

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la
suppression du taux de faveur dont bénéficie l'huile Diesel
pour moteurs et d'autres carburants

(Du 16 décembre 1966)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser un message avec projet de loi tendant essentiellement à augmenter de 16 à 24 fr. 30 (soit de 8 c. par litre, chiffre rond) le taux du droit de douane grevant l'huile Diesel pour moteurs. Notre projet d'arrêté tend en outre à donner au Conseil fédéral la compétence de porter, dans des circonstances spéciales, le taux du droit sur l'huile Diesel et autres carburants au taux du droit sur la benzine, soit à 26 fr. 50 (d'où augmentation du prix de 10 c. par litre, chiffre rond). Enfin, nous proposons d'augmenter en conséquence les contributions complémentaires à prélever sur les ressources générales de la Confédération, en liaison avec les taxes supplémentaires, conformément à l'article 2 de l'arrêté fédéral du 19 mars 1965 concernant le financement des routes nationales (RO 1965, 805). Il s'agit de pourvoir à ce qu'une part appropriée des recettes supplémentaires assurées à la Confédération par le droit de douane sur l'huile Diesel soit mise à disposition pour la construction des routes.

Le Conseil des Etats et le Conseil national ont adopté, l'un le 3 décembre 1964, l'autre le 10 mars 1965 une motion Müller (Bâle-Campagne) ainsi rédigée:

Les droits d'entrée s'élèvent à 26 fr. 50 par 100 kg pour l'essence et à 16 francs pour l'huile Diesel.

Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport et des propositions en vue de rétablir une certaine égalité de taxation de ces carburants.

Le 10 mars 1965, le Conseil national a rejeté, en revanche, une motion Götsch, qui tendait à inviter le Conseil fédéral à créer la parité entre la benzine et l'huile Diesel au moyen d'un droit supplémentaire et à consacrer la nouvelle recette uniquement à la couverture de la part fédérale des dépenses pour les routes nationales.

1. Aperçu historique

L'huile Diesel pour moteurs bénéficie depuis 1921 d'un traitement de faveur. Elle était grevée alors d'un droit de 3 francs (ACF du 26 juin 1920, RO 36 (1920), 362), porté à 16 francs en 1935. La benzine fut en revanche frappée d'un droit de 10 francs en 1921, porté à 20 francs en 1923 et à 28 francs en 1935 (ACF du 25 juin 1935, RO 51 (1935), 502). Depuis le 1^{er} décembre 1936, le droit de douane est de 26 fr. 50 (ACF du 27 novembre 1936, RO 52 (1936), 885). Dans notre message du 19 juillet 1960 concernant la perception d'un droit de douane supplémentaire sur les carburants en vue du financement des routes nationales (FF 1960, II, 533), nous avons déclaré qu'un droit plus élevé sur l'huile Diesel se justifierait pour diminuer le désavantage dont souffre la benzine. Eu égard à la nouvelle loi sur le tarif des douanes adoptée l'année précédente, nous renoncâmes cependant à formuler une proposition concrète. L'Assemblée fédérale partagea cette manière de voir. Vu le peu de temps qui s'était écoulé depuis cette décision, nous nous bornions à parler brièvement du problème dans notre message de juin 1961 concernant une nouvelle taxe supplémentaire.

Au cours de la campagne qui précéda la votation populaire sur la première taxe supplémentaire, on entendit exprimer ici et là l'opinion qu'il convenait de supprimer le traitement de faveur pour l'huile Diesel et de réaliser ainsi un vœu émis de longue date dans le domaine de la politique des transports. Lors des récentes discussions concernant l'évolution des prix de la construction des routes nationales et les nouvelles possibilités de financement, cette opinion a été exprimée avec plus de force. Dans notre message du 3 novembre 1964 concernant le financement des routes nationales, nous avons déjà annoncé aux conseils législatifs le dépôt d'un projet d'arrêté spécial tendant à modifier ce traitement de faveur. Le fait que nous proposons aujourd'hui de traiter séparément cet objet est dû à la nécessité de créer rapidement des recettes supplémentaires. A cela s'ajoute que la mesure en question déborde le cadre du financement de la construction des routes nationales. La plus grande partie du trafic lourd emprunte le réseau des routes secondaires, qui répond en général mal à ses exigences, étant données les lourdes charges et la largeur des véhicules. En n'assujettissant l'huile Diesel qu'à des droits de douane plus élevés, c'est-à-dire perçus uniquement en faveur des routes nationales, on n'aurait pas résolu le problème. La solution consiste à modifier le droit de base, parce que son produit sert aussi au financement des routes cantonales.

2. Raisons pour modifier le traitement de faveur

Le taux de faveur a été instauré pour protéger contre la concurrence étrangère les véhicules de fabrication suisse actionnés à l'huile Diesel et faciliter leur acquisition dans l'intérêt de l'armée. Il n'est plus nécessaire de les protéger contre la concurrence. Certes, il y a encore un intérêt militaire. Mais la plupart des véhicules militaires lourds sont munis actuellement de moteur Diesel et

le parc des véhicules civils actionnés à l'huile Diesel a passé de 20000 à 42800 unités de 1960 à 1965. Des contributions aux frais d'achat et des ristournes de droits de douane permettent de satisfaire les vœux de l'armée. Ce qui est cependant décisif, c'est le fait que l'évolution des frais de construction des routes et de la situation financière de la Confédération, commandent de donner beaucoup moins de poids aux considérations d'ordre militaire. D'ailleurs, il semble que le traitement de faveur de l'huile Diesel présente pour l'armée moins d'intérêt qu'on ne l'avait cru primitivement. Lorsqu'on pèse les intérêts en présence, il faut considérer la structure des prix, qui est différente pour la benzine et l'huile Diesel. Le résultat en est que leurs prix à la colonne ne peuvent pas du tout se comparer. L'huile Diesel est livrée, dans une proportion de 85 pour cent, directement au consommateur, en wagons-citernes ou en fûts. Pour la benzine, cette proportion n'est que de 15 pour cent. L'huile Diesel, qui se vend 50 centimes à Bâle et 51 centimes dans le centre du pays lorsqu'elle est prise à la colonne, se vend à un prix de 38 à 43 centimes en wagons-citernes et de 47 centimes en fûts. La comparaison des prix à la colonne n'est donc pas concluante. Ces conditions particulières du marché montrent que le danger d'achats de la marchandise à l'étranger est beaucoup moins grand pour l'huile Diesel que pour la benzine. Même en cas de parité des droits sur la benzine et sur l'huile Diesel (l'augmentation de prix de celle-ci serait alors de 11 centimes en chiffre rond), le prix de l'huile resterait pour la plupart des consommateurs nettement au-dessous du prix normal de la benzine. La majoration que nous proposons ne représentera ainsi qu'une augmentation de 8 centimes par litre. Les conditions sont ainsi aujourd'hui si manifestement favorables à l'huile Diesel qu'une modification ne supprimera pas les avantages du moteur Diesel ni n'influencera de façon appréciable le marché des véhicules munis de ce moteur. Si l'on voulait imposer la benzine et l'huile Diesel d'après leur pouvoir énergétique, le litre d'huile devrait coûter plus de 80 centimes dans le cas où la benzine se vendrait à 57 centimes. Ce prix de 80 centimes ne tiendrait aucunement compte de la forte dégradation des routes due aux camions lourds ni de l'entrave à la circulation que représentent ces camions. A noter d'autre part que le prix d'achat du moteur Diesel est plus élevé. Ces considérations théoriques ne tendent pas à minimiser la grande importance économique du trafic lourd empruntant la route. Il s'agit simplement de réduire les choses à leur juste dimension pour aider à mieux éclairer une mesure objectivement supportable.

Les sommes toujours plus élevées que coûte la construction des routes et la détérioration de la situation financière de la Confédération militent pour une plus forte imposition des usagers de la route. Nous sommes d'avis que la mesure envisagée est propre à assurer une plus juste répartition des charges. L'amélioration du réseau routier assure de très sérieux avantages au trafic lourd. Ce trafic oblige, d'autre part, à faire des routes plus larges. Faute de statistiques, il n'a pas été possible jusqu'à présent de déterminer la part du coût correspondant aux diverses catégories de véhicules à moteur. Mais le traitement de faveur dont ont bénéficié jusqu'ici le trafic lourd et les moyens

de transport collectifs, par rapport au trafic à caractère individuel, n'est plus justifié déjà pour cette raison que ce dernier est, lui aussi, en grande partie au service de l'économie du pays.

3. Comparaisons de prix

L'union pétrolière a déterminé le prix à la colonne des différentes catégories de carburants (état en novembre 1966). Nous mentionnons ces prix «pour mémoire», car ils ne sont pas concluants pour l'huile Diesel du fait que celle-ci se vend, dans une proportion de 85 pour cent, à des prix de gros.

		Prix à la colonne en centimes par litre (état en novembre 1966)		
Pays (ou région de consommation)		Huile Diesel	Benzine normale	Benzine «super»
Danemark	(Copenhague)	19.0	67.8	70.9
Pays-Bas	(Rotterdam)	21.2	64.1	68.1
Belgique	(Anvers)	32.0	76.3	80.6
Portugal	(Lisbonne)	35.0	80.6	91.3
Autriche	(Vienne)	42.0	57.2	65.6
Espagne	(Madrid)	47.5	67.5	72.9
Suisse ¹⁾	(Bâle)	50.0	56.0	60.0
	(Plateau)	51.0	57.0	61.0
Italie	(Rome)	52.5	77.0 ⁴⁾	83.9 ⁴⁾
France	(Marseille)	55.4	81.5	89.5
	(Paris)	57.0	83.3	91.3
Suède	(Stockholm)	56.0	72.7	75.3
Suisse ²⁾	(Bâle)	58.0	56.0	60.0
	(Plateau)	59.0	57.0	61.0
Allemagne	(République fédérale)	59.0	58.5	66.1
	(Hambourg)			
Suisse ³⁾	(Bâle)	60.0	56.0	60.0
	(Plateau)	61.0	57.0	61.0
Grande-Bretagne	(Londres)	72.0	70.2	74.1

1) Avant le relèvement du droit de douane à 24 fr. 30 par 100 kg brut, donc sur la base de 16 francs par 100 kg brut.

2) Après le relèvement du droit de douane à 24 fr. 30 par 100 kg brut.

3) Selon le même droit de base que la benzine (26 fr. 50).

4) Depuis lors, le prix de la benzine a été relevé d'environ 7 centimes en raison des dommages causés par les inondations dans ce pays.

4. La constitutionnalité du relèvement du droit sur l'huile Diesel

Un examen approfondi de la question de savoir si le relèvement du droit sur l'huile Diesel est compatible avec l'article 29 de la constitution nous a conduits à une conclusion positive. Il faut considérer les différents points que voici :

L'article 29 de la constitution pose les « principes » suivants pour la perception de droits de douane :

- les matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture du pays seront taxées aussi bas que possible (il en sera de même des objets nécessaires à la vie);
- les objets de luxe seront soumis aux taxes les plus élevées.

Il s'agit ici de lignes directrices générales pour la politique douanière ou, comme dit la constitution, de principes. La constitution ne peut fixer arithmétiquement la relation qui doit exister entre les charges douanières des différents groupes de marchandises. Elle ne prévoit pas non plus la franchise de droits pour les matières les plus importantes pour l'industrie. En usant des mots « aussi bas que possible », elle montre que tout dépend des circonstances (ce peut être les besoins financiers de la Confédération, la politique douanière d'autres Etats, l'emploi des matières importées, qui peuvent aussi servir à la fabrication d'objets de peu d'utilité). Ainsi, l'article 29 de la constitution ne contient aucune règle obligatoire dans un cas donné. Telle est aussi l'avis exprimé par Walther Burckhardt dans son commentaire de la constitution fédérale publié en 1931.

Notre projet tend à supprimer le traitement douanier de faveur dont bénéficiait jusqu'ici l'huile Diesel par rapport à cet autre carburant qu'est la benzine. Celui qui soulève la question de la constitutionnalité de l'adaptation considère, probablement, que l'huile Diesel est employée en majeure partie pour les transports lourds professionnels, tandis que la benzine sert au trafic individuel, à un usage de luxe. Les choses ne se présentent plus sous cet aspect aujourd'hui. Il est clair que la majeure partie de l'huile Diesel sert aux transports lourds et que ceux-ci ont une grande importance économique. Il est cependant permis de constater qu'elle est aussi utilisée pour le transport collectif de personnes — qui représente assurément, en partie, une consommation de luxe — et aussi, dans une faible mesure, pour les voitures particulières. Mais la consommation de la benzine, elle non plus, n'est plus seulement une consommation de luxe. Une partie importante de cette consommation relève de l'activité économique.

Une part considérable de la circulation des voitures particulières a un but économique. A cela s'ajoute qu'il y a un grand nombre de camions, fourgons, camionnettes, etc, qui sont actionnés à la benzine et assurent un transport de marchandises qui est, lui aussi, économiquement important. Dans ces conditions, on ne saurait plus invoquer l'article 29 de la constitution pour justifier un traitement sensiblement différent de l'huile Diesel et de la benzine.

Enfin, il importe de confronter avec l'article 29, qui se borne à poser des principes généraux de politique douanière, l'article 36^{ter} de la constitution,

qui règle expressément la question des droits de douane sur les carburants pour moteurs.

Cet article ne fixe pas le montant du droit de douane ou de la taxe supplémentaire sur les carburants, mais il réserve la totalité du produit de la taxe supplémentaire à la construction des routes nationales et les trois cinquièmes du produit du droit de base à la construction et à l'entretien des routes. La majeure partie du produit de ces droits de douane sur les carburants est ainsi affectée à la construction et à l'entretien de routes appropriées aux besoins. L'économie dans son ensemble a un grand intérêt à l'existence d'un bon réseau routier (qu'il faut financer). Les possesseurs de véhicules à moteur et spécialement les entrepreneurs privés de transports y ont un intérêt tout direct. Il faut constater d'emblée que les principes de l'article 29 de la constitution ne peuvent s'appliquer à des droits de douane dont le produit a reçu une telle affectation. Au contraire, l'augmentation du droit est utile à l'économie, puisqu'elle contribue à améliorer le financement de la construction des routes et à créer ainsi la condition d'une amélioration urgente du réseau routier.

5. Consultation des cantons et des associations économiques

Le département des finances et des douanes a demandé aux cantons et aux associations économiques de se prononcer au sujet de la proposition tendant à aligner sur les droits de douane frappant la benzine ceux qui grèvent l'huile Diesel. Le résultat de cette consultation est clair. Selon l'avis unanime des cantons, les raisons qui militaient en faveur de l'allègement douanier dont bénéficiait l'huile Diesel n'ont plus, à l'heure actuelle, une importance déterminante. Les cantons de Lucerne, Uri, Unterwald-le-Bas, Soleure, Bâle-Ville, Schaffhouse, Zoug et Neuchâtel se rallient au projet; ceux de Neuchâtel et Zoug sont toutefois d'avis que la date de l'entrée en vigueur de l'augmentation des droits de douane n'est pas très bien choisie, à cause des répercussions sur le renchérissement. Les cantons du Valais et d'Unterwald-le-Haut craignent une majoration du coût des transports, notamment au détriment des régions de montagne, mais approuvent une augmentation supportable, échelonnée chronologiquement. Les cantons de Zurich, Berne, Bâle-Campagne, Appenzell Rh.-Int., Saint-Gall, Grisons et Argovie abondent dans le sens des considérations du département des finances et des douanes, tout en estimant qu'il faudrait affecter aux routes les recettes supplémentaires découlant dudit alignement.

On a enregistré une attitude positive des organisations économiques sur la question de principe, sauf de la part des organisations directement intéressées (groupées au sein de la fédération suisse de l'industrie des transports automobiles). Le directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie, l'union suisse des syndicats autonomes, la Confédération suisse des syndicats chrétiens-CCS, l'union d'entreprises suisses de transport et l'association patronale d'entreprises suisses de transport sont partisans de la suppression intégrale du régime de faveur appliqué aux droits sur l'huile Diesel.

L'union pétrolière fait état d'une série de renchérissements dans l'industrie des transports. Cependant, par civisme et pour des considérations inhérentes à la politique en matière de construction routière, elle approuve un certain alignement du droit de base de l'huile Diesel sur celui de la benzine. La fédération des sociétés suisses d'employés et la fédération suisse des importateurs et du commerce de gros estiment que le régime de faveur dont bénéficie l'huile Diesel ne se justifie plus; elles proposent d'augmenter le prix de quelque 6 centimes par litre. La fédération des coopératives Migros défend, elle aussi, le principe d'une élévation du droit de base moins forte que ne l'a proposée le département des finances et des douanes; pour des considérations relatives au renchérissement, elle décline toutefois une entrée en vigueur immédiate. L'association suisse des maisons d'expédition suggère de supprimer le remboursement des droits de douane sur les machines de chantier et les courses de cars-PTT à caractère de luxe.

La fédération des sociétés suisses d'employés va même plus loin; elle demande la suppression de tout allègement douanier. Quant à la fédération routière suisse, au Touring-Club Suisse et à l'Automobile-Club Suisse, ils souhaitent que la mesure soit envisagée dans le cadre d'une conception générale, mais ne se prononcent pas, en principe, négativement sur le projet.

Ainsi que nous l'avons vu ci-dessus, la fédération suisse de l'industrie des transports automobiles est hostile à la suppression de l'allègement. Elle allègue que le projet du département des finances et des douanes va au-delà de la motion des chambres fédérales et enfreint l'article 29 de la constitution. Elle formule la proposition suivante: dans l'intérêt de la défense nationale intégrale et pour des considérations de politique en matière de circulation routière, le prix de vente de l'huile Diesel doit, à l'avenir également, demeurer sensiblement inférieur à celui de la benzine normale.

Voici, en résumé, ce que l'on constate: les critiques se rapportent surtout à l'ampleur de l'augmentation des droits de douane, en partie aussi au renchérissement et à l'allègement douanier. D'autre part, la plupart des cantons et des associations économiques approuvent expressément l'alignement immédiat des droits de douane, ainsi que le département des finances et des douanes l'avait mis en discussion, et en admettent la constitutionnalité. Pour terminer, relevons un point saillant et commun à la plupart des avis exprimés: on souhaite que la totalité des recettes supplémentaires soit versée à la construction routière.

6. La mise en vigueur anticipée

Comme nous l'avons dit, la procédure de consultation relative au programme immédiat a déjà eu pour effet d'accroître fortement les dédouanements de carburants. Cela nous a conduits à faire usage de la possibilité que nous donne l'article 5 de la loi sur le tarif des douanes en mettant la mesure en vigueur de façon anticipée. Le volume des dédouanements (y compris les livraisons des raffineries suisses) a été le suivant par rapport à l'année précédente:

	1964	1965 en tonnes	1966
Janvier.....	21 436	36 427	20 214
Février.....	25 820	35 980	24 604
Mars.....	30 511	57 430	29 227
Avril.....	40 332	50 571	28 274
Mai.....	35 953	42 961	37 134
Juin.....	42 904	29 182	42 897
Juillet.....	48 773	41 189	45 506
Août.....	39 926	37 679	45 240
Septembre.....	43 925	44 000	44 946
Octobre.....	46 932	37 382	50 682
Novembre.....	50 516	37 791	85 367
Décembre.....	44 636	28 127	—
	471 664	478 719	454 091

Jusqu'à fin septembre, les importations étaient normales, parfois même inférieures à celles de l'année précédente. Ce n'est que tout dernièrement qu'elles ont augmenté en flèche. Si les commerçants reportaient immédiatement sur les prix la majoration du droit de douane de quelque 8 centimes par litre, ils gagneraient à peu près 4,6 millions de francs. La même expérience, on s'en souvient, a été faite lors de l'institution de la première taxe supplémentaire sur les carburants destinée à financer la construction des routes nationales, alors qu'il fallait attendre l'expiration du délai de referendum pour mettre en vigueur l'arrêté adopté par les conseils législatifs. On peut dire qu'au moment de cette mise en vigueur, le 15 janvier 1962 (RO 1962, 7), tous les entrepôts étaient remplis d'une marchandise qui avait été dédouanée au taux ancien (voir notre rapport à l'Assemblée fédérale du 10 août 1965 au sujet de la mise en vigueur anticipée de l'augmentation de la taxe supplémentaire de 7 à 12 ct., (FF 1965, II, 809). Ce fait avait suscité, dans le public, de vives critiques à l'égard de l'administration. C'est pourquoi, lors de l'augmentation de la taxe supplémentaire à 7, puis à 12 centimes, nous avons pris nos dispositions pour que la mesure entre en vigueur inopinément. Dans le second de ces cas, nous avons procédé en mettant en vigueur par anticipation l'arrêté fédéral du 19 mars 1965 (RO 1965, 419).

Il s'est donc révélé nécessaire de mettre inopinément en vigueur l'augmentation du droit de douane sur l'huile Diesel de façon à couper court à la spéculation. Une action rapide s'imposait d'autant plus que l'huile Diesel, à l'inverse de la benzine, peut être stockée indéfiniment et que la différence des prix permet aux commerçants d'importer toutes les quantités qu'ils sont en mesure d'acheter et de stocker, sans tenir compte des frais d'intérêt et d'entreposage. Si nous n'avions pas pris une mesure immédiate, la Confédération aurait essuyé de nouveau le reproche d'avoir, en temporisant, laissé échapper des recettes et d'avoir permis que le consommateur supporte une augmentation de prix sans recette correspondante pour la caisse fédérale.

La situation n'est, à vrai dire, pas exactement la même qu'en 1965. Les débats parlementaires étaient terminés à cette époque, et l'on pouvait déjà prévoir jusqu'à un certain point si le referendum serait demandé ou pas. Cette fois-ci, la procédure de consultation des cantons et des associations venait d'être close et il n'y avait pas encore de proposition adressée au parlement. Nous sommes cependant arrivés à la conclusion qu'il fallait éviter tout nouveau retard si si l'on voulait empêcher que la situation de 1962 ne se renouvelle.

La mesure prise se fonde sur l'article 5 de la loi sur le tarif des douanes (RO 1959, 1397) aux termes duquel le Conseil fédéral peut décréter de lui-même la mise en vigueur des augmentations de taux isolés du tarif général qu'il propose simultanément dans un projet d'arrêté fédéral, lorsque cela est indispensable aux fins visées par ces augmentations. Le développement des importations prouve que la mise en vigueur anticipée était justifiée. Si les importations avaient continué d'augmenter comme précédemment, l'augmentation du droit de douane ne se serait traduite par de nouvelles recettes que plusieurs mois après son entrée en vigueur. Les consommateurs auraient continué à être approvisionnés en huile Diesel dédouanée à l'ancien taux et les entrepôts n'auraient reçu de la marchandise dédouanée au nouveau taux qu'après le placement de la marchandise importée antérieurement. Lors de l'institution de taxes supplémentaires sur les carburants, le laps de temps a été de presque six mois.

7. Ampleur de l'augmentation

L'accroissement des importations d'huile Diesel nous a obligés d'agir très rapidement, avant même l'ouverture d'une procédure législative. Aussi n'avons-nous pas jugé indiqué d'utiliser, comme c'était prévu au début, toute la marge tracée par la motion. Mais la plupart des avis recueillis sont en principe favorables à la parité. Cela étant, il nous paraît judicieux de réserver la possibilité d'un futur ajustement des droits de douane sur la benzine, d'une part, sur l'huile Diesel et autres carburants, d'autre part, c'est-à-dire d'augmenter plus tard le droit sur l'huile Diesel et autres carburants de 24 fr. 30 à 26 fr. 50 par 100 kg brut. Mais pour éviter une nouvelle procédure législative, nous vous proposons de nous octroyer dans la loi fédérale, la compétence de procéder nous-mêmes à l'ajustement si l'évolution des prix des carburants, des recettes douanières provenant des droits sur les carburants et du coût de la construction routière le justifie. Les mesures que nous aurions prises devraient être portées à la connaissance de l'Assemblée fédérale.

8. Influence sur le renchérissement

Il ne faut pas surestimer l'influence de l'augmentation des droits de douane sur le renchérissement. Certes, les prix des transports seront influencés par le renchérissement du carburant. Dans le cas d'une parité complète des droits de douane — c'est-à-dire dans le cas d'un renchérissement de 10 centimes le litre en chiffre rond — une entreprise du commerce de gros calcule une augmentation

des frais de 3 à 4 pour cent selon le genre de marchandise pour des transports de 10 à 15 tonnes de Bâle à Berne (retour à vide). Il faut cependant considérer aussi que la suppression d'un privilège qui n'est plus justifié corrige, en matière de concurrence, un état de choses qui entraînait jusqu'à présent des charges fiscales supplémentaires pour d'autres participants au trafic ou pour le contribuable.

Cette mesure supplémentaire de financement est notamment indispensable du fait que, par suite de la conjoncture actuelle — qui continue de se caractériser par un excédent monétaire de la demande face à l'offre de biens et de services —, des tendances inflationnistes résultent de l'évolution déficitaire des services publics. Un accroissement de la dette publique étant contraire à la conjoncture, il faut donc l'éviter et trouver d'autres sources de revenus. Dans cet ordre d'idées, les recettes supplémentaires prévues constitueront un apport judicieux permettant de compenser l'excédent des dépenses de la Confédération et des cantons.

9. Traitements douaniers de faveur

En vertu d'une ordonnance prise le 9 janvier 1962 par le département des finances et des douanes — compétent en la matière — certains consommateurs d'huile Diesel bénéficient de facilités douanières. Il s'agit surtout des entreprises de transport publiques qui exécutent des courses suivant un horaire, de mise en marche de groupes électrogènes stationnaires, de machines pour la construction et pour l'emploi à des fins agricoles, sylvicoles et piscicoles. Dans son rapport introduisant la procédure de consultation, le département des finances et des douanes proposait, pour des raisons économiques, de ne pas toucher à ces facilités. Mais leur suppression fut proposée dans plusieurs réponses. Les taux actuels seront maintenant provisoirement. Le département des finances et des douanes examinera cependant, à la lumière des réponses données et de la future loi fédérale, si des adaptations s'imposent.

10. L'affectation des recettes supplémentaires

Les réponses reçues, surtout celles des cantons, recommandent nettement d'affecter aux routes la totalité des recettes supplémentaires. L'augmentation proposée paraît devoir rapporter 30 millions de francs. La clé de répartition actuelle du produit des droits de base sur les carburants attribue 40 pour cent à la Confédération, au titre des ressources générales, et 60 pour cent aux routes. Les taxes supplémentaires sont, en revanche, des recettes tout à fait spéciales servant à couvrir la part fédérale aux frais de construction des routes nationales. Nous devons continuer à nous opposer à une modification de cette clé de répartition prévue par la constitution; nous ne pouvons toutefois pas négliger le fait qu'il y avait toujours dans les discussions un lien étroit entre la suppression de la facilité douanière et le financement de la construction des routes. A vrai dire, la question avait été soulevée au début par la commission de planification routière, inspirée par des considérations de politique des transports. Nos différents

messages concernant le financement de la construction des routes nationales donnèrent cependant un aspect fiscal très net à la question. Ces considérations nous ont amenés à proposer d'augmenter de 10 millions de francs les contributions à fonds perdu à verser au titre des ressources générales de la Confédération alimentées par la taxe supplémentaire. Cette somme correspond à peu près à l'augmentation des recettes attribuées à la caisse fédérale. Pour cela, il est nécessaire de modifier l'article 2, 1^{er} alinéa, de l'arrêté fédéral du 19 mars 1965 sur le financement des routes nationales (RO 1965, 805), cette disposition devant prévoir des prestations fédérales supplémentaires d'un montant de 50 millions (au lieu de 40) du fait que la taxe supplémentaire serait de 12 centimes par litre.

11. L'adaptation du tarif général

A l'occasion du relèvement du droit de douane sur l'huile Diesel, il fallait se demander quel effet cette mesure aurait sur d'autres marchandises. La position tarifaire 2710.20 comprend encore d'autres produits de la distillation de l'huile minérale (tels que le pétrole, etc.) servant à actionner des moteurs. Le tarif contient une série de numéros pour des produits de cette sorte qui sont maintenant traités comme l'huile Diesel en ce qui concerne le droit de base. Il s'agit, il est vrai, de carburants peu utilisés et qui, tant s'en faut, n'ont pas l'importance de l'huile Diesel: huiles non fractionnées et autres produits provenant de la distillation des goudrons de houille de haute température, etc. (n° 2707.10), huiles brutes de pétrole ou de schistes non travaillées (n° 2709.10), white spirit (n° 2710.12). Pour des raisons de principe, nous avons jugé indiqué de continuer à prévoir pour tous ces produits — en tant qu'ils sont employés comme carburants — le même droit de douane que pour l'huile Diesel. Etant données les quantités minimales qui sont dédouanées, ce relèvement du droit n'aura pas, dans l'ensemble, un effet considérable. Nous avons saisi l'occasion de la modification des taux du tarif pour subdiviser davantage la position n° 2710.20 et améliorer ainsi la statistique; cela n'a aucun effet sur les taux. Pour les produits groupés sous position n° 2707.30, on fait en outre une distinction entre ceux qui sont employés comme carburants et ceux qui servent à d'autres usages.

Le décret prendra forme de loi fédérale, car seul le droit de douane sur l'huile Diesel a été mis en vigueur prématurément sur la base de l'article 5 de la loi sur le tarif des douanes (RO 1959, 1397), alors que la modification du tarif général s'applique aussi aux autres produits mentionnés. On ne peut, en ce qui concerne ces derniers, utiliser la forme juridique limitée aux mesures reposant sur l'article 5 de la loi sur le tarif des douanes; il faut, comme pour les dispositions de base, la forme d'une loi fédérale.

12. Droit de statistique

Se fondant sur l'article 10 de la loi sur le tarif des douanes (RO 1959, 1397), l'ordonnance du 1^{er} décembre 1959 (RO 1959, 1677) concernant le droit de statistique prévoit, à l'article 2, 2^e alinéa, un droit de statistique réduit pour

la benzine. Ce droit est de 1 pour cent du montant de la créance douanière. Pour l'huile Diesel et d'autres carburants, ce droit a été jusqu'ici de 3 pour cent, conformément aux dispositions générales. Le régime spécial instauré pour la benzine est dû au fait que, lors de la majoration du droit de douane à 26 fr. 50, ce produit a été libéré du droit de timbre de 4 pour cent sur les quittances douanières. Lorsque ce droit de timbre a été aboli en 1959 et que le droit de statistique a été porté à 3 pour cent de la créance douanière, il en serait résulté, pour la benzine, une augmentation assez sérieuse des charges accessoires. Ce fait a été signalé lors des délibérations du Conseil national relatives à la loi sur le tarif des douanes. Le Conseil fédéral a déclaré que, là où les nouvelles dispositions sur le droit de statistique entraîneraient un important surcroît de charge (benzine, tabac brut), il réduirait la charge en se fondant sur la compétence que lui donne le texte l'autorisant à accorder, pour des raisons économiques, des facilités pour certaines marchandises, certains trafics ou certains cas particuliers. Si les droits de douane grevant la benzine et l'huile Diesel ainsi que d'autres carburants doivent être ajustés, il est indiqué de percevoir aussi le même droit de statistique dans l'un et l'autre cas. Nous réglerons les choses dans l'ordonnance d'exécution de la loi fédérale, dès que celle-ci aura acquis force de loi. Nous avons déjà pris les dispositions nécessaires pour la durée du régime résultant de la mise en vigueur anticipée du nouveau droit sur l'huile Diesel.

La constitutionnalité du projet de loi est assurée par l'article 28 de la constitution, qui place les douanes dans la compétence fédérale; elle se fonde, en outre, sur l'article 36^{ter}, 2^e alinéa, en ce qui concerne la justification de l'alignement du droit de douane grevant l'huile Diesel et autres carburants sur celui de la benzine, ainsi que la modification de l'article 2, 1^{er} alinéa, de l'arrêté fédéral du 19 mars 1965 concernant le financement des routes nationales.

En vous adressant le présent message, avec un projet de loi, nous avons donné suite à la motion des conseils législatifs (motion Müller-Bâle-Campagne) concernant le rapprochement des droits de base grevant la benzine et l'huile Diesel. Nous vous proposons de la classer.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous recommandons d'adopter le projet de loi ci-joint.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 16 décembre 1966.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Schaffner

Le chancelier de la Confédération,
Ch. Oser

(Projet)

Loi fédérale concernant la suppression du taux de faveur dont bénéficie l'huile Diesel pour moteurs et d'autres carburants

(Modification du Tarif général des douanes)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 28 et 36^{ter} de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 16 décembre 1966,

arrête:

I

Le tarif général des douanes suisses (tarif d'importation) est modifié comme il suit:

N° du tarif	Désignation de la marchandise	Taux du droit Fr. par 100 kg brut
2707.	Huiles et autres produits provenant de la distillation des goudrons de houille de haute température et produits assimilés:	
10	— — pour moteurs	24.30
	— — autres huiles et produits de la distillation, tels que les huiles phénoliques, créosotiques, naphthaléniques, anthracéniques, etc.:	
30	— — — pour moteurs	24.30
32	— — — pour d'autres usages (T. g. Fr. 1.50)	1.—
2709.	Huiles brutes de pétrole ou de minéraux bitumineux:	
10	— pour moteurs	24.30
2710.	Huiles de pétrole ou de minéraux bitumineux (autres que les huiles brutes); préparations non dénommées ni comprises ailleurs contenant en poids une proportion d'huile de pétrole ou de minéraux bitumineux supérieure ou égale à 70 pour cent et dont ces huiles constituent l'élément de base:	
2710.12	— — — white spirit	24.30
	— — autres produits et distillats	
20	— — — huile Diesel	24.30
22	— — — pétrole	24.30
24	— — — autres	24.30

II

¹ Le Conseil fédéral est autorisé à majorer, au maximum jusqu'à concurrence du taux de droit applicable à la benzine (ex n° 2710.10 du tarif général des douanes), le taux du droit de 24 fr. 30 par 100 kg brut des numéros de tarif mentionnés à l'article premier, en tant que l'évolution des prix du carburant, des recettes douanières sur les carburants et des frais de construction des routes justifie une telle mesure.

² Le Conseil fédéral doit informer l'Assemblée fédérale de la majoration effectuée.

III

Les carburants dédouanés à la sortie d'entrepôts privés (art. 42 de la loi fédérale sur les douanes) sont assujettis au taux de droit en vigueur au moment du dédouanement définitif à l'importation.

IV

L'article 2, premier alinéa, de l'arrêté fédéral du 19 mars 1965 ¹⁾ concernant le financement des routes nationales est remplacé par le texte suivant:

¹ La Confédération versera chaque année, dès l'entrée en vigueur du présent arrêté, des contributions complémentaires aux frais de construction des routes nationales. Ces contributions s'élèveront à 50 millions de francs tant que la taxe supplémentaire atteindra 12 centimes par litre; elles augmenteront ou diminueront de 10 millions de francs pour chaque centime en plus ou en moins.

V

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

¹⁾ RO 1965, 805.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la suppression du taux de faveur dont bénéficie l'huile Diesel pour moteurs et d'autres carburants (Du 16 décembre 1966)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	52
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.12.1966
Date	
Data	
Seite	935-948
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 315

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.