | 27.30 |
|                | - - autres qu'à l'état gazeux:                       |                                  |       |
| 29 91          | - - - destinés à être utilisés comme carburant ..... | 67.40                            | 67.40 |
| <b>2902.</b>   | <b>Hydrocarbures cycliques:</b>                      |                                  |       |
|                | - cyclaniques, cycléniques ou cycloterpéniques:      |                                  |       |
|                | - - cyclohexane:                                     |                                  |       |
| 11 10          | - - destiné à être utilisé comme carburant .....     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - - autres:                                          |                                  |       |
| 19 10          | - - destinés à être utilisés comme carburant .....   | 67.40                            | 67.40 |
|                | - benzène:                                           |                                  |       |
| 20 10          | - - destiné à être utilisé comme carburant .....     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - toluène:                                           |                                  |       |
| 30 10          | - - destiné à être utilisé comme carburant .....     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - xylènes:                                           |                                  |       |
|                | - - o-xylène:                                        |                                  |       |
| 41 10          | - - - destiné à être utilisé comme carburant .....   | 67.40                            | 67.40 |
|                | - - m-xylène:                                        |                                  |       |
| 42 10          | - - - destiné à être utilisé comme carburant .....   | 67.40                            | 67.40 |
|                | - - p-xylène:                                        |                                  |       |
| 43 10          | - - - destiné à être utilisé comme carburant .....   | 67.40                            | 67.40 |
|                | - isomères du xylène en mélange:                     |                                  |       |
| 44 10          | - - destinés à être utilisés comme carburant .....   | 67.40                            | 67.40 |
|                | - éthylbenzène:                                      |                                  |       |
| 60 10          | - - destiné à être utilisé comme carburant .....     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - cumène:                                            |                                  |       |
| 70 10          | - - destiné à être utilisé comme carburant .....     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - autres                                             |                                  |       |
| 90 10          | - - destinés à être utilisés comme carburant .....   | 67.40                            | 67.40 |

| No du<br>tarif | Désignation de la marchandise                                                                                                                                                                                                      | Taux du droit<br>par 100 kg brut |       |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------|
|                |                                                                                                                                                                                                                                    | TG                               | TU    |
|                |                                                                                                                                                                                                                                    | fr.                              | fr.   |
| 2905.          | Alcools acycliques et leurs dérivés halogénés, sulfonés, nitrés ou nitrosés:                                                                                                                                                       |                                  |       |
|                | - monoalcools saturés:                                                                                                                                                                                                             |                                  |       |
|                | - - méthanol (alcool méthylique):                                                                                                                                                                                                  |                                  |       |
| 11 10          | - - - destiné à être utilisé comme carburant                                                                                                                                                                                       | 67.40                            | 67.40 |
|                | - - propane-1-ol (alcool propylique) et propane-2-ol (alcool isopropylique):                                                                                                                                                       |                                  |       |
| 12 10          | - - - destinés à être utilisés comme carburant                                                                                                                                                                                     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - - autres butanols:                                                                                                                                                                                                               |                                  |       |
| 14 10          | - - - destinés à être utilisés comme carburant                                                                                                                                                                                     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - - pentanol (alcool amylique) et ses isomères:                                                                                                                                                                                    |                                  |       |
| 15 10          | - - - destinés à être utilisés comme carburant                                                                                                                                                                                     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - - octanol (alcool octylique) et ses isomères:                                                                                                                                                                                    |                                  |       |
| 16 10          | - - - destinés à être utilisés comme carburant                                                                                                                                                                                     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - - dodécane-1-ol (alcool laurique), hexadécane-1-ol (alcool cétyle) et octadécane-1-ol                                                                                                                                            |                                  |       |
|                | - - autres                                                                                                                                                                                                                         |                                  |       |
| 19 10          | - - - destinés à être utilisés comme carburant                                                                                                                                                                                     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - monoalcools non saturés:                                                                                                                                                                                                         |                                  |       |
|                | - - alcool allylique:                                                                                                                                                                                                              |                                  |       |
| 21 10          | - - - destiné à être utilisé comme carburant                                                                                                                                                                                       | 67.40                            | 67.40 |
|                | - alcools terpéniques acycliques:                                                                                                                                                                                                  |                                  |       |
| 22 10          | - - - destinés à être utilisés comme carburant                                                                                                                                                                                     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - - autres                                                                                                                                                                                                                         |                                  |       |
| 29 10          | - - - destinés à être utilisés comme carburant                                                                                                                                                                                     | 67.40                            | 67.40 |
| 2909.          | Ethers, éthers-alcools, éthers-phénols, éthers-alcools-phénols, peroxydes d'alcools, peroxydes d'éthers, peroxydes de cétones (de constitution chimique définie ou non), et leurs dérivés halogénés, sulfonés, nitrés ou nitrosés: |                                  |       |
|                | - éthers acycliques et leurs dérivés halogénés, sulfonés, nitrés ou nitrosés:                                                                                                                                                      |                                  |       |
|                | - - autres:                                                                                                                                                                                                                        |                                  |       |
| 19 10          | - - - destinés à être utilisés comme carburant                                                                                                                                                                                     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - éthers cyclaniques, cycléniques, cycloterpéniques et leurs dérivés halogénés, sulfonés, nitrés ou nitrosés:                                                                                                                      |                                  |       |
| 20 10          | - - - destinés à être utilisés comme carburant                                                                                                                                                                                     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - éthers aromatiques et leurs dérivés halogénés, sulfonés, nitrés ou nitrosés:                                                                                                                                                     |                                  |       |
| 30 10          | - - - destinés à être utilisés comme carburant                                                                                                                                                                                     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - éthers-alcools et leurs dérivés halogénés, sulfonés, nitrés ou nitrosés:                                                                                                                                                         |                                  |       |
|                | - - éthers monométhyliques de l'éthylène glycol ou du diéthylène glycol:                                                                                                                                                           |                                  |       |
| 42 10          | - - - destinés à être utilisés comme carburant                                                                                                                                                                                     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - - éthers monobutyliques de l'éthylène glycol ou du diéthylène glycol:                                                                                                                                                            |                                  |       |
| 43 10          | - - - destinés à être utilisés comme carburant                                                                                                                                                                                     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - - autres éthers monoalkyliques de l'éthylène glycol ou du diéthylène glycol:                                                                                                                                                     |                                  |       |
| 44 10          | - - - destinés à être utilisés comme carburant                                                                                                                                                                                     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - - autres:                                                                                                                                                                                                                        |                                  |       |
| 49 10          | - - - destinés à être utilisés comme carburant                                                                                                                                                                                     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - éthers-phénols, éthers-alcools-phénols et leurs dérivés halogénés, sulfonés, nitrés ou nitrosés:                                                                                                                                 |                                  |       |
| 50 10          | - - - destinés à être utilisés comme carburant                                                                                                                                                                                     | 67.40                            | 67.40 |
|                | - peroxydes d'alcools, peroxydes d'éthers, peroxydes de cétones, et leurs dérivés halogénés, sulfonés, nitrés ou nitrosés:                                                                                                         |                                  |       |
| 60 10          | - - - destinés à être utilisés comme carburant                                                                                                                                                                                     | 67.40                            | 67.40 |

| No du<br>tarif | Désignation de la marchandise                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Taux de droit<br>par 100 kg brut |       |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------|
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | TG                               | TU    |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | fr.                              | fr.   |
| 3811.          | Préparations antidétonantes, inhibiteurs d'oxydation, additifs peptisants, améliorants de viscosité, additifs anticorrosifs et autres additifs préparés, pour huiles minérales (y compris l'essence) ou pour autres liquides utilisés aux mêmes fins que les huiles minérales:                                                                        |                                  |       |
|                | - autres:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                  |       |
| 90 10          | - - destinés à être utilisés comme carburant .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 67.40                            | 67.40 |
| 3814.          | Solvants et diluants organiques composites, non dénommés ni compris ailleurs; préparations conçues pour enlever les peintures ou les vernis:                                                                                                                                                                                                          |                                  |       |
| 00 10          | - destinés à être utilisés comme carburant .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 67.40                            | 67.40 |
| 3817.          | Alkylbenzènes en mélanges et alkylnaphtalènes en mélanges, autres que ceux des nos 2707 ou 2902:                                                                                                                                                                                                                                                      |                                  |       |
|                | - alkylbenzènes en mélanges:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                  |       |
| 10 10          | - - destinés à être utilisés comme carburant .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 67.40                            | 67.40 |
|                | - alkylnaphtalènes en mélanges:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                  |       |
| 20 10          | - - destinés à être utilisés comme carburant .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 67.40                            | 67.40 |
| 3823.          | Liants préparés pour moules ou noyaux de fonderie; produits chimiques et préparations des industries chimiques ou des industries connexes (y compris celles consistant en mélanges de produits naturels), non dénommés ni compris ailleurs; produits résiduels des industries chimiques ou des industries connexes, non dénommés ni compris ailleurs: |                                  |       |
|                | - autres:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                  |       |
| 90 30          | - - produits destinés à être utilisés comme carburant .....                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 67.40                            | 67.40 |

# **Loi fédérale concernant l'augmentation des droits d'entrée sur l'huile de chauffage et le gaz**

*Projet*

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu le message du Conseil fédéral du 19 octobre 1994<sup>1)</sup>,  
arrête:*

## **Article premier**

L'annexe (partie Tarif d'importation) à la loi du 9 octobre 1986<sup>2)</sup> sur le tarif des douanes est modifiée conformément à l'annexe ci-jointe.

## **Art. 2**

La loi sur les douanes<sup>3)</sup> est modifiée comme suit:

*Art. 42, 3<sup>e</sup> al.*

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral est autorisé à édicter des dispositions dérogeant à celles qui régissent le placement en entrepôt privé en ce qui concerne l'entreposage des combustibles et des carburants qui sont importés aux fins d'alimenter des réserves obligatoires.

## **Art. 3**

<sup>1</sup> Lors du dédouanement de marchandises sortant d'entrepôts privés (art. 42 de la loi sur les douanes<sup>3)</sup>), on applique le taux du droit en vigueur au moment du dédouanement définitif à l'importation.

<sup>2</sup> Lors du dédouanement de marchandises dédouanées provisoirement (art. 40 de la loi sur les douanes) puis entreposées, on applique le taux du droit en vigueur au moment de la sortie d'entrepôt ou, si la marchandise n'en sort pas, au moment du dédouanement définitif à l'importation.

<sup>1)</sup> FF 1995 I 85

<sup>2)</sup> RS 632.10

<sup>3)</sup> RS 631.0

**Art. 4**

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

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

N37214

No du tarif 2710.00 21 - 00 29 à remplacer par:

| No du tarif | Désignation de la marchandise                                                                      | Taux du droit par 100 kg brut |     |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----|
|             |                                                                                                    | TG                            | TU  |
|             |                                                                                                    | fr.                           | fr. |
|             | - destinées à être utilisée pour la combustion:                                                    |                               |     |
| 00 31       | - essence et ses fractions .....                                                                   | 4..                           | 4.. |
| 00 32       | - white spirit .....                                                                               | 4..                           | 4.. |
| 00 33       | - pétrole .....                                                                                    | 4..                           | 4.. |
| 00 34       | - huiles de chauffage .....                                                                        | 4..                           | 4.. |
| 00 39       | - autres .....                                                                                     | 4..                           | 4.. |
|             | - destinées à d'autres usages:                                                                     |                               |     |
| 00 41       | - essence et ses fractions .....                                                                   | 1.50                          | 1.. |
| 00 42       | - white spirit .....                                                                               | 3..                           | 1.. |
| 00 43       | - pétrole .....                                                                                    | 3..                           | 1.. |
| 00 44       | - distillats d'huiles minérales dont moins de 20 % vol distillent avant 300° C, non mélangés ..... | 2..                           | 1.. |
| 00 45       | - distillats d'huiles minérales dont moins de 20 % vol distillent avant 300° C, mélangés .....     | 3..                           | 3.. |
| 00 46       | - graisses minérales de graissage .....                                                            | 15..                          | 8.. |
| 00 49       | - autres distillats et produits .....                                                              | 3..                           | 1.. |

No du tarif 2711 à compléter par:

| No du tarif | Désignation de la marchandise                          | Taux du droit par 100 kg brut |      |
|-------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------|------|
|             |                                                        | TG                            | TU   |
|             |                                                        | fr.                           | fr.  |
| 11 20       | - - - destiné à être utilisé pour la combustion: ..... | 10..                          | 2.50 |
| 12 20       | - - - destiné à être utilisé pour la combustion: ..... | 10..                          | 2.50 |
| 13 20       | - - - destiné à être utilisé pour la combustion: ..... | 10..                          | 2.50 |
| 14 20       | - - - destiné à être utilisé pour la combustion: ..... | 10..                          | 2.50 |
| 19 20       | - - - destiné à être utilisé pour la combustion: ..... | 10..                          | 2.50 |
| 21 20       | - - - destiné à être utilisé pour la combustion: ..... | 10..                          | 2.50 |
| 29 20       | - - - destiné à être utilisé pour la combustion: ..... | 10..                          | 2.50 |

#### **Art. 68**

L'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est de 8 pour cent du bénéfice net. (L'article 222 est réservé).

#### **Art. 71**

<sup>1</sup> L'impôt sur le bénéfice des associations, fondations et autres personnes morales est de 4 pour cent du bénéfice net.

<sup>2</sup> Le bénéfice n'est pas imposé lorsqu'il n'atteint pas 5000 francs.

#### **Art. 222**

<sup>1</sup> En cas de refus par votation populaire de l'arrêté fédéral sur le nouveau régime des finances fédérales ou de refus de modification de la loi fédérale sur les droits de timbre (89.041), l'article 68 n'est pas applicable.

<sup>2</sup> En pareil cas, les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives doivent payer pour une année fiscale sur le bénéfice net:

un impôt de base de 3,63 pour cent;

une surtaxe de 3,63 pour cent sur la partie du bénéfice net qui excède un rendement de 4 pour cent ou, si le capital et les réserves sont inférieurs à 50 000 francs, sur la partie du bénéfice net qui excède 2000 francs;

# **Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)**

*Projet*

## **Modification du**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu le message du Conseil fédéral du 19 octobre 1994<sup>1)</sup>,  
arrête:*

### **I**

La loi fédérale du 14 décembre 1990<sup>2)</sup> sur l'impôt fédéral direct est modifiée comme suit:

#### *Art. 68*

<sup>1</sup> L'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est de 9,8 pour cent du bénéfice net.

<sup>2</sup> L'impôt sur le capital selon l'article 78 est imputé à cet impôt diminué, le cas échéant, de la réduction selon l'article 69.

#### *Art. 71*

<sup>1</sup> L'impôt sur le bénéfice des associations, fondations et autres personnes morales est de 4,9 pour cent du bénéfice net.

<sup>2</sup> L'impôt sur le capital selon l'article 78 est imputé à cet impôt.

<sup>3</sup> Le bénéfice n'est pas imposé lorsqu'il n'atteint pas 5000 francs.

#### *Art. 222*

*Abrogé*

<sup>1)</sup> FF 1995 I 85

<sup>2)</sup> RS 642.11; RO 1991 1184

(ancien texte)

une autre surtaxe de 4,84 pour cent sur la partie du bénéfice net qui excède un rendement de 8 pour cent ou, si le capital et les réserves sont inférieurs à 50 000 francs, sur la partie du bénéfice net qui excède 4000 francs.

<sup>3</sup> Dans tous les cas, l'impôt est limité à 9,8 pour cent du bénéfice net total.

<sup>4</sup> Le rendement, au sens du 2<sup>e</sup> alinéa, est la proportion exprimée en pour cent entre le bénéfice net imposable et le montant moyen du capital-actions ou du capital social versé et des réserves durant l'exercice clos au cours de la période de calcul.



## II

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

<sup>2</sup> Elle entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996.

N37214

I. Imposition du  
tabac

**Article premier**

<sup>1</sup> La Confédération perçoit un impôt sur les tabacs manufacturés et le papier à cigarettes en feuilles ou en tubes (Impôt sur le tabac).

<sup>2</sup> Les termes «tabacs manufacturés» et «papier à cigarettes» utilisés dans la présente loi sont définis dans l'ordonnance réglant l'imposition du tabac.

**Art. 4, 1<sup>er</sup> al., let. b, 2<sup>e</sup> al., let. a et b**

<sup>1</sup> Sont soumis à l'impôt:

b. Les papiers à cigarettes fabriqués industriellement en Suisse et prêts à la consommation, ainsi que les papiers à cigarettes importés en feuilles ou en tubes.

<sup>2</sup> Ne sont pas soumis à l'impôt:

- a. Les produits analogues au tabac, mais n'en contenant pas;
- b. Sous réserve des mesures de contrôle nécessaires, le papier à cigarettes utilisé pour la fabrication de produits ne contenant pas de tabac.

**Art. 5**

# Loi fédérale sur l'imposition du tabac

Projet

## Modification du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 19 octobre 1994<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

### I

La loi fédérale du 21 mars 1969<sup>2)</sup> sur l'imposition du tabac est modifiée comme suit:

#### *Article premier*

##### 1. Imposition du tabac

- <sup>1</sup> La Confédération perçoit un impôt sur les tabacs manufacturés et le papier à cigarettes ainsi que sur leurs produits de substitution.
- <sup>2</sup> Les termes «tabacs manufacturés, papier à cigarettes et produits de substitution» utilisés dans la présente loi sont définis dans l'ordonnance du 15 décembre 1969<sup>3)</sup> réglant l'imposition du tabac.

#### *Art. 4, 1<sup>er</sup> al., let. b et c (nouvelle) ainsi que 2<sup>e</sup> al., let. a et b*

- <sup>1</sup> Sont soumis à l'impôt:
- b. Les papiers à cigarettes fabriqués industriellement en Suisse et prêts à la consommation, ainsi que les papiers à cigarettes importés en feuilles ou en tubes sans égard à leur présentation pour la vente;
  - c. Matières utilisées comme le tabac (produits de substitution).
- <sup>2</sup> Ne sont pas soumis à l'impôt:
- a. *Abrogée*
  - b. Le papier à cigarettes qui n'est pas utilisé pour la fabrication de produits contenant du tabac ou des produits de substitution.

#### *Art. 5, let. d (nouvelle)*

- d. Les tabacs manufacturés pour atténuer l'asthme, s'ils sont enregistrés comme médicaments.

<sup>1)</sup> FF 1995 I 85

<sup>2)</sup> RS 641.31

<sup>3)</sup> RS 641.311

**Art. 10, 1<sup>er</sup> al., let. a et d**

<sup>1</sup> L'impôt est fixé:

- a. Pour les cigares et cigarettes:  
par 1000 pièces, d'après le poids moyen de 1000 pièces et le prix de détail d'une pièce.
- d. Pour le papier à cigarettes: par feuille et par tube.

**Art. 11, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> al., let. a, b ainsi que 3<sup>e</sup> al.**

<sup>1</sup> L'impôt grevant les tabacs manufacturés se calcule d'après les tarifs annexés à la présente loi. L'impôt sur le papier à cigarettes est de 0,3 centime par feuille ou tube.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut:

- a. Réduire les taux d'impôt de 20 pour cent au maximum lorsque la situation sur le marché du tabac brut l'exige;
- b. Augmenter les taux d'impôt de 50 pour cent au maximum lorsque les recettes créditées au fonds spécial, prévu par l'article 111 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, ne parviennent pas à couvrir les contributions que doit verser la Confédération à l'assurance-vieillesse et survivants ainsi qu'aux prestations complémentaires à cette assurance;

<sup>3</sup> Lorsque les prix de détail des tabacs manufacturés de toutes les catégories de prix du tarif d'impôt entrant en ligne de compte sont augmentés, le Conseil fédéral peut élever les limites de prix dans le tarif, en tant que l'augmentation d'impôt qui interviendrait sans cela lui paraît indésirable pour des raisons économiques. Si l'augmentation ne porte que sur certaines catégories de prix, l'élévation des limites dans le tarif n'entre en ligne de compte que si le nouveau prix est inférieur à la norme maximum de la catégorie suivante.

**Art. 12**

IV. Réductions  
d'impôt

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral accorde des réductions d'impôt aux petites et moyennes entreprises en vue d'améliorer leur productivité. Il est autorisé à supprimer, une année après l'entrée en vigueur de la présente loi, les réductions en faveur des fabricants de cigarettes; de même, quatre ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, les réductions en faveur des fabricants de cigares et de tabac coupé.

<sup>2</sup> Lorsque l'industrie du tabac prend des mesures appropriées en vue d'améliorer la productivité des petites et moyennes fabriques de cigares et de tabac coupé, le Conseil fédéral peut abaisser de 20 pour cent au maximum les taux d'impôt.

*Art. 10, 1<sup>er</sup> al., let. a et d, ainsi que 3<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>1</sup> L'impôt est fixé:

- a. Pour les cigares, par 1000 pièces, d'après le poids moyen de 1000 pièces et le prix de détail d'une pièce. Pour les cigarettes, par pièce et en pour-cent du prix de vente au détail d'une pièce.
- d. Pour le papier à cigarettes, par pièce.

<sup>3</sup> Le prix imprimé par le fabricant ou l'importateur sur les emballages pour la vente au détail ne peut pas être majoré lors de la vente.

*Art. 11, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> al., let. a, b et c (nouvelle) ainsi que 3<sup>e</sup> al.*

<sup>1</sup> L'impôt grevant les tabacs manufacturés et le papier à cigarettes se calcule d'après les tarifs annexés à la présente loi (annexes I à IV).

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut:

- a. *Abrogée*
- b. Augmenter les taux d'impôt en vigueur le ... (date de l'entrée en vigueur de la présente modification de la loi) de 50 pour cent au maximum par rapport à la sorte la plus vendue, pour le co-financement des contributions de la Confédération à l'assurance-vieillesse et survivants ainsi qu'aux prestations complémentaires à cette assurance;
- c. Porter l'impôt sur le papier à cigarettes à 2,5 centimes au maximum par pièce.

<sup>3</sup> En cas de majoration des taux d'impôt, le Conseil fédéral peut prendre des mesures transitoires, notamment pour empêcher que l'efficacité de la majoration fiscale ne soit retardée.

*Art. 12*

*Abrogé*

**Art. 19, 1<sup>er</sup> al., deuxième phrase**

<sup>1</sup> . . . Les maisons qui ont fourni des sûretés selon l'article 21 peuvent payer l'impôt dans les soixante jours à compter de la notification de la détermination.

**Art. 28, 2<sup>e</sup> al.**

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut obliger les fabricants de tabacs manufacturés à prendre en charge du tabac indigène dans une proportion supportable par rapport au tabac importé qu'ils mettent en œuvre. Cette prise en charge obligatoire est toutefois limitée à la récolte d'une surface de 1000 ha.

**Art. 36**

*Art. 19, 1<sup>er</sup> al., deuxième phrase*

<sup>1</sup> . . . Les maisons qui ont fourni des sûretés selon l'article 21 peuvent payer l'impôt dans les trente jours à compter de la notification de la détermination.

*Art. 28, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut:

- a. Obliger les fabricants de tabacs manufacturés à prendre en charge du tabac indigène dans une mesure supportable par rapport au tabac importé qu'ils mettent en œuvre. Cette prise en charge obligatoire est toutefois limitée à la récolte d'une surface de 1000 ha;
- b. Astreindre les fabricants et les importateurs de cigarettes à verser au fonds créé pour le co-financement du tabac indigène 0,13 centime au maximum par cigarette. Le fonds de financement, géré par la Société coopérative pour l'achat du tabac indigène, est placé sous la surveillance de la Direction générale des douanes.

*Art. 36, 1<sup>er</sup> al., let. h (nouvelle)*

- h. Vend des tabacs manufacturés au-dessus du prix indiqué sur l'emballage de vente au détail

*Art. 44<sup>bis</sup> (nouveau)*

IV. Montant de  
l'amende

Le montant de l'amende est dévolu à la caisse fédérale.

N37214

**Tarif d'impôt pour les cigarettes**

**Taux d'impôt par 1000 pièces**

| Prix de détail par pièce<br>(catégories de prix) |          | Jusqu'à 800 g (poids par 1000 pièces,<br>papier compris, mais sans bec fixe<br>ni filtre) |
|--------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| jusqu'à                                          | 15 ct.   | 71.30                                                                                     |
| jusqu'à                                          | 16 ct.   | 74.50                                                                                     |
| jusqu'à                                          | 17 ct.   | 76.50                                                                                     |
| jusqu'à                                          | 17,5 ct. | 77.60                                                                                     |
| au-delà de                                       | 17,5 ct. | 78.70                                                                                     |

*Remarques:*

1. Pour chaque tranche ou fraction de 50 ct. (ou 50 g) d'excédent de poids par 1000 pièces, le taux d'impôt est augmenté de 50 ct.
2. Pour les cigarettes au-delà de 1350 g par 1000 pièces, il est perçu, en outre, un supplément d'impôt de 7 fr. par 1000 pièces.
3. Les cigarettes pesant jusqu'à 1350 g y compris par 1000 pièces, d'une longueur (y compris le filtre et le bec fixe) supérieure à 90 mm peuvent être grevées par le Conseil fédéral d'un supplément de taux de 20 pour cent au maximum.
4. Le taux d'impôt de la catégorie de prix la plus basse n'est applicable aux cigarettes fabriquées en Suisse que si elles contiennent plus de 50 pour cent de tabac indigène. Cette quantité peut être réduite ou augmentée, dans une mesure appropriée, par le Conseil fédéral, en cas de pénurie ou de pléthore de tabac indigène.
5. Dans des cas dûment motivés, la Direction générale des douanes peut, lors de l'imposition, tolérer des dépassements du poids moyen jusqu'à 1 pour cent par 1000 pièces.

**Tarif d'impôt pour les cigarettes et le papier à cigarettes**

L'impôt est de:

- pour les cigarettes  
4,5 centimes par pièce et 25 pour cent du prix de vente au détail, au minimum  
8,8 centimes par pièce;
- pour le papier à cigarettes  
0,6 centime par pièce

*Remarques:*

1. La compétence selon l'article 11, lettre b, dont dispose le Conseil fédéral pour augmenter l'impôt de 50 pour cent se réfère à la part d'impôt fixée par pièce ainsi qu'au taux minimum et non à la part d'impôt fixée selon le prix de vente au détail.
2. Le taux d'imposition global par 1000 pièces, résultant de l'élément spécifique relatif au nombre de pièces et de l'élément proportionnel relatif au prix de vente au détail, doit être arrondi aux cinq centimes supérieurs. Les fractions de centime ne comptent pas.

N37214

**Art. 6**

**Art. 8, 1<sup>er</sup> al.**

<sup>1</sup> Le droit d'émission sur les droits de participation s'élève à 3 pour cent et se calcule:

...

**Art. 24, 1<sup>er</sup> al.**

<sup>1</sup> Le droit est calculé sur la prime nette au comptant et s'élève à 5 pour cent; pour l'assurance de la responsabilité civile et l'assurance de corps de véhicule, il s'élève à 1,25 pour cent.

**Art. 29**

Les droits échus qui n'ont pas été payés quinze jours après une sommation officielle portent intérêt dès la date de la sommation; le taux d'intérêt est fixé par le Département fédéral des finances et des douanes.

# Loi fédérale sur les droits de timbre

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 19 octobre 1994<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

### I

La loi fédérale du 27 juin 1973<sup>2)</sup> sur les droits de timbre est modifiée comme suit:

*Art. 6, 1<sup>er</sup> al., let. h (nouvelle)*

<sup>1</sup> Ne sont pas soumis au droit d'émission:

- h. les droits de participation créés lors de la fondation d'une société anonyme, d'une société en commandite par actions ou d'une société à responsabilité limitée, sous réserve que la prestation globale des actionnaires ne dépasse pas la somme de 250 000 francs.

*Art. 8, 1<sup>er</sup> al., phrase introductive*

<sup>1</sup> L'impôt sur les droits de participation s'élève à 2 pour cent et se calcule:

...

*Art. 24, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> Le droit est calculé sur la prime nette au comptant et s'élève à 5 pour cent.

*Art. 29*

Un intérêt moratoire sera dû, sans sommation, sur le montant du droit dès que les délais précisés aux articles 11, 20 et 26 seront écoulés. Le Département fédéral des finances fixe le taux de l'intérêt.

<sup>1)</sup> FF 1995 I 85

<sup>2)</sup> RS 641.10



## II

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

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

N37214

## Message sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1994 du 19 octobre 1994

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 1995             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 1                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 03               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | 94.073           |
| Numéro d'affaire    |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 24.01.1995       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 85-287           |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 108 080       |

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.