

Feuille Fédérale

Berne, le 19 septembre 1969 121^e Année Volume II

N^o 37.

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 40 francs par an; 23 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

10360

Message

du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification du régime des finances fédérales

(Du 10 septembre 1969)

Monsieur le Président et Messieurs,

Dans notre rapport du 15 mai 1968 concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1968-1971 (FF 1968 I 1258), nous avons exprimé notre intention de pratiquer une politique financière en harmonie avec les exigences de la politique conjoncturelle et de la stabilité monétaire. Une politique financière saine est la condition d'une croissance économique harmonieuse et sans inflation. Tant que règne le plein emploi et que les prix ont tendance à monter, les pouvoirs publics ne devraient pas clore leurs comptes financiers, dans l'ensemble, avec un déficit, mais s'employer à tout le moins à en maintenir l'équilibre. Si, malgré tous les efforts pour gérer le ménage de l'Etat de la manière la plus économique, les recettes ne sont plus suffisantes pour couvrir les dépenses requises par un développement harmonieux du pays, il faut les augmenter.

L'état des finances fédérales se caractérise, quant aux recettes, d'une part, en ce que 40 pour cent des recettes fiscales, savoir les produits de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale, sont soumis dans la constitution à des limitations temporelles et matérielles et, d'autre part, en ce que la croissance des recettes douanières, en raison des réductions des droits de douane à la suite d'engagements internationaux (dans le cadre de l'AELE et du GATT), s'est considérablement ralentie. Même si, comme il est encore à démontrer, l'essor général qu'a pris la conjoncture en 1968 amènera une augmentation des recettes, étant donné que l'on doit s'attendre, pour les prochaines années, à des déficits moins grands qu'on ne le pensait jusqu'ici dans le compte financier de la Confédération, le moment nous semble cependant venu d'apporter au régime des finances fédérales certaines modifications ayant pour but:

- d'agir contre un phénomène toujours plus manifeste ces dernières années, savoir qu'en Suisse – contrairement à l'étranger – le produit des impôts directs a plus fortement augmenté que celui des impôts indirects; à cet effet, à partir de 1971, on majorera légèrement l'impôt sur le chiffre d'affaires, tout en changeant l'imposition des travaux de construction, ce qui permet de remanier la charge provenant de l'impôt pour la défense nationale et d'éliminer ainsi la progression à froid pour l'avenir, tout en ménageant davantage la matière imposable des cantons et des communes;
- de créer les bases pour pouvoir remplacer les droits de douane fiscaux actuels sur les carburants et les combustibles par un impôt spécial interne de consommation, en tant que cela deviendrait nécessaire pour des raisons de politique intégrationniste ou parce que l'on aurait découvert dans notre pays des gisements de pétrole ou de gaz naturel susceptibles d'exploitation;
- de renforcer la péréquation financière directe de la Confédération en faveur des cantons financièrement faibles, en remplaçant par une commission de 10 pour cent la commission actuelle de 6 pour cent accordée aux cantons sur le produit net de l'impôt anticipé, et cela de façon transitoire jusqu'à ce qu'on ait élaboré dans notre Etat fédératif une conception d'ensemble de la péréquation financière verticale et horizontale, et de créer à cet effet une base constitutionnelle;
- en particulier, de frayer la voie à des lois d'exécution répondant aux idées modernes sur l'impôt pour la défense nationale et l'impôt sur le chiffre d'affaires, en transformant leur base constitutionnelle, qui expire à la fin de 1974, en droit constitutionnel de durée illimitée et en la libérant en même temps de ses limitations matérielles (taux maximums, immuabilité de la liste franche de l'impôt sur le chiffre d'affaires, limites franches en matière d'impôt pour la défense nationale).

Dans le présent message, nous aimerions motiver nos propositions pour atteindre ces buts et exprimer en même temps l'espoir que les deux chambres feront tout leur possible pour avancer leurs délibérations de manière que les nouvelles dispositions constitutionnelles puissent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1971.

I. Situation initiale et travaux préparatoires entrepris jusqu'ici pour modifier le régime financier de la Confédération

1. Le régime financier de 1959 à 1974

La période suivant la seconde guerre mondiale a été caractérisée par les efforts accomplis en vue de remplacer par une réglementation constitutionnelle durable les dispositions du droit de nécessité concernant le droit fiscal de la Confédération, édictées par le Conseil fédéral en vertu des pouvoirs extraordi-

naires que le parlement lui avait accordés pendant les années de guerre. Deux tentatives, en 1950 et 1953, échouèrent en votation populaire, de sorte qu'il fallut se procurer les moyens nécessaires par la voie de solutions transitoires à court terme (régimes financiers de 1950-1951, de 1951 à 1954 et de 1955 à 1958). Ce n'est qu'en 1958 que l'on réussit à mettre sur pied, au moins en partie, un régime durable des finances fédérales.

L'arrêté fédéral du 31 janvier 1958, accepté par le peuple et les cantons le 11 mai 1958 (RO 1958 371), a introduit à l'article 41^{bis} de la constitution fédérale, qui ne traitait jusqu'alors que des droits de timbre, l'inscription sans limite temporelle de l'impôt anticipé dans la constitution, ainsi que l'autorisation (jusqu'ici non utilisée) de percevoir des impôts de rétorsion (le nouvel art. 41^{bis} cst. mentionne en outre les impôts sur le tabac, réglementés auparavant à l'art. 41^{ter} cst.). En revanche, à l'article 41^{ter} cst., la perception des deux impôts les plus importants, l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt pour la défense nationale, ainsi que celle de l'impôt sur la bière, furent limitées temporellement jusqu'à la fin de 1964 et aussi matériellement (taux maximums, liste franche, minimums exonérés). Le Conseil fédéral était dès lors contraint de reprendre après peu de temps le problème, afin de garantir à la Confédération les recettes nécessaires pour couvrir ses dépenses.

Il le fit dans son message du 18 mai 1962 concernant la prorogation du régime financier de la Confédération (FF 1962 I 1033). Sur la base de la procédure de consultation qui avait eu lieu auparavant, le Conseil fédéral était arrivé à la conviction que, pour des raisons d'ordre politique, on ne pouvait inscrire dans la constitution sans limitation temporelle l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt pour la défense nationale et l'impôt sur la bière, ni non plus éliminer les limitations matérielles. Il proposa dès lors de proroger sans changement pour dix ans, c'est-à-dire jusqu'en 1974, le régime financier de 1959 à 1964 alors en vigueur (art. 41^{ter} cst.). Les chambres fédérales approuvèrent la prorogation proposée, mais décidèrent quelques allègements en matière d'impôt pour la défense nationale, vu les effets de la progression dite à froid, causée par le renchérissement. L'impôt pour la défense nationale dû pour les années 1963 et 1964 fut réduit de 10 pour cent. A partir de 1965, afin d'éliminer la progression à froid, un tarif réduit de façon appropriée entra en vigueur pour les personnes physiques; en même temps, la déduction pour personnes mariées fut portée de 1500 francs à 2000 francs et la déduction pour enfants de 500 francs à 1000 francs. Le rabais de 10 pour cent accordé pour 1963 et 1964 fut aussi maintenu pour les années suivantes. L'arrêté fédéral du 27 septembre 1963 concernant la prorogation du régime financier de la Confédération (prolongation de la validité de l'art. 41^{ter} de la constitution et réduction de l'impôt pour la défense nationale) fut accepté par le peuple et les cantons le 8 décembre 1963 (RO 1963 1171).

2. Le programme immédiat de 1966 en vue de créer des recettes supplémentaires

Avec les recettes garanties par le régime financier de 1959 à 1974, la Confédération réussit d'abord à obtenir des excédents de recettes encore importants dans le compte financier. Ils s'élevaient aux montants suivants (en millions de fr.):

Années	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
	+ 240	+ 715	+ 139	+ 432	+ 126	+ 420	+ 31	+ 5

En 1960, avec 715 millions, on obtint l'excédent de recettes le plus grand jamais atteint. Mais aussi pendant les deux années suivantes, 1962 et 1964, années dites «fortes» en matière d'impôt pour la défense nationale, on put encore clore le compte financier avec des excédents de recettes de plus de 400 millions. Ensuite, les excédents fondirent rapidement, jusqu'à 31 millions en 1965 et tout juste 5 millions en 1966. Alors que, de 1954 à 1960, les dépenses augmentaient de 642 millions et les recettes de 996 millions, les dépenses s'accrurent, de 1960 à 1966, de 3082 millions, mais les recettes seulement de 2372 millions. L'augmentation des dépenses fédérales provenait, pour une part notable, de tâches nouvelles ou élargies, qui sont fondamentales pour la croissance économique. La Confédération avait dû consacrer de grandes dépenses supplémentaires au développement de l'instruction, de la culture et de la recherche. Mais en outre les dépenses pour l'agriculture, la protection civile, la construction de logements, ainsi que pour l'aide aux pays en voie de développement, avaient aussi fortement augmenté. De même s'étaient accrues les dépenses pour la défense du pays, bien que dans une mesure moindre que les dépenses civiles. Une commission d'experts désignée par le Département des finances et des douanes pour élaborer les principes et les méthodes d'une planification à long terme des finances fédérales (commission Jöhr) avait prévu pour les années à venir, si les bases juridiques des recettes fiscales restaient inchangées, des déficits croissant rapidement dans le compte financier. Les estimations internes de l'administration laissaient aussi croire à des excédents de dépenses toujours plus grands. Ainsi, le budget de 1966, malgré les réductions de crédits opérées par les chambres, accusait un excédent de dépenses de 238 millions de francs; pour 1967, on s'attendait, bien que le Conseil fédéral eût déjà, lors des demandes de crédits, procédé à des réductions très substantielles, à un excédent de dépenses de 432 millions de francs; pour 1968 et 1969, on avait même prévu, sur la base de la documentation dont on disposait alors, des excédents de dépenses d'environ 900 et 1470 millions de francs.

Vu cette situation, le Conseil fédéral avait, il est vrai, commencé à prendre des mesures qui devaient amener des dégrèvements essentiels du côté des dépenses: réduction des subventions selon les propositions du groupe d'experts pour l'étude des subventions fédérales (commission Stocker); examen systématique des autres dépenses de la Confédération par une autre commission

d'experts (commission Keller); diverses autres mesures (par ex. réduction des demandes pour les constructions et les acquisitions de matériel). En estimant toutes les données, le Conseil fédéral arriva à l'idée que, sans la création de recettes supplémentaires, on ne pourrait à l'avenir éviter des déficits de plusieurs centaines de millions de francs. Mais il ne croyait pas pouvoir admettre une période de déficit dans les finances fédérales du point de vue de la politique financière ni de la politique conjonctuelle. Comme la situation à l'époque ne semblait pas permettre d'attendre, le Conseil fédéral proposa de procéder en deux étapes: d'abord, dans un programme immédiat, il fallait trouver aussitôt que possible des recettes supplémentaires de 300 à 400 millions de francs; ensuite on étudierait de nouveau à fond la question d'un financement à long terme des tâches de la Confédération avec la collaboration des cantons et de l'économie (message du 7 novembre 1966 sur l'adaptation du régime des finances fédérales à l'accroissement des besoins (Programme immédiat pour procurer des recettes supplémentaires), FF 1966 II 657).

Dans le programme immédiat, vu l'urgence de trouver des recettes supplémentaires et pour des raisons de politique référendaire, le Conseil fédéral se bornait à proposer des mesures simples dans les domaines de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale:

- suppression du rabais de 10 pour cent institué à partir de 1956 en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires et à partir de 1963 en matière d'impôt pour la défense nationale;
- réduction de la liste franche de l'impôt sur le chiffre d'affaires en y biffant (en imposant de nouveau) les médicaments, livres, savons et produits pour lessives;
- établissement partiel de l'égalité de traitement en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires entre les travaux professionnels sur les constructions et terrains et les travaux professionnels sur les biens meubles, l'impôt continuant il est vrai à être perçu non sur la contre-prestation entière, mais sur une partie de la contre-prestation totale plus grande que jusqu'ici, savoir 75 ou 90 pour cent selon la nature du travail.

Dans les délibérations parlementaires, la réduction proposée de la liste franche fut repoussée, mais les autres propositions du Conseil fédéral furent d'abord acceptées par les deux chambres. Divers motifs, surtout de nature politique amenèrent cependant le Conseil national, dans la votation finale du 15 mars 1967, contrairement à sa prise de position antérieure positive, à repousser l'arrêté fédéral par 87 voix contre 73.

3. Le rapport et l'avant-projet du Département des finances et des douanes de novembre 1968

Au début de 1968, pour juger la situation financière de la Confédération, on disposait des chiffres suivants (en millions de fr.):

Années	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
<i>Compte financier</i>								
- Compte	+ 420	+ 31	+ 5	- 156				
- Budget					- 180			
- Plan financier .						- 434	- 564	- 595
<i>Compte général</i>								
- Compte	+ 587	+ 447	+ 287	+ 205				
- Budget					+ 92			
- Plan financier .						- 116	- 107	- 224
<i>Pertes douanières¹⁾</i>								
résultant de l'intégration (estimations)	90	115	144	185	235	290	340	400

¹⁾ = différence entre le produit effectif des douanes pendant l'année en cause et le produit des douanes qui aurait résulté des mêmes importations si les droits de douane n'avaient pas été réduits.

Alors que, de 1954 à 1960, les recettes fédérales ont augmenté de 43 pour cent, tandis que les dépenses ne croissaient que de 33 pour cent, la croissance s'est élevée, de 1960 à 1966, à 118 pour cent pour les dépenses, mais à 72 pour cent seulement pour les recettes. Cet écart entre les recettes et les dépenses a fait craindre de notables déficits dans le compte financier de la Confédération, d'autant que les cantons accusent la même évolution depuis 1963 et les communes depuis 1964. C'est dans le même sens que l'on a pu constater un ralentissement notable de la croissance du produit national brut 1966, donc une stagnation sensible de la conjoncture.

Dans ces circonstances et vu que les pertes douanières à la suite de l'intégration influencent toujours plus le produit des douanes, il est apparu nécessaire de créer des moyens supplémentaires de l'ordre de 400 millions de francs par an déjà à partir de 1969. C'est pourquoi, à la fin d'avril 1968, nous avons chargé le Département des finances et des douanes d'élaborer un avant-projet de nouvelles dispositions constitutionnelles sur l'adaptation du régime des finances fédérales à l'accroissement des besoins. Un premier avant-projet du département fut soumis en juillet 1968 à la commission d'experts, pour la création de recettes fédérales supplémentaires (commission Rohner), qui existait

depuis 1966. La commission d'experts, dans sa prise de position d'octobre 1968, appuya à la majorité les principes sur lesquels se fondait le projet, mais, sur des questions particulières, elle exprima un autre avis ou même de fortes minorités furent d'opinion contraire. Nous chargeâmes ensuite le Département des finances et des douanes de remanier l'avant-projet en suivant largement les recommandations des experts et de demander à son sujet l'avis des gouvernements des cantons, des partis politiques et des associations économiques.

L'*avant-projet de novembre 1968* élaboré par le Département des finances et des douanes prévoyait comme *but immédiat* la création de recettes supplémentaires à l'aide de mesures entrant en vigueur le 1^{er} janvier 1971 :

En matière d'impôt sur le chiffre d'affaires :

- Suppression de la réduction de 10 pour cent des taux d'impôt, instituée au début de 1956; en outre, majoration de la charge d'un vingtième, ce qui donnait des taux de 4,2 pour cent (pour les livraisons au détail) et de 6,3 pour cent (pour les livraisons en gros);
- Nouvelle réglementation de l'imposition des travaux de construction, en particulier sous forme de majoration à 75 ou 90 pour cent des parties imposables de la contre-prestation totale.

En matière d'impôt pour la défense nationale :

- Suppression de la réduction de 10 pour cent, accordée depuis 1963, sur les impôts dus, d'après le tarif de 1959, par les personnes physiques et les personnes morales;
- Nouvelle adaptation des paliers du tarif pour les personnes physiques, afin d'éviter la future progression à froid, sous forme d'un étirement du tarif de 30 pour cent, et même un peu plus au palier inférieur, par rapport au tarif de 1959;
- Continuation de la progression pour les personnes physiques jusqu'à un taux maximum de 10 pour cent à partir d'un revenu de 312 000 francs, au lieu, comme jusqu'ici, de 8 pour cent (ou 7,2% après déduction du rabais) à partir d'un revenu de 133 500 francs.

Pour la Confédération, il en serait résulté, de 1971 à 1974, les *recettes supplémentaires* suivantes (en millions de fr.):

Années	Impôt sur le chiffre d'affaires	Impôt pour la défense nationale (part fédérale)	Total
1971.....	257	—	257
1972.....	360	83	443
1973.....	377	83	460
1974.....	395	103	498

A ce but immédiat, l'avant-projet de novembre 1968 ajoutait des *buts à moyen terme*, afin de garantir à l'avenir à la Confédération une plus grande liberté de mouvement dans le domaine de la politique fiscale, et cela en apportant les modifications suivantes à l'article 41^{ter} cst. :

- Suppression des limitations temporelles et matérielles de l'impôt sur le chiffre d'affaires, de l'impôt pour la défense nationale et de l'impôt sur la bière;
- Création d'une base constitutionnelle pour remplacer les droits de douane fiscaux par des droits de consommation spéciaux sur des marchandises qui s'y prêtent (par ex. carburants et combustibles, automobiles);
- En matière d'impôt pour la défense nationale, tenir compte de ce que les impôts directs sont la source fiscale principale des cantons et des communes.

Contrairement à l'intention première du Département des finances et des douanes, mais avec l'approbation de la commission d'experts pour les recettes fédérales, on a renoncé à étendre l'objet de l'impôt sur le chiffre d'affaires en y incluant d'une manière générale des prestations, et par conséquent à la possibilité de passer, par la simple voie de la législation d'exécution, au système de la taxe sur la valeur ajoutée à la place de l'impôt actuel sur les grossistes. Et cela dans l'idée que notre impôt sur le chiffre d'affaires renferme encore assez de réserves et que par conséquent le passage à la taxe sur la valeur ajoutée n'est pas si urgent.

4. Les résultats de la procédure de consultation

Au début de décembre 1968, avec l'assentiment du Conseil fédéral, le Département des finances et des douanes soumit le «rapport et avant-projet concernant des dispositions constitutionnelles sur l'adaptation du régime des finances fédérales à l'accroissement des besoins» aux gouvernements cantonaux, à la conférence des directeurs cantonaux des finances, aux neuf partis politiques suisses, en outre à 45 associations et organisations économiques, ainsi qu'à neuf associations féminines, afin d'obtenir leur avis par écrit. Les opinions parvenues, au nombre d'environ 70, sont résumées brièvement ci-après.

a. Opinion générale

La nécessité de recettes supplémentaires est reconnue d'une manière générale. Mais on regrette – notamment du côté des cantons – que seules des solutions à court et moyen terme soient proposées.

La plupart critiquent le déplacement de la charge de l'impôt sur le chiffre d'affaires vers l'impôt pour la défense nationale, dû à la croissance différente de ces deux impôts, et l'on insiste de divers côtés pour que la création de recettes supplémentaires se limite au secteur des impôts indirects.

b. Opinions concernant les buts immédiats

Certains milieux sont en général d'accord que l'on supprime la réduction de 10 pour cent en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires, mais l'augmentation des taux à 4,2/6,3 pour cent n'est admise en partie qu'à la condition d'un nouvel examen des besoins financiers; en partie, on demande une majoration excédant la mesure prévue. D'autres n'approuvent la suppression de la réduction et la majoration des taux que si l'on admet leurs propositions concernant le renforcement de la progression en matière d'impôt pour la défense nationale.

La nouvelle réglementation au sujet de l'imposition des prestations dans la branche de la construction est en général approuvée; cependant, selon l'avis de l'Union suisse des arts et métiers, la charge fiscale ne devrait pas excéder 3 pour cent de la contre-prestation totale. Les opinions contraires proviennent principalement de craintes au sujet d'un possible renchérissement des prix sur le marché du logement.

Quant à la suppression proposée de la réduction du taux en matière d'impôt pour la défense nationale dû par les personnes physiques, on fait des réserves de divers côtés. Ainsi, la suppression ne devrait pas s'accompagner d'une majoration supplémentaire de la charge découlant de l'impôt pour la défense nationale, qui restreindrait encore plus la substance fiscale des cantons, ou bien elle ne doit être que de la moitié au plus (5%), ou encore la réduction doit être maintenue pour les revenus inférieurs à environ 45 000 francs.

La nécessité d'étirer le tarif pour éliminer la progression à froid est reconnue en principe, à quelques exceptions près; les opinions divergent sur l'étendue de cet étirement, sur le palier du revenu auquel le taux maximum doit être atteint, comme aussi sur le taux maximum lui-même. En outre, divers mémoires demandent une élévation des déductions sociales.

La suppression de la réduction du taux en matière d'impôt pour la défense nationale dû par les personnes morales est rejetée d'un côté ou approuvée seulement dans une étendue limitée, alors que de l'autre côté on demande une majoration de la charge maximum, ainsi que – dans l'intention de faciliter le passage à l'impôt proportionnel – une élévation du taux du premier palier. Une future imposition proportionnelle des personnes morales est en général approuvée.

c. Opinions concernant les buts à moyen terme

Certains milieux ont une attitude positive quant à l'inscription dans la constitution de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale comme sources durables de recettes pour la Confédération, à condition que les deux impôts soient traités de la même façon. D'autres sont d'avis, ou bien que l'impôt sur le chiffre d'affaires soit inscrit sans limitation de temps dans la constitution, mais non l'impôt pour la défense nationale, ou bien que les deux impôts soient limités dans le temps. La majorité des cantons demande une limitation temporelle de l'impôt pour la défense nationale.

La majorité des cantons et de nombreux milieux politiques et économiques de nuances diverses veulent maintenir dans la constitution la fixation de taux maximums.

5. La situation initiale quant à la politique financière, à la lumière du compte d'Etat de 1968 et du plan financier de 1970 à 1972

L'avant-projet du Département des finances et des douanes concernant des dispositions constitutionnelles sur l'adaptation du régime des finances fédérales à l'accroissement des besoins se fondait, quant au but immédiat de politique financière, sur les chiffres du budget de 1969, ainsi que sur le plan financier de 1970 et 1971, publié dans le message du 9 octobre 1968 sur le budget de 1969. Sur la base des données dont on disposait à cette époque, on pouvait s'attendre que les dépenses comme les recettes augmenteraient considérablement, avec un écart de nouveau manifeste entre les recettes et les dépenses (voir ci-dessus, ch. 3, 2^e al.). En été 1968, en concordance avec l'évolution à l'étranger, on pouvait constater des impulsions vers la hausse du côté des exportations, en forte augmentation depuis le milieu de l'année. En Suisse, en revanche, jusqu'en automne 1968, il n'y avait encore aucune reprise essentielle de la demande. Ni la consommation privée, ni les projets de construction industriels et artisanaux n'accusaient une plus forte augmentation. Mais la situation changea vers la fin de l'année, l'expansion s'élargit et s'approfondit manifestement. Le fait que le redressement de la conjoncture était, vers la fin de l'année, plus marqué que lors de l'établissement du budget eut naturellement pour conséquence une forte augmentation des recettes fiscales qui – à côté d'autres facteurs – ont contribué essentiellement au bon résultat du compte de 1968. Ainsi, d'importants accroissements des importations des biens d'investissement, des sources d'énergie et des automobiles entraînent, pendant le dernier trimestre de 1968, une augmentation imprévue des recettes douanières. La consommation interne augmenta aussi plus fortement que l'on ne s'y attendait.

Le résultat du compte d'Etat de 1968, qui accuse, dans le compte financier, au lieu d'un excédent de dépenses de 180 millions selon le budget, un excédent de recettes de 157 millions de francs (amélioration: 337 millions de fr.) et, dans le compte général, un rendement net de 558 au lieu de 92 millions de francs selon le budget (amélioration: 466 millions de fr.), montre de nouveau à l'évidence combien les recettes principales de la Confédération, dans le régime fiscal actuel, dépendent de notre économie et combien les secteurs importants réagissent rapidement aux modifications de la conjoncture. L'établissement du budget, de même que les prévisions à long terme ou la planification des recettes, doivent se faire sur la base d'expectatives manquant de sûreté quant à l'évolution de la conjoncture. Il s'y ajoute des influences qui relèvent en partie du domaine extra-économique, comme le montre surtout une analyse plus précise du

produit des droits de timbre fédéraux pendant l'année dernière, qui dépassait de 37 pour cent le produit prévu au budget. Le motif en était, pour l'essentiel, les transactions boursières fortement accrues à la suite de développements extraordinaires à l'étranger. Comme de tels facteurs d'insécurité ne pourront jamais être exclus, on ne peut établir aucune méthode permettant d'estimer d'avance les recettes fiscales de façon précise. On doit donc toujours s'attendre à certains écarts dans les recettes, soit isolément, soit dans leur ensemble. Même des différences relativement minimales avec les chiffres du budget et du plan, vu l'augmentation importante des chiffres d'ensemble pendant les dix dernières années, peuvent, exprimées en francs, constituer des montants considérables. Lorsqu'il s'agit de recettes et de dépenses de l'ordre de 6 à 7 milliards, une différence de un pour cent seulement d'un côté fait déjà plus de 60 millions de francs. Si l'on voit se manifester, tant du côté des recettes que de celui des dépenses, des différences qui s'accumulent et provoquent en outre une modification du signe placé devant les chiffres de clôture, elles paraissent particulièrement élevées. Toutefois, des écarts jusqu'à 5 pour cent peuvent certainement être encore considérés comme normaux. Vu la structure très variée des finances fédérales et les nombreux éléments, tels que le développement économique, les décisions des autorités politiques, la situation des monnaies à l'étranger etc., qui peuvent l'influencer à bref délai, il est déjà difficile de faire des pronostics pour une année. Malgré les éléments d'insécurité dont on a parlé, on ne peut cependant renoncer à établir un plan financier pour plusieurs années. De plus en plus il devient impossible de mener une politique financière à courtes vues, déjà du fait que notre réglementation fiscale, en raison de sa faible flexibilité, ne peut aucunement être adaptée aux besoins de chaque année. Mais aussi, étant données les nécessités de l'économie et les grandes tâches d'avenir qui se dessinent, avec leurs effets étendus – on mentionnera ici seulement la culture et la recherche, les transports, la défense du pays, la prévoyance sociale, la collaboration internationale –, il semble aujourd'hui indispensable de prendre des dispositions pour de plus longues périodes qu'une seule année comptable.

Tous les indices conjoncturels dont on dispose actuellement attestent que l'expansion commencée en 1968 se renforcera encore pendant l'année en cours et l'année prochaine. Outre la demande à l'étranger, la demande interne en biens de consommation et d'investissement devrait notablement augmenter. Selon les enquêtes du délégué aux questions conjoncturelles, il faut s'attendre à une forte stimulation de la conjoncture dans le domaine de la construction. On peut déjà constater aussi une croissance massive, plus forte de trimestre en trimestre, des crédits de construction accordés par les banques. L'appareil de production de notre économie est déjà largement au bout de ses possibilités. Sur le marché du travail, la demande dépasse l'offre de façon fort notable. Le danger se dessine, à vues humaines, que la surabondance de la demande déclenche une cascade d'augmentations des prix et des frais. Les pouvoirs publics doivent dès lors tenir compte de la nécessité de lutter contre l'inflation non seulement en maintenant l'équilibre de leurs dépenses et de leurs recettes, mais aussi en obte-

nant autant que possible des excédents de recettes. Cette exigence se pose à l'ensemble des pouvoirs publics. Dans la mesure où les cantons et les communes ne peuvent équilibrer leurs comptes, la Confédération devrait s'assurer des propres excédents de recettes afin de compenser, d'un point de vue conjoncturel, les déficits des comptes cantonaux et communaux.

A la lumière du résultat du compte de 1968, il faut attendre de la nouvelle animation de la conjoncture une augmentation sensible des recettes fiscales. L'accroissement des importations se reflète immédiatement sur le produit des douanes, bien que, selon le système suisse de taxe au poids, ce produit soit influencé seulement par le volume importé, mais non par l'augmentation des prix. Les réductions douanières résultant de l'intégration dans le cadre de l'AELE et du GATT (« Kennedy Round ») ont en outre fortement freiné la croissance des recettes douanières. Les rentrées de l'impôt sur le chiffre d'affaires, elles aussi, réagissent très rapidement à la montée de la conjoncture, surtout si les investissements augmentent, alors que les effets sur l'impôt pour la défense nationale ne se montrent qu'après 3 ou 4 ans, parce que la période de calcul de cet impôt et sa perception sont distants de ce laps de temps. Comme conséquence de cette évolution, le compte d'Etat de 1969, grâce à l'accroissement des recettes fiscales, sera clos beaucoup mieux que l'on ne devait l'admettre lors de l'établissement du budget en automne 1968.

Si l'essor économique général a d'abord comme effet sur les finances publiques une augmentation des recettes fiscales, il ne faut pas oublier qu'il déclenche aussi, avec un certain retard, un notable accroissement des dépenses. Toute expansion économique entraîne un développement toujours plus coûteux de l'infrastructure, des tâches dont l'accomplissement s'impose d'autant plus impérieusement que les installations existantes sont de toute façon surchargées dans l'ensemble et manquent dès lors de réserves. Il s'y ajoute que le renchérissement accompagnant un « boom » économique touche les finances publiques de plusieurs manières : dans le domaine des dépenses pour le personnel, dans celui des frais de construction et d'acquisition du matériel, le renchérissement étant souvent supérieur à celui du coût de la vie.

Depuis le début des années soixante, les dépenses dépendant étroitement du développement économique, telles que celles pour l'enseignement et la recherche, ainsi que pour les transports, se sont de fait fortement accrues, l'évolution n'étant d'ailleurs de loin pas terminée (que l'on songe seulement aux grandes tâches en relation avec l'augmentation du trafic). Cela veut dire que, dans la phase actuelle de l'évolution, la Confédération, pas plus que les cantons et les communes, ne peuvent à volonté restreindre les dépenses sans nuire à une croissance profitable de l'économie. Mais cela ne veut pas dire qu'il faut laisser le champ libre aux dépenses simplement en raison du développement de l'infrastructure. Le Conseil fédéral s'efforce toujours davantage de sérier les dépenses de la Confédération d'après leur effet positif sur la croissance et d'après leur urgence dans le temps. C'est dans ce sens que l'on a jusqu'ici favorisé sciemment les mesures touchant au domaine de la science et de la recherche, en se résignant à des dépenses toujours croissantes. Afin d'assurer un emploi efficace

des fonds publics et une administration rationnelle, la Confédération devrait pouvoir être déchargée à l'avenir des prestations minimales. Mais si les dépenses, compte tenu de la croissance économique, ne se laissent pas freiner à volonté, ce secteur ne peut fournir qu'une contribution limitée à l'établissement de l'équilibre des finances fédérales.

L'évolution économique qui se dessine permettra aussi, dans le plan financier pour les prochaines années, une amélioration numérique notable du côté des recettes. Avec le budget de 1970, le plan financier pour 1971 sera dépassé et en même temps reconduit pour une année, c'est-à-dire jusqu'en 1972. Lors de l'examen des dépenses, on tiendra naturellement compte autant que possible des exigences que posent les circonstances économiques, pour que la structure des finances de l'Etat soit conforme à la conjoncture. La révision des chiffres des dépenses engagées jusqu'ici devra cependant respecter les limites des écarts normaux dans un plan financier en évolution. Les modifications probables des recettes et des dépenses selon les prévisions conjoncturelles exposées auront pour effet une diminution notable des excédents de dépenses pronostiqués jusqu'ici dans le plan financier (voir ch. 3, 1^{er} al., ci-dessus). Elle ne suffiront cependant pas pour faire disparaître complètement les excédents en question. Comme conséquence des dépenses croissantes dans des secteurs importants tels que la culture et la recherche scientifique, on ne peut éviter une aggravation dans les clôtures des comptes. Malgré les améliorations notables auxquelles on peut s'attendre contrairement aux pronostics faits jusqu'ici, on doit compter, pour les prochaines années déjà, donc encore avant 1975, avec des excédents de dépenses assez élevés. Ces chiffres peuvent encore visiblement empirer, si les exploitations des PTT, en raison du développement des installations techniques à la suite de l'accroissement du trafic, n'étaient déjà plus en mesure, au début des années septante, de verser à la caisse fédérale un bénéfice net de l'ordre de 70 millions de francs par an comme on l'a admis jusqu'ici.

Nous ne sommes donc aucunement libérés du souci de maintenir l'équilibre des finances fédérales. Dans la situation économique actuelle et vu le danger menaçant d'une surchauffe, on ne peut prendre la responsabilité de déficits dans les comptes fédéraux. Pour se conformer aux impératifs d'une politique financière de conjoncture et de croissance, telle que la demande la loi du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération (RO 1969 299), on devrait même obtenir des excédents de recettes. Relevons encore que, pour l'ensemble des cantons, il est plus difficile que pour la Confédération de mener une politique financière conforme à la conjoncture. C'est là une raison de plus pour que les recettes de la Confédération ne soient pas fixées de telle manière que, dans l'hypothèse la plus favorable, on puisse tout juste équilibrer les comptes. Pendant une période d'essor économique, les tendances à l'inflation devraient au contraire pouvoir être freinées par des excédents de recettes qui ne seraient pas remis dans la circulation monétaire. Pour pouvoir donc assurer ces prochaines années l'équilibre des comptes financiers et répondre aux exigences

d'une politique conforme à la croissance en cas de surchauffe, il est nécessaire, à partir de 1971, de procurer des recettes supplémentaires de l'ordre de 200 à 300 millions de francs par an.

En appréciant l'évolution actuelle des finances fédérales, il ne faut pas oublier que les améliorations par rapport aux résultats antérieurs du plan financier se fondent en premier lieu sur l'hypothèse de la continuation de l'essor conjoncturel. Les pronostics économiques sont de toute façon difficiles à établir. Ce sont des moyens d'orientation indispensables, mais non des prophéties absolument sûres et certaines. Si, déjà avant la fin de la période planifiée, un tournant se présentait dans l'évolution économique, il s'ensuivrait immédiatement, les droits de douane et l'impôt sur le chiffre d'affaires dépendant fortement de la conjoncture, une aggravation correspondante dans le compte d'Etat; en effet, les tâches étant toujours croissantes, on n'a pratiquement qu'une liberté de manœuvre très limitée dans le secteur des dépenses. C'est pourquoi, à longue échéance, les recettes auxquelles on peut s'attendre, sur la base de la législation fiscale fédérale en vigueur, sont trop justes, même si la situation économique est bonne. Pour assurer aussi la couverture des dépenses pendant une période de stagnation ou de légère déflation économique et permettre de s'attaquer à temps aux tâches futures difficiles à différer, nous estimons indispensable de trouver des recettes supplémentaires déjà avant l'expiration du régime financier en vigueur, c'est-à-dire déjà à partir de 1971, et d'atteindre à cet effet les buts mentionnés dans l'introduction du présent message. On ne doit évidemment pas demander plus de nouveaux fonds que ne le requiert une gestion raisonnable des finances. Si les nouvelles dispositions constitutionnelles entrent en vigueur au début de 1971, les mesures pour maintenir l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt pour la défense nationale, dont la durée de perception, on le sait, est limitée jusqu'à la fin de 1974 (art. 41^{ter}, 1^{er} al., cst.), seraient avancées seulement de trois ans.

II. Propositions concernant la modification du régime des finances fédérales à partir du 1^{er} janvier 1971

1. Généralités

Comme les besoins supplémentaires, si l'on admet que la bonne situation économique se maintiendra, sont moins grands qu'on ne devait le supposer au moment où a paru le rapport départemental de novembre 1968, nous nous bornons aujourd'hui à proposer que l'on trouve des recettes supplémentaires par une majoration modérée de l'impôt sur le chiffre d'affaires uniquement et, en matière d'impôt pour la défense nationale, que l'on remanie seulement la charge fiscale, ce qui entraînera certaines pertes de recettes par rapport au maintien de cet impôt au tarif actuel.

Pour apprécier ces propositions, on ne doit pas oublier que, dans les périodes de croissance économique, l'impôt (progressif) pour la défense nationale accuse, par rapport à l'impôt (proportionnel) sur le chiffre d'affaires, des cotes de croissance notablement plus élevées. Du tableau ci-après, il ressort que les recettes de l'impôt pour la défense nationale, qui en 1966/67 formaient à peine 56 pour cent du produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires, si le droit en vigueur était maintenu tel quel, atteindraient presque celles de l'impôt sur le chiffre d'affaires déjà en 1974 et les dépasseraient plus tard. Avec nos propositions concernant l'impôt pour la défense nationale (voir ch. 2, lettre *b*, ci-après), la croissance comparativement beaucoup plus forte de l'impôt pour la défense nationale, qui est inévitable, sera ralentie. Néanmoins, l'impôt pour la défense nationale produira à l'avenir un rendement relativement beaucoup plus important qu'aujourd'hui et atteindra, en 1974 déjà, environ 80 pour cent des recettes de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Nous renvoyons au surplus au chiffre 5, lettre *b*, ci-après ainsi qu'aux tableaux 9a à d de l'appendice.

(1966 à 1968 rentrées effectives, 1969 à 1974 rentrées probables,
en millions de fr.)

Années	Selon le droit en vigueur		Selon projet à partir de 1971	
	Impôt sur le chiffre d'affaires	Impôt pour la défense nationale	Impôt sur le chiffre d'affaires	Impôt pour la défense nationale
1966.....	1 246	866		
1967.....	1 306	559		
1968.....	1 362	946		
1969.....	1 455	965		
1970.....	1 560	1 235		
1971.....	1 670	1 235	1 873	1 235 ¹⁾
1972.....	1 785	1 570	2 078	1 523
1973.....	1 910	1 570	2 226	1 523
1974.....	2 045	1 990	2 386	1 926

¹⁾ Voir ch. 2, lettre *c*, *bb*, ci-après

En renonçant à obtenir un rendement supplémentaire de l'impôt pour la défense nationale, on répond à la demande des cantons, savoir que la matière soumise aux impôts directs ne soit pas utilisée par la Confédération plus que jusqu'ici, et, ce qui est objectivement juste, on compense les pertes douanières résultant de l'intégration, autant qu'il est nécessaire, par des mesures en matière d'impôts indirects. En outre il est urgent de corriger, en matière d'impôt pour la défense nationale, les effets du renchérissement qui continue à progresser et de procéder à quelques remaniements dans la structure de cet impôt.

2. Les mesures à prendre à partir du 1^{er} janvier 1971

Vu l'amélioration de la situation initiale (voir chap. I, ch. 5, ci-dessus), la Confédération peut se contenter, pour les années 1971 et suivantes, de recettes supplémentaires de l'ordre de 200 à 300 millions de francs, qui doivent provenir surtout de l'impôt sur le chiffre d'affaires. En revanche, en matière d'impôt pour la défense nationale, on n'obtiendrait dans l'ensemble aucune recette supplémentaire, mais l'on doit procéder à un remaniement de la charge.

a. En matière d'impôt sur le chiffre d'affaires

aa. Suppression de la réduction des taux

L'impôt sur le chiffre d'affaires a été perçu jusqu'à la fin de 1955 aux taux de 4 pour cent (livraisons au détail) et 6 pour cent (livraisons en gros). La réduction d'un dixième, qui ramena les taux à 3,6 et 5,4 pour cent à partir du 1^{er} janvier 1956, fut décidée, vu les grands excédents des comptes, par l'arrêté fédéral du 21 décembre 1955 (RO 1955 1210), repris dans les arrêtés sur le régime financier de 1959 à 1974 (RO 1958 371, 1963 1171). La réduction doit être supprimée puisque non seulement sa condition est tombée, mais qu'il faut aussi compenser les pertes douanières par des mesures dans le domaine de l'impôt général sur la consommation.

bb. Nouvelle réglementation de l'imposition des prestations dans la branche de la construction

Pour les travaux de construction, contrairement aux travaux sur les biens meubles, l'impôt frappe jusqu'ici non pas la contre-prestation totale, mais seulement la valeur du matériel utilisé pour le travail, plus les frais jusqu'au moment de l'incorporation (à l'immeuble). Cette valeur varie selon la nature du travail de construction; elle s'élève actuellement, en moyenne pondérée, à un peu plus de 60 pour cent des contre-prestations totales. Dans la disposition constitutionnelle en vigueur depuis 1959 (art. 41^{ter}, 2^e al., lettre a, cst.), l'imposition complète des prestations dans la branche de la construction est déjà envisagée en principe. Il serait en soi souhaitable de procéder actuellement à ce changement et par conséquent d'assimiler les travaux de construction aux travaux sur les biens meubles. Cependant, pour les prestations de la branche construction au sens strict (superstructure et infrastructure, charpenterie, menuiserie, serrurerie, ferblanterie, peinture et plâtrage, installations électriques, sanitaires et de chauffage etc.), pour lesquelles, selon la réglementation actuelle, les parties imposables de la contre-prestation totale s'élèvent à un quart ou plus, cela constituerait un pas trop grand. C'est pourquoi ces prestations de la branche construction doivent être imposées non pas entièrement au taux de 4 pour cent, mais toutefois pour une partie de la contre-prestation totale plus grande qu'actuellement, savoir pour les trois quarts. Il s'ensuit, avec le nouveau taux de 4 pour cent pour les livraisons au détail, une charge fiscale uniforme de 3 pour cent de la contre-prestation (au lieu des charges variables

actuelles, qui font en moyenne 2,2 pour cent). Les travaux de construction seraient donc assimilés aux travaux sur les biens meubles, en ce sens que l'imposition ne se déterminerait plus d'après le matériel ou la quantité de matériel incorporé. C'est là une simplification bien accueillie aussi par les professionnels de la branche.

En revanche, pour les autres catégories de travaux, où les parties non imposables de la contre-prestation font actuellement moins d'un quart, spécialement pour la construction de machines et appareils, l'assimilation complète aux travaux sur les biens meubles constitue un pas moins important. C'est pourquoi dans ce groupe, la contre-prestation totale sera entièrement soumise au taux d'impôt ordinaire de 4 pour cent, au lieu des charges variables actuelles, qui font en moyenne 3,3 pour cent.

cc. Recettes supplémentaires

La suppression de la réduction des taux, ainsi que les modifications proposées quant à l'imposition des travaux dans la branche de la construction, donnent approximativement, en millions de francs, par rapport à la simple prorogation du droit en vigueur, les recettes supplémentaires suivantes en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires (si les modifications entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1971, les recettes supplémentaires ne commencent à rentrer qu'à la fin de la période trimestrielle de compte suivante, c'est-à-dire à partir du 1^{er} avril 1971, de sorte qu'elles n'ont d'effet qu'aux trois quarts pour cette année):

Années	1971	1972	1973	1974
Produit supplémentaire				
– Majoration des taux	139	198	212	227
– Branche de la construction	64	95	104	114
– Total	203	293	316	341

b. En matière d'impôt pour la défense nationale

De l'impôt pour la défense nationale, dans l'ensemble, on n'obtiendra pas de recettes supplémentaires, sauf celles qui proviennent de la croissance réelle de la matière imposable. Les remaniements prévus résultent des diverses modifications suivantes dans l'imposition des personnes physiques et des personnes morales.

aa. Personnes physiques

En raison de la progression dite à froid, nous proposons un *nouveau tarif*, qui apporte des allègements à tous les contribuables dont les revenus vont jusqu'à 88 700 francs; l'assujettissement commence à partir d'un revenu imposable de 8600 francs, au lieu de 7700 francs jusqu'ici. D'autre part, les revenus plus élevés doivent être imposés un peu plus fortement, par une prolongation de la progression, jusqu'à un taux maximum de 9 pour cent (actuellement 8 %); ce maximum est atteint avec un revenu imposable de 184 000 francs (jusqu'ici

133 500 fr.). Sur l'impôt dû d'après le nouveau tarif, il devrait être pour le moment accordé une réduction de 5 pour cent (au lieu de 10 % jusqu'ici sur l'impôt selon le tarif actuel). Le taux maximum effectif s'élève donc à 8,55 pour cent, ce qui, il est vrai, par rapport au taux actuel effectif de 7,2 pour cent (y compris la réduction), constitue une majoration de 18,75 pour cent ou de près d'un cinquième, mais n'est pas insupportable, puisque les revenus supérieurs à 133 500 francs n'ont pas ressenti les effets de la progression à froid. Pour les revenus imposables supérieurs à 88 700 francs, il résulte donc de ces modifications un surplus de charge qui atteint 162 francs pour un revenu de 100 000 francs, 1476 francs pour un revenu de 160 000 francs et 2700 francs pour un revenu de 200 000 francs (voir appendice, tableaux 1 et 2).

En outre, nous proposons une *extension des déductions sociales*. La déduction pour personnes mariées est portée de 2000 francs à 2500 francs. Au lieu de la déduction actuelle pour assurances, qui s'élève à 500 francs au maximum, nous prévoyons – selon une recommandation de la commission d'experts pour l'encouragement de l'épargne (rapport de septembre 1965 au Département des finances et des douanes) – une déduction de l'impôt sur le revenu combinée pour primes d'assurances et intérêts d'épargne (intérêts de carnets d'épargne, bons de caisse, obligations etc.) allant jusqu'à 1500 francs (pour les effets sur les charges fiscales, voir appendice, tableaux 3, 4 et 5). Sur la base des nouvelles déductions, l'assujettissement d'un célibataire commence, après déduction des cotisations d'assurance-vieillesse et des dépenses professionnelles, avec un revenu de 10 100 francs (actuellement 8200 fr.), celui d'une personne mariée, sans enfants, avec un revenu de 12 600 francs (actuellement 10 200 fr.) et celui d'une personne mariée, ayant deux enfants, avec un revenu de 14 600 francs (actuellement 12 200 fr.).

La nouvelle structure du tarif de l'impôt pour la défense nationale dû par les personnes physiques, avec les allègements pour les revenus jusqu'à 88 700 francs (élimination de la progression à froid) et la majoration des déductions, entraîne, par rapport au tarif de 1965 en vigueur, dans les classes de revenu jusqu'à 100 000 francs, des pertes brutes de 131 millions (1972/73) ou 170 millions de francs (1974). Les surplus de rendement qui sont dus au relèvement du tarif (continuation de la progression) pour les revenus imposables supérieurs à 88 700 francs et qui, pour les classes de revenu de plus de 100 000 francs, s'élèvent à 49 millions (1972/73) ou 63 millions de francs (1974) ne peuvent compenser les pertes de rendement dans les classes inférieures (voir appendice, tableau 5). A elle seule, la majoration de l'ancienne déduction d'assurance, portée selon notre proposition de 500 à 1500 francs, entraîne, par rapport au tarif de 1965, des pertes brutes de 44 millions (1972/73) ou 57 millions de francs (1974), qui se produisent pour cinq sixièmes dans les classes de revenu inférieures à 100 000 francs. Nous croyons que ce remaniement de la charge qui dégrève notablement les couches inférieures et moyennes de revenu, n'entraîne pas un surplus de charge qui serait insupportable pour les catégories supérieures de revenu.

Dans l'ensemble, en matière d'impôt pour la défense nationale dû par les personnes physiques, par rapport aux rendements que l'on obtiendrait en maintenant la réglementation actuelle, il s'ensuit, tout compte fait, une perte que l'on peut estimer comme il suit (en millions de fr.):

Années	1971	1972	1973	1974
Diminution du produit				
– brute	—	82	82	107
– pour la Confédération	—	58	58	75

bb. Personnes morales

Pour les personnes morales, l'imposition d'après l'intensité du rendement et le tarif en vigueur sont maintenus. Une imposition proportionnelle, qui a été demandée de divers côtés, peut être instituée plus tard par la législation d'exécution. Sur l'impôt dû d'après le tarif, on accordera encore pour l'instant – comme aux personnes physiques – une réduction de 5 pour cent au lieu des 10 pour cent actuels (voir appendice, tableaux 6 et 7). On peut estimer approximativement l'augmentation du produit aux montants suivants (en millions de fr.):

Années	1971	1972	1973	1974
Augmentation du produit				
– brute	—	35	35	43
– pour la Confédération	—	25	25	30

cc. Institution d'une certaine flexibilité

Jusqu'à ce que la nouvelle loi d'exécution de l'impôt pour la défense nationale (au sens de l'art. 41^{ter}, 5^e et 6^e al., cst.) ait vu le jour, la charge provenant de l'impôt pour la défense nationale est limitée dans les dispositions d'exécution de la constitution. Afin de pouvoir aussi dans l'entre-temps adapter les rendements de l'impôt pour la défense nationale à la situation financière de la Confédération, dans certaines limites et relativement à bref délai, la réduction de 5 pour cent sur l'impôt des personnes physiques et des personnes morales, comme aussi sur l'impôt frappant les ristournes et rabais, peut être portée à 10 pour cent ou au contraire supprimée par la voie d'un arrêté fédéral de portée générale non soumis au referendum; dans le cas de la suppression, l'impôt pour la défense nationale dû par les personnes physiques serait perçu au taux maximum entier de 9 pour cent à partir d'un revenu de 184 000 francs; pour les personnes morales, le taux maximum s'élèverait à 8 pour cent.

c. Effets financiers des mesures proposées pour les années 1971 à 1974

aa. A la suite des mesures en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires

En raison de la suppression de la réduction d'impôt, c'est-à-dire du fait que les taux d'impôt actuels de 3,6 et 5,4 pour cent sont relevés de nouveau à 4 et 6 pour cent (voir ch. 2, lettre a, aa, ci-dessus) et en raison de la majoration des parties imposables de la contre-prestation pour les travaux dans la branche de la construction (voir ch. 2, lettre a, bb, ci-dessus) on estime que l'on obtiendra approximativement pour la Confédération, si la conjoncture favorable se maintient, les rendements supplémentaires suivants (en millions de fr.):

Années	1971	1972	1973	1974
Taux d'impôt	139	198	212	227
Travaux dans la branche construction . . .	64	95	104	114
<i>Rendement supplémentaire total</i>	203	293	316	341

bb. A la suite des mesures en matière d'impôt pour la défense nationale

En raison des modifications concernant l'impôt pour la défense nationale dû par les personnes physiques (voir ch. 2, lettre b, aa, ci-dessus), il se produit des pertes de rendement, auxquelles correspondent des surplus de rendement en raison de la diminution de la réduction actuelle accordée sur l'impôt pour la défense nationale dû par les personnes morales (voir ch. 2, lettre b, bb, ci-dessus). Comme l'impôt pour la défense nationale dû pour 1971 n'échoit qu'en 1972, la réglementation à mettre en vigueur le 1^{er} janvier 1971 n'a pas encore d'effet sur le rendement en 1971. Par rapport au rendement que l'on obtiendrait en maintenant le droit actuel, on peut estimer que les mesures proposées aboutissent approximativement aux résultats suivants (en millions de fr.):

Années	1971	1972	1973	1974
- Personnes physiques				
<i>Diminution brute</i>	—	82	82	107
Partis cantonales	—	24	24	32
<i>Diminution pour la Confédération</i> . . .	—	58	58	75
- Personnes morales				
<i>Augmentation brute</i>	—	35	35	43
Partis cantonales	—	10	10	13
<i>Augmentation pour la Confédération</i> . . .	—	25	25	30
- Impôt pour la défense nationale, total				
<i>Diminution brute</i>	—	47	47	64
Partis cantonales	—	14	14	19
<i>Diminution totale pour la Confédération</i> . . .	—	33	33	45

cc. *Impôt sur le chiffre d'affaires et impôt pour la défense nationale ensemble*
(en millions de fr.)

Années	1971	1972	1973	1974
Surplus de rendement de l'impôt sur le chiffre d'affaires	203	293	316	341
Diminution de rendement de l'impôt pour la défense nationale	—	33	33	45
Surplus de rendement total pour la Confédération	203	260	283	296

L'évolution des recettes totales de la Confédération (en millions de fr.) provenant de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale ensemble se présente comme il suit (voir appendice, tableau 8):

Années	1971	1972	1973	1974
Si l'on maintient sans changement la réglementation aujourd'hui en vigueur ..	2535	2884	3009	3438
Si l'on applique les mesures proposées dans le projet	2738	3144	3292	3734

Les recettes supplémentaires provenant de la modification du régime financier par rapport au maintien sans changement du droit en vigueur varient donc entre 8 et 8,5 pour cent.

3. Les buts à moyen terme

a. *Nécessité de modifications constitutionnelles pour mettre en vigueur le 1^{er} janvier 1971 les mesures concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt pour la défense nationale*

Pour mettre en vigueur le 1^{er} janvier 1971 les mesures à prendre concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt pour la défense nationale, il faut modifier non seulement l'article 8 des dispositions transitoires de la constitution (Disp. tr.), mais aussi l'article 41^{ter} cst. L'article 8 Disp. tr. règle ce qui est valable jusqu'à l'entrée en vigueur des lois d'exécution à édicter, en vertu de l'article 41^{ter} cst., en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires et d'impôt pour la défense nationale. L'article 41^{ter} cst. doit être modifié parce que, d'après sa teneur actuelle, l'impôt sur le chiffre d'affaires ne peut être perçu qu'aux taux réduits de 3,6 et 5,4 pour cent et l'impôt pour la défense nationale dû par les personnes physiques ne doit pas excéder 8 pour cent du revenu imposable.

b. *Réalisation simultanée de buts à moyen terme*

Si l'on voulait se borner aujourd'hui à modifier les articles 41^{ter} cst. et 8 Disp. tr. seulement pour la période délimitée à l'article 41^{ter}, 1^{er} al., cst., qui expire à la fin de 1974, deux votations populaires devraient se suivre à bref délai.

C'est pourquoi, à la revision de l'article 41^{ter} cst., indispensable en vue d'atteindre le but immédiat à la date du 1^{er} janvier 1971, il faut joindre, comme buts à moyen terme, les modifications qui assurent à la Confédération les recettes nécessaires au-delà de 1974 et, à l'avenir, une plus grande liberté d'action dans le domaine de la politique fiscale.

aa. Impôt sur le chiffre d'affaires et impôt pour la défense nationale

La condition indispensable d'une réglementation vraiment nouvelle est en premier lieu la suppression de la *limitation temporelle* de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale à l'article 41^{ter}, 1^{er} alinéa, cst. Ainsi seraient inscrites dans la constitution de façon durable deux des plus importantes sources de recettes de la Confédération, qui rapportent ensemble aujourd'hui 40 pour cent de ses recettes fiscales. Les expériences faites avec les régimes financiers à court terme des années cinquante (1950/1951, 1951/1954, 1955/1958), mais aussi avec la limitation temporelle de l'impôt sur le chiffre d'affaires, de l'impôt pour la défense nationale et de l'impôt sur la bière, inscrite en 1958 à l'article 41^{ter}, 1^{er} alinéa, cst. (primitivement 1959-1964; en 1963, prorogation jusqu'en 1974), prouvent à l'évidence qu'une limitation temporelle empêche d'entreprendre un aménagement fondamental des lois d'exécution et par conséquent le remplacement, souhaitable politiquement et financièrement, des réglementations fiscales instituées en vertu des pouvoirs extraordinaires d'autrefois. Jusqu'ici les chambres et les citoyens ayant droit de vote, dans le domaine de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale, n'ont eu à s'occuper que de questions particulières – importantes il est vrai (taux d'impôt, tarifs, limites d'exonération, déductions sociales, liste franche de l'impôt sur le chiffre d'affaires) –, mais jamais encore de l'ensemble des questions de politique fiscale à résoudre dans une loi d'exécution. Le Parlement – ce qui est assez rare dans notre démocratie où existe le referendum – a délibéré pour la dernière fois en 1920 sur une loi d'exécution concernant un impôt fédéral direct, lorsqu'il édicta l'arrêté fédéral du 28 septembre 1920 concernant un nouvel impôt de guerre extraordinaire (RO 1920 681), qui fut perçu de 1921 à 1932, et qui précéda d'abord la contribution de crise (1934-1940), puis l'impôt actuel pour la défense nationale (depuis 1941). Des lois détaillées sur l'imposition générale de la consommation et sur l'imposition du revenu, vu les buts et les conséquences à considérer du point de vue financier, économique, social et conjoncturel, posent aujourd'hui plus que jamais, et notamment dans un Etat fédératif, les plus hautes exigences à l'administration, au législateur et au souverain, de sorte qu'on ne peut songer sérieusement à mener à chef une belle œuvre législative sous la pression d'une limitation temporelle de la base constitutionnelle.

L'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt pour la défense nationale et l'impôt sur la bière sont aujourd'hui limités non seulement dans le temps (art. 41^{ter}, 1^{er} al., cst.), mais aussi matériellement (art. 41^{ter}, 2^e al., cst.: taux maximum et liste franche de l'impôt sur le chiffre d'affaires; art. 41^{ter}, 3^e al., cst.:

taux maximums et limites exonérées de l'impôt pour la défense nationale). Aucun autre impôt fédéral, ni les droits de douane (art. 28 cst.), ni les impôts et contributions mentionnés à l'article 41^{bis} cst., ne connaissent de semblables limitations constitutionnelles. Nous proposons la suppression des *limitations matérielles* actuelles des deux impôts principaux, qui sont anachroniques. En maintenant la délimitation actuelle de l'objet imposable en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires (seulement les transactions en marchandises et les importations de marchandises, ainsi que les travaux professionnels sur des biens meubles, des constructions et des terrains, c'est-à-dire sans inclure de manière générale les prestations), on montre clairement que le passage de l'impôt sur le chiffre d'affaires perçu selon le système des grossistes à un système d'impôt complètement différent (p. ex. taxe sur la valeur ajoutée) nécessiterait une nouvelle modification de la constitution. Quant à l'impôt pour la défense nationale, c'est surtout en raison des efforts pour harmoniser les impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes qu'il est indispensable de supprimer les taux maximums de l'article 41^{ter} cst.; des limitations de ce genre fermeraient d'emblée, du point de vue constitutionnel, la voie à un rapprochement graduel des charges fiscales, par exemple au moyen d'un impôt de péréquation (voir ch. 5, lettre c, 6^e al. ci-après). La structure de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale, par conséquent aussi le niveau de la charge, la liste franche et les limites exonérées, doivent être réservés à la législation ordinaire et donc soumis au referendum facultatif.

Il faut toutefois prendre garde que la Confédération ne grève pas démesurément la matière imposable au moyen de laquelle les cantons et les communes doivent surtout couvrir leurs besoins financiers. Nous proposons donc une limitation constitutionnelle de la souveraineté fiscale de la Confédération, en ce sens que, lors de la fixation des tarifs de l'impôt pour la défense nationale, il sera tenu compte, de façon appropriée, de la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes (voir le nouvel art. 41^{ter}, 5^e al., 2^e phrase, cst.). Cette proposition apporte aujourd'hui et notamment à longue échéance, une garantie plus efficace et plus équitable qu'une fixation numérique. Quant à ce qu'il faut entendre par «tenir compte de façon appropriée», on devra, il est vrai, le concrétiser chaque fois sur la base de la situation du moment et des opinions d'alors. Par rapport à cette proposition, le système rigide actuel apparaît, à un double point de vue, déficient ou tout au moins peu objectif. Le premier défaut peut se définir au mieux en employant les termes de *Max Imboden*, qui, dans un de ses derniers articles («Die Totalrevision der Bundesverfassung», Revue de droit suisse 1968 I 499 s., en particulier 510), a écrit très justement (traduction): «La réforme constitutionnelle permanente dans laquelle nous sommes embourbés depuis plus d'un demi-siècle et qui a empêché d'appliquer une profusion de forces à d'autres problèmes, plus décisifs – comme je crois – pour l'avenir, touche à la limite du grotesque...L'autorisation de percevoir un impôt n'est pas au fond une «tâche» de l'Etat; c'est un *moyen* pour remplir ses tâches. Il serait donc conforme à la conception de l'Etat fédé-

ratif de laisser la Confédération et les cantons percevoir en pleine liberté les uns à côté des autres toutes les contributions dont ils ont besoin pour atteindre leurs buts constitutionnels. La tâche de la Confédération serait, il est vrai, de faire de l'ordre dans cette juxtaposition et d'empêcher que la liberté fiscale de principe de la Confédération et de ses membres ne trouble l'ensemble et n'écrase les contribuables». Cette dernière phrase d'Imboden amène le second motif qui parle contre une limitation numérique de l'impôt pour la défense nationale. La fixation d'un taux maximum permet en effet de croire que la Confédération aurait le choix d'utiliser pleinement cette compétence en toute circonstance, même si les impôts cantonaux et communaux sont à ce moment démesurément accrus. Au contraire, notre proposition oblige la Confédération, lors de la fixation du tarif de l'impôt pour la défense nationale, à veiller, de manière appropriée, à ce que la charge fiscale *totale* n'écrase pas les contribuables.

bb. Impôts de consommation spéciaux

Comme impôts de consommation spéciaux à côté de l'imposition générale de la consommation par l'impôt sur le chiffre d'affaires, et outre les impôts, inscrits de façon durable dans la constitution, sur le tabac (art. 41^{bis}, 1^{er} al., lettre c, cst.) et sur les boissons distillées (art. 32^{bis}, cst.), ainsi que l'imposition spéciale de la bière, dont on parlera ci-après, la Confédération dispose de diverses contributions sous forme de droits de douane fiscaux qui ont leur base constitutionnelle, non limitée et sans taux maximums, dans les articles 28 à 30 cst. Le rendement le plus important provient des droits de douane fiscaux sur les huiles minérales; ils ont produit en 1968 des recettes de l'ordre d'un milliard de francs, dont environ 800 millions de francs afférents aux parties des droits sur les carburants qui sont affectées à des buts spéciaux. Ce rendement important semble aujourd'hui mis en péril. D'après les expériences faites dans des pays voisins, il est parfaitement possible que l'on découvre aussi chez nous des gisements de pétrole et de gaz naturel. On manque aujourd'hui d'une base constitutionnelle pour imposer une telle production indigène. Mais, si la production indigène n'est pas imposée, les droits de douane fiscaux perçus jusqu'ici à l'importation des carburants et combustibles prennent le caractère de droits protectionnistes et doivent être abolis en vertu des arrangements internationaux.

Afin de détourner ce danger qui menace les finances fédérales, l'article 41^{ter}, cst. doit accorder à la Confédération la compétence pour percevoir un *impôt de consommation spécial sur le pétrole et le gaz naturel*, ainsi que sur les produits qui en dérivent, et de prélever cet impôt, le cas échéant, à côté ou à la place des droits de douane à l'importation. Si des carburants pour moteurs sont obtenus à partir d'autres matières initiales, l'impôt doit pouvoir être étendu aussi à ces produits. Le rendement provenant de l'imposition des carburants doit être attribué comme jusqu'ici pour la plus grande part au financement de la construction des routes. Il n'est pas indiqué, pas plus que pour les autres impôts fédéraux, d'inscrire dans la constitution une limite maximum de

la charge. Les droits de douane, que l'impôt de consommation spécial peut être amené à remplacer, ne sont pas non plus limités de cette manière.

On renonce à la compétence, que prévoyait encore l'avant-projet du Département des finances et des douanes, de transformer en impôts de consommation spéciaux d'autres droits de douane de caractère fiscal (par ex. voitures automobiles de tourisme). Une telle disposition constitutionnelle ne devrait être envisagée, de même qu'une disposition relative à une taxe sur la valeur ajoutée, que si le développement de l'intégration exigeait que l'on change l'ensemble de notre système d'imposition de la consommation ou que l'on transforme en taxes internes certains droits de douane.

Pour l'*impôt sur la bière*, cette relique de l'impôt général sur les boissons institué le 1^{er} janvier 1935 et supprimé le 1^{er} octobre 1937, qui est perçu actuellement, à côté des droits de douane supplémentaires sur les matières premières pour la brasserie, il y a lieu aussi de supprimer la limitation temporelle et la fixation du niveau de la charge, inscrites actuellement à l'article 41^{ter}, cst. La limitation de la charge sera reprise dans l'article 8 Disp. tr.

4. La réglementation transitoire pour renforcer la péréquation financière sur le plan fédéral

Nous savons fort bien l'importance politique et économique d'une péréquation financière efficace sur le plan fédéral et nous avons déjà relevé, dans notre rapport à l'Assemblée fédérale concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1968-1971, la nécessité de réexaminer et d'améliorer la réglementation actuelle. Dans l'idée que la péréquation financière doit être réglée non seulement d'après les besoins financiers immédiats des cantons, mais toujours davantage d'après leurs besoins économiques, nous avons désigné un délégué spécial, en la personne du secrétaire général du Département de l'économie publique, aux fins d'étudier les questions concernant l'encouragement régional de la croissance économique. L'étude de cet ensemble de questions, à côté de la fixation de buts clairs, ainsi que de critères sûrs pour déterminer la structure financière et économique des divers cantons et juger la situation financière, fait partie des tâches à long terme qui exigent un temps notable.

D'autre part, nous ne voudrions pas nier la nécessité de certaines *mesures immédiates*. Les gouvernements des cantons ont d'ailleurs déjà été invités, par notre circulaire du 29 mai 1968, à exprimer leur avis sur le renforcement de la péréquation financière et surtout sur les critères en vigueur pour mesurer la capacité financière. Dans un mémoire du 31 juillet 1969, la conférence des directeurs cantonaux des finances a proposé au Conseil fédéral une amélioration de ces critères, tout en formulant le vœu que la commission des cantons sur le produit de l'impôt anticipé, qui est actuellement de 6 pour cent, soit portée à 10 pour cent. Les directeurs cantonaux des finances voudraient ainsi permettre que l'on puisse aborder les problèmes à long terme de la péréquation financière sur le

plan fédéral sans doute avec tout le zèle voulu, mais aussi avec le soin requis et sans avoir toujours à compter avec des demandes sans cesse renouvelées.

Nous sommes disposés, au sens d'une solution transitoire, à accéder au vœu de la conférence des directeurs cantonaux des finances. Mais il faut pour cela une disposition constitutionnelle. La loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (RO 1966 385) a supprimé, à partir du 1^{er} janvier 1967, le droit de timbre sur les coupons, au rendement duquel les cantons participaient à raison de 20 pour cent (art. 71 de la loi sur l'impôt anticipé). A titre de remplacement, les chambres accordèrent aux cantons une commission de 6 pour cent sur le produit net (retrées moins remboursements) de l'impôt anticipé (art. 2 de la loi sur l'impôt anticipé) et décidèrent que cette « commission », comme pour la participation au rendement du droit de timbre sur les coupons, serait répartie entre les cantons proportionnellement au chiffre de la population résidente. Nous avons déjà à l'époque contesté la constitutionnalité de cette manière de faire (FF 1963 II 952 s.; Bst. CE 1964 364). La participation des cantons aux recettes fédérales exige une base constitutionnelle expresse, à moins qu'elle ne constitue une commission proprement dite, c'est-à-dire une indemnité pour le travail fourni par les cantons, et qu'elle ne se mesure d'après l'étendue du travail. Le critère pour une commission proprement dite en matière d'impôt anticipé serait le nombre et le degré de difficulté des demandes en remboursement traitées par les cantons, ou la somme des montants remboursés par le canton à ses contribuables. Le chiffre de la population n'est en aucune façon représentatif de la part de travail à fournir par le canton en matière d'impôt anticipé. Nos scrupules constitutionnels ont toutefois eu pour effet que le Conseil des Etats, suivant la proposition de sa commission chargée d'étudier la loi sur l'impôt anticipé, a invité le Conseil fédéral, dans un postulat du 17 décembre 1964, à élaborer « un projet d'article constitutionnel établissant et fixant des parts cantonales proprement dites à l'impôt anticipé, pour améliorer la péréquation financière intercantonale » (Bst. CE, p. 381 s. et déjà 345 s. et 367).

Si la commission actuelle de 6 pour cent accordée aux cantons sur le produit net de l'impôt anticipé est déjà sujette à caution du point de vue constitutionnel, son élévation à 10 pour cent et l'affectation expresse de ces fonds au renforcement de la péréquation financière réclament, contrairement à l'avis exprimé par la conférence des directeurs cantonaux des finances dans son mémoire du 31 juillet 1969, une base constitutionnelle. Pour une participation durable de ce genre, il faudrait reconnaître aux cantons, à l'article 41^{bis}, 1^{er} alinéa, lettre *b*, *ct.*, qui est la base constitutionnelle de l'impôt anticipé, une part cantonale proprement dite. Comme on a entrepris une étude fondamentale des problèmes à long terme concernant la péréquation financière, il est justifié de prescrire, dans une nouvelle disposition transitoire de la constitution (art. 10), qu'à partir de 1971 la commission des cantons sur le produit de l'impôt anticipé, actuellement de 6 pour cent, est portée pour le moment à 10 pour cent. La clé de répartition serait fixée par la législation fédérale. La Confédération devrait donc engager, pour la péréquation financière directe, des dépenses supplémen-

taires allant de 25 millions de francs en 1971 jusqu'à 35 millions de francs en 1974.

5. La discussion de quelques objections possibles

Dans la procédure de consultation, diverses critiques ont été faites au rapport et avant-projet du Département des finances et des douanes de novembre 1968 (voir chap. I, ch. 4, ci-dessus). Comme ces critiques pourraient en principe s'opposer aussi aux mesures de politique fiscale contenues dans le présent message, nous exprimerons ci-après notre avis sur les plus importantes d'entre elles.

a. Réglementation durable imparfaite; manque d'une nouvelle répartition des tâches et des sources de recettes entre la Confédération et les cantons

De divers côtés, et surtout aussi de la part de certains cantons, on a objecté que le projet n'offre pas une répartition claire et nette des tâches et des sources de recettes entre la Confédération et les cantons et qu'il n'apporte pas une réglementation durable. A la première partie de cette critique il faut répondre que l'on ne pourra jamais, dans le cadre restreint d'un projet financier, résoudre le problème d'une délimitation, sûrement souhaitable et nécessaire, des tâches fédérales et cantonales. La répartition des tâches publiques dans un Etat fédératif est un problème fondamental de droit public et de politique, qui ne peut être abordé que dans une large vue d'ensemble. Sa solution relève donc des travaux relatifs à une révision totale de la constitution fédérale. La question de savoir si les sources fiscales existantes ou peut-être encore à découvrir pourraient être réparties plus clairement qu'aujourd'hui entre la Confédération et les cantons est depuis des dizaines d'années l'objet de recherches scientifiques aussi bien que de discussions politiques. Le moment n'est pas encore venu d'harmoniser complètement les impôts directs pour parvenir à une charge fiscale uniforme dans tous les cantons et communes. Renoncer à l'impôt pour la défense nationale présupposerait une adaptation structurelle des impôts indirects de la Confédération, en particulier une augmentation massive de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Des propositions d'une réglementation durable en ce sens rencontreraient actuellement autant d'adversaire que de partisans, parce qu'elles ne répondent pas à la conviction générale et que l'on ne peut non plus s'attendre à un changement sur ce point assez prochainement. A celui qui désire une réglementation durable, il ne doit pas échapper que le but à moyen terme contenu dans la proposition d'un nouvel article 41^{ter}, cst., savoir la suppression des limitations temporelles et matérielles de deux sources principales de recettes fédérales, assure pour un bon moment une démarcation claire et objective entre les souverainetés fiscales fédérale et cantonale. Depuis des dizaines d'années, la Confédération doit mener sa politique fiscale dans le domaine de ces deux impôts principaux par la voie de modifications constitutionnelles à court terme, péniblement réalisées, qui rendent impossible au législateur de s'occuper à fond des lois d'exécution de ces deux impôts. Le nouvel article 41^{ter}, cst., doit à présent ouvrir la voie à une législation ordinaire

(avec referendum facultatif) destinée à durer (voir aussi ch. 3, lettre *b*, *aa*, ci-dessus).

b. Relation entre les impôts directs et indirects

D'une manière générale, on critique le fait que, en raison de la croissance différente de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale, le poids de la charge fiscale se déplace des impôts indirects sur les impôts directs. Divers mémoires demandent dès lors que l'on statue dans la constitution une relation déterminée (par ex. selon le rapport de trois quarts à un quart) entre l'impôt sur le chiffre d'affaires et les droits de douane sans affectation définie, d'une part, et l'impôt pour la défense nationale, d'autre part.

Le présent projet tient compte de l'augmentation démesurée des produits de l'impôt pour la défense nationale par rapport aux autres recettes fiscales de la Confédération (voir ch. 1^{er} et 2, ci-dessus). Grâce à un nouveau tarif de l'impôt pour la défense nationale et à une majoration convenable de certaines déductions, la progression dite à froid doit être éliminée pour un proche avenir et les produits futurs de l'impôt réduits par rapport à ceux que l'on obtiendrait si le droit en vigueur était maintenu sans changements; pour procurer les recettes fiscales supplémentaires qui sont nécessaires, on recourra uniquement à l'impôt sur le chiffre d'affaires. On devrait ainsi, au moins sur le plan fédéral pour les prochaines années réussir à conserver la relation actuelle des recettes provenant des impôts directs et indirects. La stabilisation de cette relation dans la constitution serait une solution peu pratique. Ce qui est important, c'est que le législateur fédéral reçoive de la constitution une certaine liberté de mouvement pour qu'il puisse, par la voie d'une modification législative (adaptation des tarifs et des déductions), remédier à de nouvelles ruptures de l'équilibre entre les impôts directs et indirects.

Si l'on veut au surplus apprécier exactement la relation entre les recettes de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale, il faut considérer que les deux impôts ont été modifiés de manière diverse depuis leur institution en 1941.

Les taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires, qui s'élevaient, en 1941 et 1942, à 2 pour cent (livraisons au détail) et 3 pour cent (livraisons en gros), ont été doublés en 1943 et portés à 4 pour cent (livraisons au détail) et 6 pour cent (livraisons en gros). En 1956, il a été accordé une réduction de 10 pour cent; depuis lors, les taux sont restés à 3,6 pour cent (livraisons au détail) et 5,4 pour cent (livraisons en gros).

La liste franche de l'impôt sur le chiffre d'affaires a été élargie cinq fois:

- 1942 Extension à tous les produits laitiers non encore exonérés
- 1943 Extension aux fruits et légumes, œufs frais, bétail vif (sauf bétail de boucherie)
- 1950 Extension à toutes les autres denrées alimentaires «de première nécessité» et suppression de l'assujettissement des boulangeries et confiseries
- 1951 Extension aux autres aliments

- 1959 Extension aux livres, médicaments, combustibles, certains produits pour lessives et savons, boissons sans alcool, fleurs, plantes, semences et matières auxiliaires pour l'agriculture.

L'impôt pour la défense nationale a été majoré une seule fois, en 1943, sous forme d'une surtaxe de 50 pour cent s'ajoutant aux montants des impôts sur le revenu, sur le bénéfice net, sur le rendement net et sur les ristournes et rabais, à laquelle correspondait seulement une élévation de la déduction pour enfants, portée de 400 francs à 500 francs. Depuis lors, l'impôt pour la défense nationale a été réduit sept fois :

- 1949 Institution d'une déduction de renchérissement de 1000 francs sur le revenu
- 1950 Majoration à 2000 francs de la déduction de renchérissement
- 1951 Déduction de renchérissement de 20 000 francs sur la fortune
- 1955 Réduction de l'impôt pour la défense nationale
- Personnes physiques, de 40 à 10 pour cent
 - Personnes morales, de 10 pour cent
- 1959 Personnes physiques
- Suppression de l'impôt sur la fortune
 - Nouveau tarif et nouvelles limites franches de l'impôt sur le revenu
- Personnes morales
- Nouveaux tarifs
- Ristournes et rabais : réduction
- 1963 Réduction de 10 pour cent de l'impôt pour la défense nationale
- Les impôts annuels sur le revenu inférieurs à 15 francs (après réduction de 10 %) ne sont pas perçus
- 1965 Personnes physiques
- Nouveau tarif et nouvelles limites franches
 - Déduction pour personnes mariées portée de 1500 francs à 2000 francs; déduction pour enfants et personnes à charge portée de 500 francs à 1000 francs
 - Réduction de 10 pour cent (comme en 1963)
- Personnes morales
- Réduction de 10 pour cent (comme en 1963)

Les montants annuels de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, compte tenu de ces réductions, ont évolué comme il suit (personne mariée, sans enfants):

Années	Revenu ¹⁾ en francs				
	10 000	25 000	50 000	100 000	200 000
	<i>Impôt annuel en francs</i>				
1943/48	165	975	3 360	9 750	19 500
1949	135	900	3 234	9 652	19 402
1950/54	108	828	3 118	9 555	19 305
1955/58	65	546	2 431	8 224	17 000
1959/62	35	355	1 980	7 020	15 880
1963/64	32	320	1 782	6 318	14 292
1965 ss	18	261	1 539	5 778	14 256
	<i>Indice (1943/48 = 100)</i>				
1943/48	100	100	100	100	100
1949	82	92	96	99	99
1950/54	65	85	93	98	99
1955/58	39	56	72	84	87
1959/62	21	36	59	72	81
1963/64	19	33	53	65	73
1965 ss	11	27	46	59	73

¹⁾ Revenu avant déduction des prestations sociales

La réduction a donc dégrevé très fortement surtout les revenus inférieurs. Elle s'y monte à environ 90 pour cent, alors qu'elle est seulement d'un quart environ pour les revenus les plus élevés. Pour ces derniers, la suppression de l'impôt sur la fortune a eu un peu plus de poids.

Sans toutes ces réductions, c'est-à-dire si la charge de 1948 était restée sans changement, le produit annuel de l'impôt pour la défense nationale, déjà pour les deux années d'échéance 1966/67 (13^e période), aurait atteint les deux milliards, au lieu des 720 millions environ qui ont été effectivement obtenus.

L'impôt pour la défense nationale, quant à son rendement, aurait donc largement dépassé l'impôt sur le chiffre d'affaires, sans les allègements mentionnés. Grâce à eux, ce n'est pas encore le cas aujourd'hui. Mais les allègements ont eu un effet principalement pour les revenus petits et moyens. Ce sera aussi le cas selon nos propositions actuelles (voir ch. 2, lettre *b*, *aa*, ci-dessus, et appendice, tableau 5). Des mesures appropriées en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires et d'impôt pour la défense nationale freineront toutefois notablement la tendance au renforcement de la charge directe par rapport à la charge indirecte (voir appendice, tableaux 9 *a* à *d*). C'est objectivement juste, comme le montre aussi la comparaison de la structure fiscale d'ensemble en Suisse avec celle de quelques Etats de la Communauté économique européenne en 1967 (voir appendice, tableau 10).

L'idée, encore répandue chez nous, que les impôts indirects (taxes sur la consommation), contrairement aux impôts directs (sur le revenu et sur la fortune) qui tiennent mieux compte de la capacité des contribuables, sont des contributions de caractère peu raffiné et frappant surtout la grande masse des consommateurs peu aisés, remonte à l'époque où l'appréciation de la répartition des charges se fondait plus ou moins sur la classification des impôts en impôts directs et indirects. Les impôts directs, en ce temps-là, étaient regardés comme une charge qui ne pouvait être répercutée et qui restait donc au contribuable, tandis que les impôts indirects étaient considérés comme des contributions qui pouvaient être entièrement répercutées et qui grevaient en définitive le consommateur. Mais la science financière moderne se place sur un autre terrain. Même si l'on ne peut encore constater une appréciation toujours uniforme des effets des contributions publiques sur les prix et par conséquent de la répartition définitive des charges fiscales, une certaine unanimité se manifeste pour reconnaître que tous les genres de contributions peuvent en principe être répercutés, les conditions de cette possibilité étant, il est vrai, jugées ordinairement plus favorables en matière d'impôts indirects. Quelques-uns expriment même l'opinion qu'on ne découvre aucune différence essentielle entre les impôts directs et indirects quant aux effets de la répercussion.

S'agissant de l'économie du marché libre, il faut en tout cas reconnaître que l'on ne peut soutenir scientifiquement l'idée, souvent admise par le législateur fiscal, que seuls les impôts indirects peuvent être répercutés. D'une part, le propriétaire d'entreprise cherchera toujours à rattraper dans les prix les frais qu'il a engagés, que ce soient les contributions sociales, les impôts directs ou indirects ou d'autres dépenses, tandis que, d'autre part, les salariés et rentiers demanderont l'adaptation de leurs revenus aux majorations des prix. Ce n'est pas le genre d'impôt qui décide où et dans quelle mesure les contributions publiques restent en définitive, mais c'est la situation du marché, en particulier le rapport d'élasticité entre l'offre et la demande. Vu que frais, prix et salaires sont fortement liés les uns aux autres, les effets éloignés des contributions publiques, p. ex. l'évolution des salaires en relation avec les mesures fiscales et les effets sur les frais, ne peuvent plus être reconnus de façon incontestable, ni surtout mesurés de façon certaine. Ces constatations ont dans de larges milieux provoqué un changement dans l'appréciation des impôts indirects, longtemps considérés comme antisociaux; ce qui y a contribué c'est que, à l'époque de la consommation de masse, l'imposition de la consommation apparaît aussi parfaitement défendable et systématiquement nécessaire. Les impôts sur la consommation ont en conséquence gagné de l'importance dans la plupart des Etats européens. On y attribue une place particulière à l'impôt général sur le chiffre d'affaires qui, à côté de l'impôt sur le revenu et sur la fortune, est devenu un pilier des finances publiques (voir appendice, tableau 10).

Par rapport à l'étranger, l'impôt sur le chiffre d'affaires occupe chez nous une place modeste. S'il était primitivement assez étendu, il a été dépouillé de plus en plus de sa substance au cours des années, et cela surtout pour des motifs

d'ordre social. La liste des biens de consommation libérés de l'impôt est aujourd'hui tellement étendue que, dans le ménage familial, à part les boissons alcooliques et les produits du tabac, l'impôt sur le chiffre d'affaires ne frappe plus guère que les vêtements, lingerie, ameublements, appareils ménagers, radio et télévision, ainsi que les véhicules. C'est pourquoi, dans les ménages des familles qui tiennent une comptabilité détaillée à l'intention de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, les dépenses pour marchandises imposées n'atteignent qu'à peine un quart des dépenses totales.

Si, dans notre pays, l'impôt général sur le chiffre d'affaires grevant directement les prix des biens de consommation n'en forme numériquement qu'une partie aussi minime, cela provient d'abord de ce que l'impôt suisse sur le chiffre d'affaires n'est pas un impôt proprement dit sur la consommation, mais au moins pour la moitié un impôt sur les investissements, les moyens d'exploitation et les achats de biens des pouvoirs publics. L'extension par étapes de la liste franche et l'accroissement des investissements lui ont de plus en plus enlevé son caractère d'impôt sur la consommation. En outre, en Suisse, le poids de l'imposition indirecte se trouve non pas du côté de l'impôt général sur le chiffre d'affaires, mais de façon tout à fait manifeste du côté des droits de douane à l'importation et des droits spéciaux sur certaines marchandises, telles que le tabac et les carburants. Ainsi, en 1968, de toutes les recettes de la Confédération provenant des impôts de consommation et des droits de douane (3896 millions de fr.), l'impôt sur le chiffre d'affaires n'a rapporté que guère plus d'un tiers (1362 millions de fr.). Or les droits de douane et les droits supplémentaires ont pour objet non pas uniquement des biens de consommation, mais aussi, dans une mesure considérable, des moyens de production et d'exploitation (tels que véhicules, machines, appareils, carburants). Dans la mesure où les droits à l'importation et les droits spéciaux ont effet sur des biens de consommation, il s'agit surtout de la charge grevant des denrées d'agrément, telles que le tabac et l'alcool, ou des biens de consommation de niveau élevé (p. ex. voitures automobiles de tourisme).

Contrairement à une opinion courante, les impôts indirects ont donc pour objet, dans une mesure considérable, non pas les biens de consommation proprement dits, mais les achats de biens de l'économie et des pouvoirs publics. S'il s'agit de la consommation des ménages privés, on peut parler d'une imposition établie très largement d'après des points de vue sociaux. Les biens les plus nécessaires à la vie, en particulier les denrées alimentaires, ne sont pas du tout imposés, alors que les biens qui, du point de vue du ménage familial, peuvent être considérés plus ou moins comme du superflu sont frappés de contributions particulièrement élevées. Ainsi, en 1968, les contributions sur les carburants et le tabac, à elles seules, ont rapporté plus que l'impôt sur le chiffre d'affaires. Les choses étant ainsi, on ne peut rien opposer objectivement à une majoration de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Nous sommes d'avis, dès lors, que la Confédération, pour couvrir ses besoins, doit davantage utiliser l'imposition de la consommation, qui lui est réservée sans limitation.

c. *Meilleure coordination des impôts directs fédéraux et cantonaux*

De nombreux mémoires critiquent le manque d'uniformité du système fiscal suisse et l'inégalité de la charge fiscale d'un canton à l'autre. On demande que la Confédération prenne des mesures pour harmoniser les impôts directs et uniformiser la taxation fiscale. Les mêmes critiques et demandes ont été présentées dans les postulats Weber et les motions Conzett et Herzog, au sujet desquels le Conseil fédéral s'est déjà exprimé.

C'est un fait incontestable que les personnes morales et les personnes physiques sont imposées différemment dans les cantons. La cause en est que jusqu'ici on a considéré la souveraineté des cantons, en principe illimitée (voir cependant art. 46, 2^e al., cst.), dans le domaine des impôts directs sur le revenu et sur la fortune, comme une des maximes politiques fondamentales de notre Etat fédératif. Ce n'est donc pas tout à fait à tort que l'on craint, à la suite d'une uniformisation du droit fiscal par la Confédération, de voir disparaître la possibilité d'une politique fiscale et financière autonome dans les cantons et la souveraineté cantonale diminuer dès lors dans une large mesure. A cette manière de voir s'oppose celle de l'économie qui se développe puissamment, avec ses nombreuses connexions dépassant les limites cantonales; pour l'économie, la diversité des réglementations fiscales cantonales et la difficulté qui en résulte pour avoir une vue d'ensemble de la charge fiscale sont des obstacles obligeant à un travail administratif que l'on pourrait éviter si le droit fiscal était conçu plus rationnellement. C'est pourquoi de larges milieux demandent non seulement l'unification des bases d'imposition et de la procédure, mais aussi la coordination et l'harmonisation de la politique fiscale cantonale, ainsi que la lutte contre les effets indésirables de la grande diversité des charges fiscales, ce qui nécessiterait un tarif uniforme dans toute la Suisse.

On a déjà fait à plusieurs reprises des tentatives en vue d'unifier l'imposition en Suisse; on peut rappeler en particulier les propositions du professeur *Ernst Blumenstein* en 1920, reprises en 1947 par la commission d'experts pour la réforme des finances fédérales, mais qui furent rejetées. Il y a peu de temps, on s'est occupé de nouveau du problème de l'unification surtout sous la forme d'une *loi générale*, obligatoire pour tous les cantons, qui serait établie par la Confédération ou par la voie d'un concordat. Une commission, instituée par la conférence des directeurs cantonaux des finances, s'occupe activement à élaborer les bases d'une loi générale de ce genre. Une telle loi ou concordat uniformiserait les conditions subjectives et objectives de l'assujettissement, ainsi que les dispositions de procédure, mais les tarifs et les déductions (pour personnes mariées, pour enfants, pour cotisations d'assurance etc.) continueraient à être de la compétence de chaque canton. La charge fiscale ne serait donc guère uniformisée, bien que l'entrée en vigueur de cette loi générale restreinte ait déjà comme condition la révision des vingt-cinq lois fiscales cantonales.

Pour appuyer les efforts en vue d'unifier les bases matérielles d'imposition et les taxations fiscales, on a proposé, dans la procédure de consultation, de

compléter la constitution fédérale par un nouvel article 42^{quinties} ainsi conçu : «La Confédération peut édicter des dispositions en vue d'unifier la taxation fiscale; elle en surveille l'application». Nous n'avons pas repris cette proposition, car nous sommes d'avis que l'unification non seulement des bases d'imposition, mais aussi de la charge fiscale, peut se faire, dans les limites du nouvel article 41^{ter}, 5^e alinéa, *ct.*, d'une manière plus mesurée et mieux adaptée à la structure fédéraliste de notre système fiscal à trois paliers.

Si l'on veut en effet unifier non seulement les bases d'imposition, mais aussi la charge fiscale, deux possibilités s'offrent en principe. Selon la première, les impôts sur le revenu et sur la fortune sont déclarés du domaine fédéral, la Confédération prescrit les tarifs et le produit de l'impôt est réparti entre la Confédération, les cantons et les communes. Il est clair au premier abord qu'une telle centralisation du droit fiscal en matière d'impôts directs entre les mains de la Confédération serait rejetée.

L'autre possibilité consisterait en un *impôt* dit de *péréquation*: les bases matérielles de l'imposition et la charge fiscale seraient unifiées, non pas d'un seul coup, mais par étapes et dans le respect de la souveraineté cantonale en matière d'imposition directe; la Confédération percevrait dès lors un *impôt* sur le revenu des personnes morales ou des personnes physiques et des personnes morales à la fois avec des taux d'impôt correspondant en moyenne à la charge actuelle provenant de l'impôt pour la défense nationale et des impôts cantonaux et communaux sur le revenu. Du produit de cet *impôt* de péréquation, la Confédération devrait recevoir au total autant que lui rapporte le produit brut actuel de l'impôt pour la défense nationale. A ce produit brut, les cantons continueraient à participer à raison de 30 pour cent. Sur le montant restant (c'est-à-dire produit total de l'impôt, moins part nette de la Confédération et parts cantonales de 30 %), les cantons et les communes pourraient imputer leurs propres impôts. Les cantons seraient libres, ou bien de maintenir leurs propres systèmes fiscaux actuels, ou bien de modifier leurs lois d'impôt en ce sens que les impôts cantonaux et communaux seraient perçus, selon les principes de l'impôt fédéral, dans la mesure de la partie imputable sur l'impôt fédéral. Les cantons devraient naturellement avoir aussi dans ce dernier cas, pour couvrir leurs besoins financiers, la possibilité de percevoir des centimes additionnels dépassant la partie imputable. De cette manière, on pourrait obtenir avec le temps l'unification non seulement des bases d'imposition, mais aussi des charges fiscales. Il est vrai que l'unification complète de la charge fiscale ne pourrait pas non plus être obtenue avec ce système, tant que certains cantons et communes devraient percevoir pour leurs besoins des centimes additionnels dépassant la partie imputable. Toutefois de telles dérogations donneraient de meilleures bases pour la péréquation financière inter-cantonale.

Nous estimons que les solutions esquissées ci-dessus doivent continuer à être étudiées. Jusqu'à leur réalisation, il y a sûrement un long chemin à parcourir. Mais la conclusion que l'on doit tirer dès aujourd'hui est qu'il ne faut

pas, dans la nouvelle réglementation des finances fédérales, barrer la route d'entrée de cause à un impôt de péréquation. La première condition indispensable d'un impôt de péréquation est la suppression du taux maximum actuel de l'impôt pour la défense nationale à l'article 41^{er} cst.; car un impôt de péréquation ne pourrait être institué par la voie de la législation d'exécution que si son taux peut être fixé de manière correspondante à la charge fiscale moyenne actuelle des impôts fédéraux, cantonaux et communaux. Une autre condition est que l'on inscrive dans le projet une disposition permettant éventuellement l'institution d'un impôt de péréquation au sens indiqué; on peut pour le moment laisser ouverte la question de savoir si cet impôt doit être institué seulement pour les personnes morales ou bien pour les personnes physiques et les personnes morales.

d. Demandes concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires

Il faut repousser les modifications de la *liste franche* proposées par la Société d'utilité publique des femmes suisses et le Parti du travail (exonération de la lingerie, des articles de ménage et d'autres marchandises nécessaires à la vie; imposition des revues étrangères et des médicaments). Les points de vue sociaux sont pris en considération dans une très grande mesure, en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires, par la liste franche actuelle, qui est très étendue (voir lettre *b*, ci-dessus). Les limitations demandées quant à la liste franche ne peuvent être réalisées, vu l'impossibilité d'une démarcation satisfaisante; en outre, comme membre d'organisations internationales telles que l'AELE et le GATT, la Suisse est tenue de soumettre aux mêmes impôts les produits suisses et étrangers qui sont en concurrence.

L'Union suisse des arts et métiers propose d'autoriser le Conseil fédéral à procéder à de *petites modifications de l'arrêté concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires* pour éliminer les défauts techniques et les inégalités, à condition qu'il ne s'ensuive pas de remaniements importants de la charge. Une telle délégation générale serait contraire au principe statué à l'article 8, 1^{er} alinéa, Disp. tr., qui doit être maintenu. Le projet tient compte toutefois de cette demande quant à la question la plus importante, en chargeant le Conseil fédéral, à l'article 8, 4^e alinéa, lettre *c*, Disp. tr., d'abroger les dispositions relatives à l'exonération de l'impôt à l'importation, dans la mesure où elles ne correspondent pas à celles qui concernent l'exonération des chiffres d'affaires réalisés en Suisse, et d'empêcher ainsi que les producteurs suisses ne soient désavantagés par rapport aux fournisseurs étrangers. Il s'agit ici pour l'essentiel d'objets de démonstration, ainsi que d'instruments et appareils de médecine et de chirurgie, en outre du matériel de guerre de la Confédération, au sens de l'article 14, chiffres 14 et 17 de la loi sur les douanes, qui peuvent être importés en franchise, à certaines conditions, par les clients désignés dans la loi sur les douanes, alors que les producteurs indigènes doivent payer l'impôt sur la livraison de telles marchandises aux mêmes clients. En revanche, les exonérations de l'impôt à l'importation pour des raisons de technique douanière, en particulier l'admission en franchise limitée, doivent être maintenues.

e. Demandes concernant l'impôt pour la défense nationale

aa. Dénomination de l'impôt fédéral direct

Dans divers mémoires, on a proposé de donner un autre nom à l'impôt pour la défense nationale (p. ex. «impôt fédéral direct»), car sa dénomination actuelle ne correspond plus à l'essence de cet impôt et entraîne souvent des malentendus (confusion avec la taxe d'exemption du service militaire). Bien que cette demande paraisse justifiée, on ne peut guère la réaliser, faute d'une dénomination vraiment meilleure. Le changement de nom pourrait même facilement éveiller la fausse impression que la Confédération veut instituer un nouvel impôt.

bb. Tarif

Sur la structure du tarif de l'impôt pour la défense nationale à partir de 1971, les vues divergent naturellement selon les milieux. En principe, on approuve généralement l'élimination de la progression à froid par l'étirement du tarif. Des organisations des milieux politiques de gauche demandent cependant que la progression soit renforcée et le taux maximum majoré davantage, ce que le camp opposé rejette. Le tarif proposé dans notre projet apporte une solution moyenne. Il élimine la progression à froid jusqu'à un revenu annuel d'environ 88 000 francs et prévoit, pour les classes de revenu plus élevées, une charge supplémentaire modérée et supportable. A tous les paliers du tarif, on accorde en outre une réduction de 5 pour cent. Ces trois mesures – calculées pour l'année 1972 – entraînent une diminution de recettes de 82 millions de francs, qui n'est compensée qu'en partie par la diminution de la réduction de l'impôt dû par les personnes morales (voir ch. 2, lettre *b*, *aa*, et *c*, ci-dessus).

cc. Déductions sociales

De divers côtés, on a réclamé la majoration des déductions sociales. Il est fait droit à cette demande quant à la déduction pour personnes mariées (majoration de 2000 fr. à 2500 fr.) et quant à la déduction pour assurances (voir ch. 2, lettre *b*, *aa*, ci-dessus). En revanche, il faut rejeter une nouvelle majoration de la déduction pour enfants, qui n'a été portée qu'en 1965 de 500 francs à 1000 francs, de sorte que le renchérissement survenu depuis lors est encore plus que compensé. On ne peut pas non plus tenir compte de la demande de majoration générale des déductions pour dépenses professionnelles des personnes exerçant une activité dépendante; les dépenses de ce genre sont de nature différente de celles qui donnent droit aux déductions sociales et elles peuvent être déduites, de par la loi, sans restriction, au titre de frais de production, si elles sont dûment justifiées. Si, selon la pratique actuelle, on admet la déduction de montants forfaitaires au titre de dépenses professionnelles, c'est uniquement pour simplifier la taxation. La compétence pour fixer ces montants forfaitaires appartient au Département des finances et des douanes, qui les adapte périodiquement à la situation du moment. On ne devrait rien changer à cette réglementation.

dd. Autres demandes

Dans les mémoires, on trouve encore d'autres requêtes de nature très diverse. Il y en a qui méritent d'être étudiées, mais dont la réalisation sortirait des limites du présent projet. Elles exigeraient en partie une modification assez profonde de la structure de l'impôt actuel pour la défense nationale (p. ex. suppression de l'impôt sur les ristournes et rabais, institution d'un impôt minimum, passage à l'imposition sur les bases actuelles, institution d'une « clause d'indexation », imposition séparée du revenu des femmes mariées, imposition des personnes morales selon un tarif proportionnel, possibilité de déduire du revenu imposable les impôts cantonaux et communaux etc.) et elles auraient besoin d'un examen très approfondi dans le cadre d'une conception générale. L'occasion appropriée en sera offerte par la loi d'exécution qui devra être élaborée sur la base du nouvel article 41^{ter}, 5^e alinéa, cst.

III. Explications concernant le projet constitutionnel

1. La question de la constitutionnalité

Le présent projet d'arrêté fédéral modifiant le régime des finances fédérales a pour but une révision partielle de la constitution fédérale, au sens de l'article 121 cst., qui peut avoir lieu dans les formes statuées par la législation fédérale.

2. Aperçu

L'article 41^{ter} cst. proposé définit la compétence de la Confédération pour percevoir des impôts dans les domaines de l'impôt sur le chiffre d'affaires, des impôts de consommation spéciaux et de l'impôt pour la défense nationale; il constitue ainsi la base de la législation d'exécution dans ces domaines.

L'article 8 Disp. tr. règle, en principe comme jusqu'ici, ce qui est valable jusqu'à l'entrée en vigueur de ces lois d'exécution. Il prescrit que les actes législatifs actuels concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt pour la défense nationale et l'impôt sur la bière restent valables, avec certaines modifications, jusqu'à l'entrée en vigueur des lois d'exécution de l'article 41^{ter} cst.

C'est donc à l'article 8 Disp. tr. qu'il faut procéder aux modifications de la réglementation en vigueur qui sont nécessaires pour réaliser les mesures à prendre au début de 1971 dans les domaines de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale. En tant que ces mesures excèdent la compétence de la Confédération en matière d'imposition selon l'article 41^{ter} cst., cette disposition constitutionnelle doit aussi être modifiée. Les buts à moyen terme ne nécessitent de modifications qu'à l'article 41^{ter} cst. exclusivement.

3. Les diverses dispositions

Chiffre I

Au sujet du nouvel *article 41^{ter} cst.*, il y a lieu de faire en particulier les observations suivantes:

Le *1^{er} alinéa* énumère, en omettant la limitation temporelle actuelle, les impôts que la Confédération peut percevoir outre ceux qui sont de sa compétence en vertu de l'article 41^{bis} *cst.* Sont nouveaux dans cette énumération les impôts de consommation spéciaux.

Le *2^e alinéa* reprend du texte actuel du *2^e alinéa*, lettre *a*, l'exclusivité de la compétence de la Confédération dans le domaine de l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'étend aux impôts de consommation spéciaux. L'impôt dit minimum, que quelques cantons perçoivent dans le cadre de l'impôt sur le rendement des personnes morales et qui se calcule d'après le chiffre d'affaires, n'est pas un impôt «du même genre» et par conséquent, à l'avenir comme par le passé, il ne tombe pas sous le coup de l'exclusivité de la souveraineté fiscale fédérale décrite au *2^e alinéa*.

Le *3^e alinéa* décrit l'objet de l'impôt sur le chiffre d'affaires de la même manière qu'à l'ancien alinéa 2, lettre *a*, avec toutefois un changement: on ne parle plus de «transactions en marchandises sur territoire suisse», mais seulement de «transactions en marchandises». Cela est nécessaire pour que la loi d'exécution puisse régler l'exonération des livraisons pour toutes les formes d'exportation et donc, si les circonstances économiques l'exigent, soumettre aussi ces transactions à l'impôt. Les taux maximums indiqués jusqu'ici au *2^e alinéa*, lettre *b*, et la fixation de la liste franche dans l'ancien *2^e alinéa*, lettre *c*, ont été supprimés. Les taux valables jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi d'exécution et la liste franche sont réglés à l'article 8, *2^e alinéa*, *Disp. tr.* et dans l'arrêté concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Le *4^e alinéa* établit, dans sa lettre *a*, la nouvelle possibilité de frapper d'un impôt de consommation spécial le pétrole, le gaz naturel et les produits résultant de leur raffinage (voir chap. II, ch. 3, lettre *b*, *bb*, ci-dessus), «ainsi que les carburants pour moteurs qui proviennent d'autres matières initiales». Dans cette deuxième catégorie rentrent les moyens de propulsion pour les véhicules de la circulation routière qui dérivent du charbon, du charbon de bois etc. et ceux qui, selon les progrès du développement technique, pourraient remplacer les carburants traditionnels. Le texte – un peu restreint par rapport à l'avant-projet du Département des finances et des douanes – doit préciser que l'on ne crée aucunement une base pour l'imposition générale de l'énergie. Le produit de l'impôt spécial perçu (en sus de l'impôt sur le chiffre d'affaires) sur les carburants pour moteurs doit être affecté en majeure partie à un but déterminé, la construction des routes, ainsi que l'indique la mention de l'article 36^{ter} *cst.*, déclaré ici applicable par analogie.

Le *5^e alinéa* définit sujet et objet de l'impôt pour la défense nationale comme jusqu'ici le *3^e alinéa*, lettre *a*. Les taux fixés au *3^e alinéa*, lettres *b* et *c*,

ont été supprimés. A leur place, on a inscrit le principe selon lequel, lors de la fixation des tarifs de l'impôt pour la défense nationale, on doit tenir compte, de façon appropriée, de la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes.

Reste sans changement la disposition contenue jusqu'ici au 3^e alinéa, lettre *d*, selon laquelle trois dixièmes du produit brut de l'impôt pour la défense nationale sont attribués aux cantons. En revanche, la règle rigide actuelle, selon laquelle un sixième du montant revenant aux cantons doit être affecté à la péréquation financière intercantonale, est remplacée par une disposition déclarant que cette partie est déterminée par la législation fédérale. Cette disposition plus souple permet d'augmenter, par la voie de la législation d'exécution, la partie à employer pour la péréquation financière, si cela devait s'imposer. Jusqu'alors, la disposition actuelle, reportée au nouvel article 8, 3^e alinéa, lettre *e*, Disp. tr., demeure en vigueur.

Si l'impôt pour la défense nationale – au lieu de rester comme aujourd'hui un impôt superposé aux impôts cantonaux et communaux – devait un jour être transformé en impôt dit de péréquation (voir chap. II, ch. 5, lettre *c*, ci-dessus), la dernière phrase du 5^e alinéa délimite, par mesure de précaution, le produit brut déterminant pour fixer les parts cantonales à l'impôt pour la défense nationale; est considéré comme tel le montant restant après déduction de la partie imputable (des impôts cantonaux et communaux).

Le 6^e alinéa correspond au 5^e alinéa actuel de l'article 41^{ter} cst.

Chiffre II

L'article 8 Disp. tr. contient les modifications nécessaires pour réaliser les mesures à prendre à partir de 1971 dans les domaines de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale.

Le 1^{er} alinéa n'énumère plus que l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt pour la défense nationale et l'impôt sur la bière. A la suite de la loi sur l'impôt anticipé (RO 1966 385), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1967, qui, dans la mesure nécessaire, a aussi fait passer le droit régissant les droits de timbre dans le droit législatif ordinaire (art. 68), il est devenu superflu de mentionner les droits de timbre, l'impôt anticipé et l'impôt retenu sur les prestations d'assurances sur la vie.

La réserve de modification par une loi fédérale « dans les limites de l'article 41^{ter} » est nouvelle au 1^{er} alinéa. Les dispositions concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt pour la défense nationale et l'impôt sur la bière devront désormais être adaptées aux besoins nouveaux par de simples revisions partielles (p. ex. le tarif de l'impôt pour la défense nationale) et non pas – comme dans le droit en vigueur – seulement par une loi d'exécution d'ensemble ou par une revision constitutionnelle.

Le 2^e alinéa décrit les modifications de l'arrêté du Conseil fédéral instituant l'impôt sur le chiffre d'affaires qui doivent avoir effet à partir du 1^{er} janvier 1971 :

les taux d'impôt sont relevés au niveau de 1955, c'est-à-dire à 4 pour cent (livraisons au détail) et 6 pour cent (livraisons en gros), et l'impôt sur les prestations dans la branche construction est soumis à une nouvelle réglementation (voir à ce sujet chap. II, ch. 2, lettre *a*, *bb*, ci-dessus, ainsi que les explications concernant le 4^e alinéa ci-après).

Le 3^e alinéa décrit les modifications valables en matière d'impôt pour la défense nationale pour les années fiscales à partir de 1971 (la première fois pour la 16^e période de taxation, avec années de calcul 1969 et 1970).

A la lettre *b* du chiffre 1^{er}, en matière d'impôt pour la défense nationale dû par les personnes physiques, la déduction pour personnes mariées est portée de 2000 francs à 2500 francs. La déduction actuelle pour assurances, de 500 francs au maximum, est remplacée par une déduction combinée pour primes d'assurances et intérêts d'épargne, qui peut aller jusqu'à 1500 francs. Jusqu'à concurrence de ce montant on peut déduire non plus seulement (comme aujourd'hui) les primes d'assurance-vie, accidents, maladie et cautionnement, ainsi que les cotisations d'assurances-chômage et retraite, mais aussi désormais les intérêts de capitaux d'épargne échus pendant les années de calcul. Par capitaux d'épargne, on entend, selon les recommandations de la commission d'experts pour l'encouragement de l'épargne, de septembre 1965: les avoirs sur carnets d'épargne, de placement et de dépôt, les obligations de caisse des banques et caisses d'épargne, en outre les obligations cotées suisses et étrangères, y compris les obligations convertibles. Le tarif établi sous chiffre 2 pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques est conçu comme aujourd'hui selon le système de la progression dite par tranches successives, mais il apporte des allègements essentiels pour les revenus jusqu'à 88 700 francs et une charge un peu plus forte pour les revenus plus élevés, la charge totale maximum s'arrêtant à 9 ou 8,55 pour cent. Quant aux détails, voir chapitre II, chiffre 2, lettre *b*, *aa*.

La lettre *c*, qui définit l'impôt pour la défense nationale dû par les personnes morales et en fixe le tarif, demeure inchangée (voir chap. II, ch. 2, lettre *b*, *bb*, ci-dessus). Reste aussi inchangée la lettre *d* concernant l'impôt pour la défense nationale sur les ristournes et rabais pour achats de marchandises.

La lettre *e* reprend la disposition actuelle de l'article 41^{ter}, 3^e alinéa, cst., selon laquelle un sixième de la partie du produit brut de l'impôt pour la défense nationale revenant aux cantons (trois dixièmes) doit être affectée à la péréquation financière intercantonale. Chose nouvelle, cette réglementation doit désormais être modifiée par la voie législative (voir la proposition concernant le nouvel art. 41^{ter}, 5^e al., cst.).

La lettre *f* abaisse à 5 pour cent, c'est-à-dire à la moitié, la réduction de 10 pour cent accordée jusqu'ici à l'article 8, 3^e alinéa, lettre *e*, sur tous les montants d'impôt pour la défense nationale. On introduit aussi, ce qui est nouveau, une certaine flexibilité (décrite ci-dessus au chap. II, ch. 2, lettre *b*, *cc*) des charges découlant de l'impôt pour la défense nationale, en autorisant l'Assemblée fédérale à majorer le rabais jusqu'à 10 pour cent, ou à le supprimer, par

arrêté fédéral de portée générale, pour lequel le referendum ne peut être demandé (voir art. 7 de la loi sur les rapports entre les conseils).

Le 4^e alinéa charge, comme jus'qu'ici, le Conseil fédéral d'adapter les arrêtés concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt pour la défense nationale aux modifications décidées dans les 2^e et 3^e alinéas et il complète ce mandat sur trois points.

D'abord, en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires, le Conseil fédéral doit régler, pour la période transitoire, les effets du transfert de l'impôt. Au fournisseur qui, en raison des nouvelles dispositions, doit payer un impôt plus élevé qu'il n'était convenu lors de la fixation des prix, il faut accorder une pré-tention de droit civil au remboursement du surplus d'impôt par le client, sauf arrangement contraire avec celui-ci. Ce point est particulièrement important s'il s'agit de contrats à long terme tels que ceux qui existent dans la branche de la construction.

Le Conseil fédéral doit ensuite déterminer quels travaux exécutés sur des constructions et des terrains sont soumis à l'impôt au taux de 4 pour cent à raison des trois quarts seulement de la contre-prestation totale ou du montant entier de cette dernière. La rédaction choisie précise que les prestations dans la branche de la construction au sens strict ne peuvent pas être grevées plus fortement qu'à 3 pour cent de la contre-prestation totale (voir au surplus chap. II, ch. 2, lettre a, bb, ci-dessus).

Enfin, le Conseil fédéral doit abroger certaines dispositions relatives à l'exonération de l'impôt à l'importation des marchandises, dans la mesure où elles ne correspondent pas à celles qui concernent l'exonération de l'impôt frappant les transactions en marchandises sur territoire suisse. Pour les détails, on se reportera au chapitre II, chiffre 5, lettre d.

Le 5^e alinéa reprend, de l'ancien article 41^{ter}, 4^e alinéa, cst., la définition de la charge totale qui grève la bière. Ce déplacement correspond à notre proposition d'abroger les limitations matérielles de la compétence constitutionnelle en matière d'imposition. La charge totale de la bière pourrait désormais être définie par la législation d'exécution de l'article 41^{ter} cst., et elle doit donc, jusqu'à l'entrée en vigueur de cette dernière, être réglée à l'article 8 Disp. tr.

Les anciens alinéas 5 et 6 de l'article 8 Disp. tr. sont devenus sans objet à la suite du nouvel article 36^{ter} cst. (affectation du produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs à la construction des routes; RO 1958 800) et de la loi fédérale du 19 juin 1959 modifiant diverses dispositions en matière d'assurance-accidents (RO 1959 888).

Le chiffre III du projet d'arrêté complète les dispositions transitoires de la constitution par un nouvel article 10 prévoyant la majoration de la commission cantonale sur le produit net de l'impôt anticipé, qui est portée de 6 à 10 pour cent. Ainsi est réalisé de façon transitoire le postulat du Conseil des Etats du 17 décembre 1964, qui invite le Conseil fédéral «à soumettre aux chambres un projet d'article constitutionnel établissant et fixant des parts cantonales propre-

ment dites à l'impôt anticipé, pour améliorer la péréquation financière inter-cantonale» (Bst. CE 1964, p. 381 et s.). Quant aux motifs pour lesquels nous approuvons la majoration de la commission cantonale, mais non la fixation de parts cantonales proprement dites, nous vous renvoyons au chapitre II, chiffre 4, ci-dessus.

IV. Propositions concernant le classement de motions et postulats

Si le projet constitutionnel que nous proposons est accepté, on peut classer comme devenus sans objet les motions et postulats ci-après :

- Postulat n° 8841, de la commission du Conseil des Etats, du 26 novembre 1964, accepté par le Conseil des Etats le 17 décembre 1964, concernant un projet constitutionnel sur l'institution et le calcul de parts cantonales à l'impôt anticipé, pour améliorer la péréquation financière intercantonale;
- Postulat n° 9375, de M. Max Weber, conseiller national, du 1^{er} décembre 1965, accepté par le Conseil national le 29 juin 1966, concernant des mesures en vue de couvrir la perte résultant de la suppression du droit de timbre sur les coupons et de se procurer de nouveaux moyens;
- Postulat n° 9386, de M. Max Weber, conseiller national, du 9 décembre 1965, accepté par le Conseil national le 22 septembre 1966, concernant une nouvelle réglementation de la péréquation financière en matière d'impôt pour la défense nationale;
- Postulat n° 9629, de M. Eibel, conseiller national, du 21 décembre 1966, accepté par le Conseil national le 4 octobre 1967, concernant la réservation des impôts directs uniquement aux cantons, une nouvelle répartition des attributions entre Confédération et cantons et le développement de la péréquation financière intercantonale;
- Postulat n° 9904, de M. Welter, conseiller national, du 6 mars 1968, accepté par le Conseil national le 5 mars 1969, concernant l'augmentation des déductions personnelles et de caractère social en matière d'impôt pour la défense nationale;
- Postulat n° 10104, de M. Max Weber, conseiller national, du 3 décembre 1968, accepté par le Conseil national le 13 mars 1969, concernant un impôt fédéral sur les personnes morales;
- Motion n° 10203, de M. Conzett, conseiller national, du 12 mars 1969 (texte allemand identique à celui de la motion n° 10241), acceptée par le Conseil national le 12 juin 1969, concernant la lutte contre les effets indésirables de degrés d'imposition très variables, ainsi que la coordination et l'harmonisation des politiques fiscales des cantons;
- Motion n° 10241, de M. Herzog, député au Conseil des Etats, du 20 mars 1969 (texte allemand identique à celui de la motion n° 10203), acceptée par le

Conseil des Etats le 17 juin 1969, concernant la lutte contre les conséquences indésirables des grandes différences d'imposition, ainsi que la coordination et l'harmonisation des politiques fiscales cantonales;

- Postulat n° 10250, de M. Eisenring, conseiller national, du 21 mars 1969, accepté par le Conseil national le 10 juin 1969, concernant la nouvelle réglementation des finances fédérales.

* * *

Nous saisissons cette occasion, Monsieur le Président et Messieurs, de vous présenter les assurances de notre haute considération.

Berne, le 10 septembre 1969

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

L. von Moos

Le chancelier de la Confédération,

Huber

18198

Annexes:

Projet d'arrêté fédéral

Appendice contenant les tableaux 1 à 10

Table des matières

(Projet)

Arrêté fédéral modifiant le régime des finances fédérales

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 85, chiffre 14, 118 et 121, 1^{er} alinéa, de la constitution,
vu le message du Conseil fédéral du 10 septembre 1969,

arrête:

I

L'article 41^{ter} de la constitution est remplacé par la disposition suivante:

Art. 41^{ter}

¹ La Confédération peut percevoir, outre les impôts qui sont de sa compétence en vertu de l'article 41^{bis}:

- a. Un impôt sur le chiffre d'affaires;
- b. Des impôts de consommation spéciaux sur le chiffre d'affaires et l'importation de marchandises du genre désigné au 4^e alinéa;
- c. Un impôt pour la défense nationale.

² Les chiffres d'affaires que la Confédération frappe d'un impôt selon le 1^{er} alinéa, lettres *a* et *b*, ou qu'elle déclare exonérés, ne peuvent être soumis par les cantons et les communes à un impôt du même genre.

³ L'impôt sur le chiffre d'affaires selon le 1^{er} alinéa, lettre *a*, peut frapper les transactions en marchandises, l'importation de marchandises, ainsi que les travaux professionnels exécutés sur des biens meubles, des constructions et des terrains, à l'exception de la culture du sol aux fins de la production naturelle.

⁴ Les impôts de consommation spéciaux selon le 1^{er} alinéa, lettre *b*, peuvent frapper:

- a. Le pétrole et le gaz naturel, les produits résultant de leur raffinage, ainsi que les carburants pour moteurs qui proviennent d'autres matières initiales.
L'article 36^{ter} est applicable par analogie au produit des impôts sur les carburants pour moteurs;
- b. La bière.

⁵ L'impôt pour la défense nationale selon le 1^{er} alinéa, lettre *c*, frappe le revenu des personnes physiques, ainsi que le rendement net, le capital et les réserves des personnes morales. Lors de la fixation des tarifs de l'impôt pour la défense nationale, il sera tenu compte, de façon appropriée, de la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes. Les personnes morales, quelle que soit leur forme juridique, doivent être imposées, selon leur capacité économique, d'une manière aussi égale que possible. L'impôt pour la défense nationale est perçu par les cantons pour le compte de la Confédération. Trois dixièmes du produit brut de l'impôt sont attribués aux cantons; de ce montant revenant aux cantons, une partie déterminée par la législation fédérale doit être affectée à la péréquation financière intercantonale. Si la législation fédérale décide que les impôts directs des cantons et des communes peuvent être imputés dans une mesure déterminée sur l'impôt pour la défense nationale, le montant restant après déduction de la partie imputable est considéré comme produit brut.

⁶ La législation fédérale réglera l'exécution du présent article.

II

L'article 8 des dispositions transitoires de la constitution est modifié comme il suit, avec effet dès le 1^{er} janvier 1971:

Art. 8

¹ Restent valables, avec les changements selon les 2^e à 5^e alinéas ci-après et sous réserve de modification par une loi fédérale dans les limites de l'article 41^{ter}, les dispositions en vigueur le 31 décembre 1970 concernant les impôts suivants:

- a. L'impôt sur le chiffre d'affaires;
- b. L'impôt pour la défense nationale;
- c. L'impôt sur la bière.

² L'arrêté du Conseil fédéral instituant un impôt sur le chiffre d'affaires est modifié comme il suit, avec effet dès le 1^{er} janvier 1971:

- a. L'impôt sur le chiffre d'affaires s'élève, s'il s'agit de livraisons au détail, à 4 pour cent et, s'il s'agit de livraisons en gros, à 6 pour cent de la contre-prestation;
- b. Les travaux professionnels exécutés sur des constructions et des terrains, à l'exception de la culture du sol aux fins de la production naturelle, sont imposés au taux valable pour les livraisons au détail, à raison du montant entier ou des trois quarts de la contre-prestation, selon le genre du travail.

³ L'arrêté du Conseil fédéral concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale est modifié comme il suit, pour les années fiscales commençant après le 31 décembre 1970:

a. *inchangé*¹⁾

b. L'impôt pour la défense nationale dû par les personnes physiques sur le revenu est réglé de la manière suivante :

1. La déduction pour personnes mariées s'élève à 2500 francs; la déduction pour chaque enfant au-dessous de 18 ans dont le contribuable a le soin et pour chaque personne nécessiteuse à l'entretien de laquelle il pourvoit, à l'exception de sa femme, s'élève à 1000 francs; si l'enfant fait un apprentissage ou des études, la déduction peut avoir lieu aussi après qu'il a atteint 18 ans; la déduction pour primes d'assurances et pour intérêts de capitaux d'épargne s'élève au total à 1500 francs;
2. L'impôt pour une année s'élève :

jusqu'à	8 499 francs de revenu, à	0 franc;
pour	8 500 francs de revenu, à	15 francs
et, par	100 francs de revenu en plus,	1 franc de plus;
pour	20 000 francs de revenu, à	130 francs
et, par	100 francs de revenu en plus,	3 francs de plus;
pour	35 000 francs de revenu, à	580 francs
et, par	100 francs de revenu en plus,	6 francs de plus;
pour	50 000 francs de revenu, à	1 480 francs
et, par	100 francs de revenu en plus,	8 francs de plus;
pour	65 000 francs de revenu, à	2 680 francs
et, par	100 francs de revenu en plus,	10 francs de plus;
pour	85 000 francs de revenu, à	4 680 francs
et, par	100 francs de revenu en plus,	12 francs de plus;
pour	184 000 francs de revenu, à	16 560 francs
et, par	100 francs de revenu en plus,	9 francs de plus;

c. *inchangé*²⁾

¹⁾ *Texte restant en vigueur :*

a. L'impôt complémentaire sur la fortune des personnes physiques est aboli;

²⁾ *Texte restant en vigueur :*

c. L'impôt dû par les personnes morales est réglé de la manière suivante :

1. Les sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives paient sur le rendement net :
 - un impôt de base de 3 pour cent;
 - une surtaxe de 3 pour cent sur la partie du rendement 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 rendement net qui excède 2000 francs;
 - une autre surtaxe de 4 pour cent sur la partie du rendement 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 rendement net qui excède 4000 francs.
 Dans tous les cas, l'impôt est limité à 8 pour cent du total du rendement net;
2. Les autres personnes morales paient l'impôt sur le revenu d'après les dispositions valables pour les personnes physiques;
3. L'impôt sur le capital et les réserves des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives, ainsi que sur la fortune des autres personnes morales, est proportionnel et il s'élève à 0,75 pour mille;

*d. inchangé*¹⁾

- e.* Un sixième de la partie du produit brut de l'impôt pour la défense nationale revenant aux cantons doit être affecté à la péréquation financière intercantonale;
- f.* Les impôts dus selon les lettres *b*, *c* et *d* sont réduits de 5 pour cent; par arrêté fédéral de portée générale, pour lequel le referendum ne peut être demandé, la réduction peut être portée à 10 pour cent ou supprimée. Les montants d'impôt inférieurs à 15 francs ne sont pas perçus.

⁴ Le Conseil fédéral adaptera les arrêtés concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt pour la défense nationale aux modifications décidées dans les 2^e et 3^e alinéas; il doit aussi, en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires:

- a.* Régler, pour la période transitoire, les effets du transfert de l'impôt;
- b.* Déterminer quels travaux exécutés sur des constructions et des terrains, au sens du 2^e alinéa, lettre *b*, sont imposés à raison du montant entier ou des trois quarts de la contre-prestation; à cet effet, tous les travaux pour lesquels, le 31 décembre 1970, au moins un quart de la contre-prestation n'était pas soumis à l'impôt doivent être en principe rangés parmi les travaux imposés à raison des trois quarts de la contre-prestation;
- c.* Harmoniser les dispositions relatives à l'exonération de l'impôt à l'importation de marchandises avec les dispositions concernant l'exonération de l'impôt frappant les transactions en marchandises sur territoire suisse, afin d'éviter un désavantage excessif des producteurs indigènes.

⁵ La charge totale qui grève la bière proportionnellement à son prix et qui comprend l'impôt sur la bière, les droits de douane supplémentaires sur les matières premières pour la brasserie et sur la bière, ainsi que l'impôt sur le chiffre d'affaires, demeure en l'état du 31 décembre 1970.

⁶ *abrogé*

III

Les dispositions transitoires de la constitution sont complétées comme il suit:

Art. 10

Jusqu'à la nouvelle réglementation de la péréquation financière entre les cantons, la commission des cantons sur le produit net de l'impôt anticipé est portée, à partir du 1^{er} janvier 1971, de 6 à 10 pour cent; la législation fédérale détermine la clé de répartition entre les cantons.

¹⁾ *Texte restant en vigueur:*

- d.* L'impôt pour la défense nationale sur les ristournes et rabais pour achats de marchandises s'élève à 3 pour cent sur la partie des ristournes et rabais qui excède 5,5 pour cent du prix des marchandises;

IV

Les dispositions mentionnées aux chiffres I, II et III entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1971.

V

¹ Le présent arrêté sera soumis au vote du peuple et des cantons.

² Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

Tableaux

- Tableau 1: Impôt pour la défense nationale dû par les personnes physiques – Début de l'assujettissement, taux maximums et produits
- Tableau 2: Impôt pour la défense nationale dû par les personnes physiques – Charge en francs et en pour-cent
- Tableau 3: Effets de la majoration de la déduction pour personnes mariées et de l'institution d'une déduction combinée pour assurances et intérêts d'épargne, selon projet
- Tableau 4: Charge en pour-cent provenant de l'impôt pour la défense nationale dû par les personnes physiques, personne mariée sans enfants (graphique)
- Tableau 5: Produits de l'impôt pour la défense nationale dû par les personnes physiques par classes de revenu
- Tableau 6: Impôt pour la défense nationale dû par les personnes morales – Tarifs, taux maximums et produits
- Tableau 7: Impôt pour la défense nationale dû par les personnes morales – Charge d'une SA au capital de 1 million de francs
- Tableau 8: Impôt sur le chiffre d'affaires et impôt pour la défense nationale – Produits
- Tableau 9a: Produit de l'impôt pour la défense nationale comparé au produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires (graphique)
- Tableau 9b: Produit de l'impôt pour la défense nationale comparé au produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires et des droits d'entrée (graphique)
- Tableau 9c: Impôt pour la défense nationale, impôt sur le chiffre d'affaires, droits d'entrée – Produits en millions de francs
- Tableau 9d: Impôt pour la défense nationale, impôt sur le chiffre d'affaires, droits d'entrée – Rapport des produits en pour-cent
- Tableau 10: Comparaison de la structure fiscale en Suisse et dans quelques pays de la CEE en 1967

Impôt pour la défense nationale dû par les personnes physiques
Début de l'assujettissement, taux maximums et produits

		Tarif 1965	Tarif selon projet
<i>Début de l'assujettissement</i>		en francs	
7700 fr. de revenu ¹⁾		15.30	—
8500 fr. de revenu ¹⁾		22.50	—
8600 fr. de revenu ¹⁾		23.40	15.20
<i>Taux maximum</i>		en pour-cent	
133 500 fr. de revenu ¹⁾		7,2	—
184 000 fr. de revenu ¹⁾		—	8,55
<i>Produits</i>		en millions de fr.	
Bruts	1972	938	856
	1973	938	856
	1974	1220	1113
Cantons	1972	281	257
	1973	281	257
	1974	366	334
Confédération	1972	657	599
	1973	657	599
	1974	854	779

¹⁾ Revenu imposable après toutes les déductions, telles que déductions pour personnes mariées, pour enfants, pour dépenses professionnelles, pour cotisations d'assurances, pour cotisations AVS, AI et APG, etc.

Tableau 2

Impôt pour la défense nationale dû par les personnes physiques
Charge en francs et en pour-cent

Revenu ¹⁾ fr.	Tarif 1965		Tarif selon projet	
	fr.	%	fr.	%
1	2	3	4	5
8 000	18	0,22	—	—
9 000	27	0,30	19.—	0,21
10 000	36	0,36	28.50	0,28
12 000	54	0,45	47.50	0,40
14 000	72	0,51	66.50	0,48
16 000	90	0,56	85.50	0,53
18 000	126	0,70	104.50	0,58
20 000	180	0,90	123.50	0,62
22 000	234	1,06	180.50	0,82
25 000	315	1,26	266.—	1,06
30 000	504	1,68	408.50	1,36
35 000	774	2,21	551.—	1,57
40 000	1 044	2,61	836.—	2,09
45 000	1 323	2,94	1 121.—	2,49
50 000	1 683	3,37	1 406.—	2,81
60 000	2 403	4,00	2 166.—	3,61
70 000	3 186	4,55	3 021.—	4,32
80 000	4 086	5,11	3 971.—	4,96
90 000	4 986	5,54	5 016.—	5,57
100 000	5 994	5,99	6 156.—	6,16
120 000	8 154	6,80	8 436.—	7,03
140 000	10 080	7,20	10 716.—	7,65
160 000	11 520	7,20	12 996.—	8,12
180 000	12 960	7,20	15 276.—	8,49
200 000	14 400	7,20	17 100.—	8,55
250 000	18 000	7,20	21 375.—	8,55
300 000	21 600	7,20	25 650.—	8,55
350 000	25 200	7,20	29 925.—	8,55
400 000	28 800	7,20	34 200.—	8,55
500 000	36 000	7,20	42 750.—	8,55

¹⁾ Revenu imposable après toutes les déductions, telles que déductions pour personnes mariées, pour enfants, pour dépenses professionnelles, pour cotisations d'assurances, pour cotisations AVS, AI et APG, etc.

Effets de la majoration de la déduction pour personnes mariées et de l'institution d'une déduction combinée pour assurances et intérêts d'épargne, selon projet

	Actuellement fr.	Selon projet fr.
Déduction pour personnes mariées	2000.—	2500.—
Déduction pour chaque enfant	1000.—	1000.—
Déduction pour assurances	500.—	1500.—

Effet sur la charge

Revenu ¹⁾ fr.	Charge en francs					
	Célibataire		Personne mariée avec ... enfants			
			0 enfant		2 enfants	
	Actuellement	Projet	Actuellement	Projet	Actuellement	Projet
1	2	3	4	5	6	7
8 000	—	—	—	—	—	—
8 200	15.30	—	—	—	—	—
9 100	23.40	—	—	—	—	—
10 100	32.40	15.20	—	—	—	—
10 200	33.30	16.15	15.30	—	—	—
11 100	41.40	24.70	23.40	—	—	—
12 200	51.30	35.15	33.30	—	15.30	—
12 600	54.90	38.95	36.90	15.20	18.90	—
13 100	59.40	43.70	41.40	19.95	23.40	—
14 600	72.90	57.95	54.90	34.20	36.90	15.20
20 000	166.50	109.25	112.50	85.50	85.50	66.50
30 000	477.—	365.75	382.50	294.50	328.50	237.50

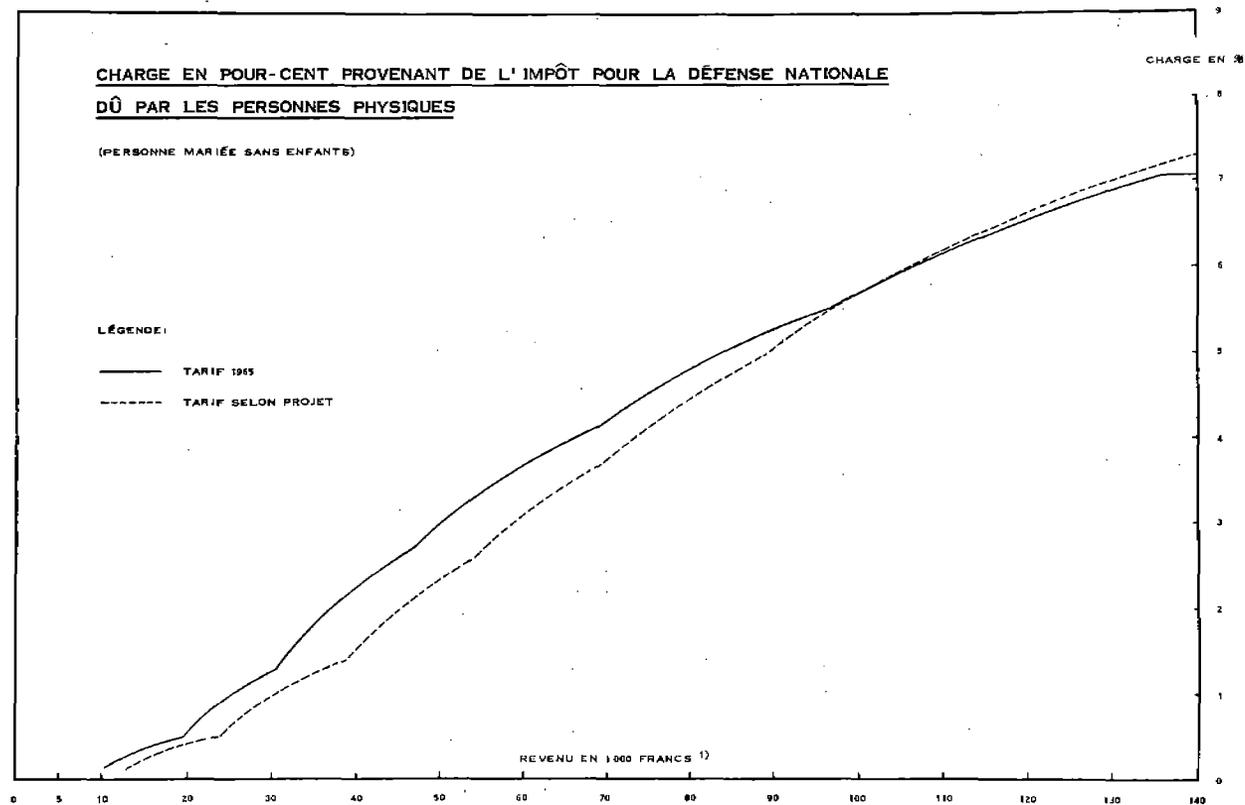
¹⁾ Revenu avant déductions pour personnes mariées, pour enfants et pour assurances, mais après déductions pour cotisations d'AVS et pour dépenses professionnelles.

**CHARGE EN POUR-CENT PROVENANT DE L'IMPÔT POUR LA DÉFENSE NATIONALE
DÛ PAR LES PERSONNES PHYSIQUES**

(PERSONNE MARIÉE SANS ENFANTS)

LÉGENDE:

— TARIFF 1965
- - - TARIFF SELON PROJET



1) AVANT DÉDUCTIONS POUR PERSONNES MARIÉES ET POUR ASSURANCES

Produits de l'impôt pour la défense nationale dû par les personnes physiques, par classes de revenu

Années	Classes de revenu en 1000 fr. ¹⁾														
	-20			20-50			50-100			100 ou plus			Total		
	Tarif 1965	Tarif selon projet		Tarif 1965	Tarif selon projet		Tarif 1965	Tarif selon projet		Tarif 1965	Tarif selon projet		Tarif 1965	Tarif selon projet	
		Déduction pour assurances			Déduction pour assurances			Déduction pour assurances			Déduction pour assurances			Déduction pour assurances	
500 fr.		1500 fr.	500 fr.		1500 fr.	500 fr.		1500 fr.	500 fr.		1500 fr.	500 fr.		1500 fr.	
Produits bruts en millions de fr.															
1972	107	76	57	195	148	138	208	192	184	428	484	477	938	900	856
1973	107	76	57	195	148	138	208	192	184	428	484	477	938	900	856
1974	139	99	75	253	192	180	271	249	238	557	630	620	1220	1170	1113
Diminution des produits par rapport à 1965, en millions de fr.															
	Tarif selon projet		Tarif selon projet		Tarif selon projet		Tarif selon projet		Tarif selon projet						
	Déduction pour assurances		Déduction pour assurances		Déduction pour assurances		Déduction pour assurances		Déduction pour assurances						
	500 fr.	1500 fr.	500 fr.	1500 fr.	500 fr.	1500 fr.	500 fr.	1500 fr.	500 fr.	1500 fr.					
	1972	31	50	47	57	16	24	+ 56	+ 49	38	82				
1973	31	50	47	57	16	24	+ 56	+ 49	38	82					
1974	40	64	61	73	22	33	+ 73	+ 63	50	107					
¹⁾ Revenu imposable après toutes les déductions															

Impôt pour la défense nationale dû par les personnes morales
Tarifs, taux maximums et produits

		Tarifs de l'impôt sur le rendement net et sur le capital	
		Tarif 1965	Tarif selon projet
<i>Rendement net</i>			
Impôt de base		2,7%	2,85%
Surtaxe pour rendement excédant 4%		2,7%	2,85%
Surtaxe pour rendement excédant 8%		3,6%	3,8%
<i>Capital</i>		0,675 ^o / _{oo}	0,7125 ^o / _{oo}
<hr/>			
<i>Maximum du tarif de l'impôt sur le rendement net</i>			
En pour-cent		7,2%	7,6%
Pour rendement de ... %		22,0%	22,0%
<hr/>			
<i>Produits en millions de francs</i>			
Bruts	1972	632	667
	1973	632	667
	1974	770	813
Cantons	1972	190	200
	1973	190	200
	1974	231	244
Confédération	1972	442	467
	1973	442	467
	1974	539	569

Impôt pour la défense nationale dû par les personnes morales

Tableau 7

808

Charge d'une SA au capital de 1 million de francs

Rentabilité %	Rendement imposable fr.	Impôt pour la défense nationale sur le rendement net				Impôt pour la défense nationale sur le capital			
		Tarif 1965		Tarif selon projet		Tarif 1965		Tarif selon projet	
		fr.	% ¹⁾	fr.	% ¹⁾	fr.	% ¹⁾	fr.	% ¹⁾
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	10 000	270	2,70	285	2,85	675	6,75	712,5	7,12
2	20 000	540	2,70	570	2,85	675	3,38	712,5	3,56
3	30 000	810	2,70	855	2,85	675	2,25	712,5	2,38
4	40 000	1 080	2,70	1 140	2,85	675	1,69	712,5	1,78
5	50 000	1 620	3,24	1 710	3,42	675	1,35	712,5	1,42
6	60 000	2 160	3,60	2 280	3,80	675	1,12	712,5	1,19
7	70 000	2 700	3,86	2 850	4,07	675	0,96	712,5	1,02
8	80 000	3 240	4,05	3 420	4,28	675	0,84	712,5	0,89
9	90 000	4 140	4,60	4 370	4,86	675	0,75	712,5	0,79
10	100 000	5 040	5,04	5 320	5,32	675	0,68	712,5	0,71
11	110 000	5 940	5,40	6 270	5,70	675	0,61	712,5	0,65
12	120 000	6 840	5,70	7 220	6,02	675	0,56	712,5	0,59
14	140 000	8 640	6,17	9 120	6,51	675	0,48	712,5	0,51
16	160 000	10 440	6,52	11 020	6,89	675	0,42	712,5	0,45
18	180 000	12 240	6,80	12 920	7,18	675	0,38	712,5	0,40
20	200 000	14 040	7,02	14 820	7,41	675	0,34	712,5	0,36
22	220 000	15 840	7,20	16 720	7,60	675	0,31	712,5	0,32
25	250 000	18 000	7,20	19 000	7,60	675	0,27	712,5	0,28
50	500 000	36 000	7,20	38 000	7,60	675	0,14	712,5	0,14
100	1 000 000	72 000	7,20	76 000	7,60	675	0,07	712,5	0,07
200	2 000 000	144 000	7,20	152 000	7,60	675	0,03	712,5	0,04
300	3 000 000	216 000	7,20	228 000	7,60	675	0,02	712,5	0,02

¹⁾ En pour-cent du rendement

Tableau 8

Impôt sur le chiffre d'affaires et impôt pour la défense nationale – Produits
(en millions de fr.)

Impôt sur le chiffre d'affaires

	1971	1972	1973	1974
Tarif 1965	1670	1785	1910	2045
Tarif selon projet	1873	2078	2226	2386

Impôt pour la défense nationale (personnes physiques et morales)

	1971	1972	1973	1974
<i>Brut</i>				
Tarif 1965	1235	1570	1570	1990
Tarif selon projet	1235	1523	1523	1926
<i>Cantons</i>				
Tarif 1965	370	471	471	597
Tarif selon projet	370	457	457	578
<i>Confédération</i>				
Tarif 1965	865	1099	1099	1393
Tarif selon projet	865	1066	1066	1348

Impôt sur le chiffre d'affaires et impôt pour la défense nationale ensemble

	1971	1972	1973	1974
<i>Brut</i>				
Tarif 1965	2905	3355	3480	4035
Tarif selon projet	3108	3601	3749	4312
<i>Cantons</i>				
Tarif 1965	370	471	471	597
Tarif selon projet	370	457	457	578
<i>Confédération</i>				
Tarif 1965	2535	2884	3009	3438
Tarif selon projet	2738	3144	3292	3734

PRODUIT DE L'IMPÔT POUR LA DÉFENSE NATIONALE COMPARÉ AU PRODUIT DE L'IMPÔT SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES

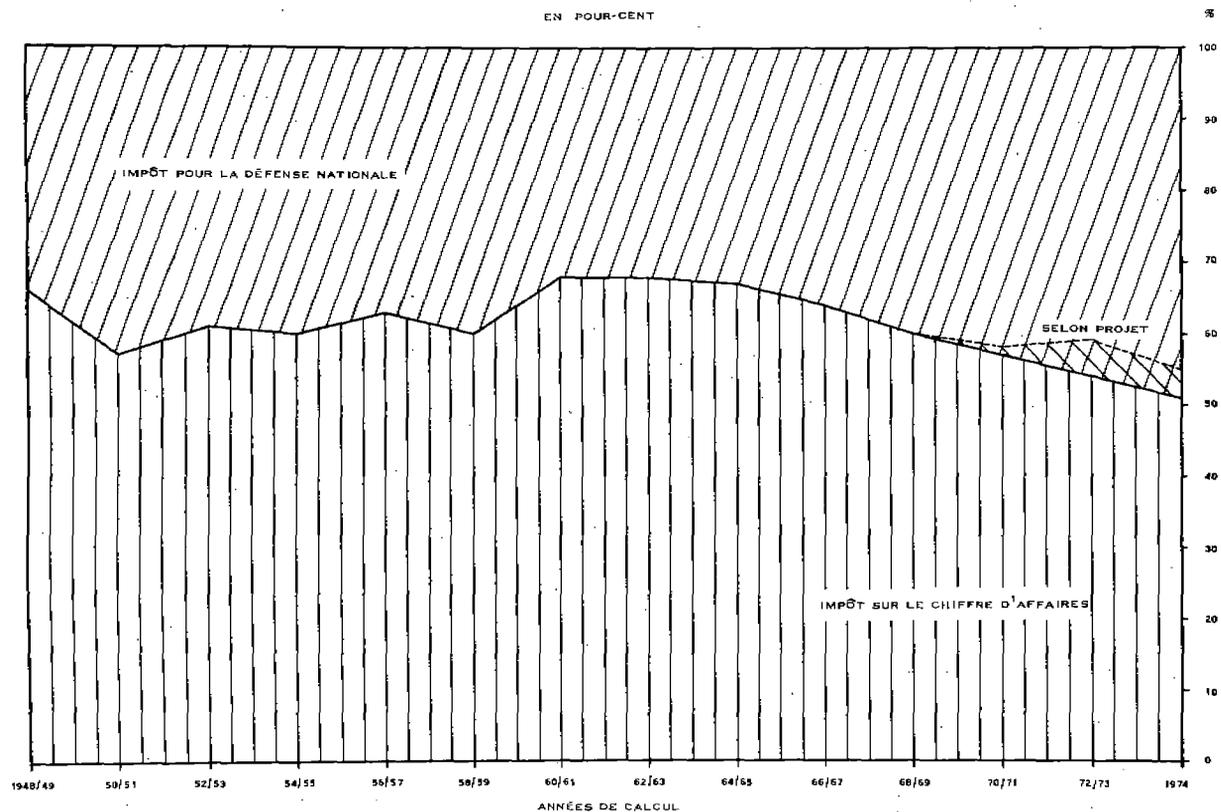
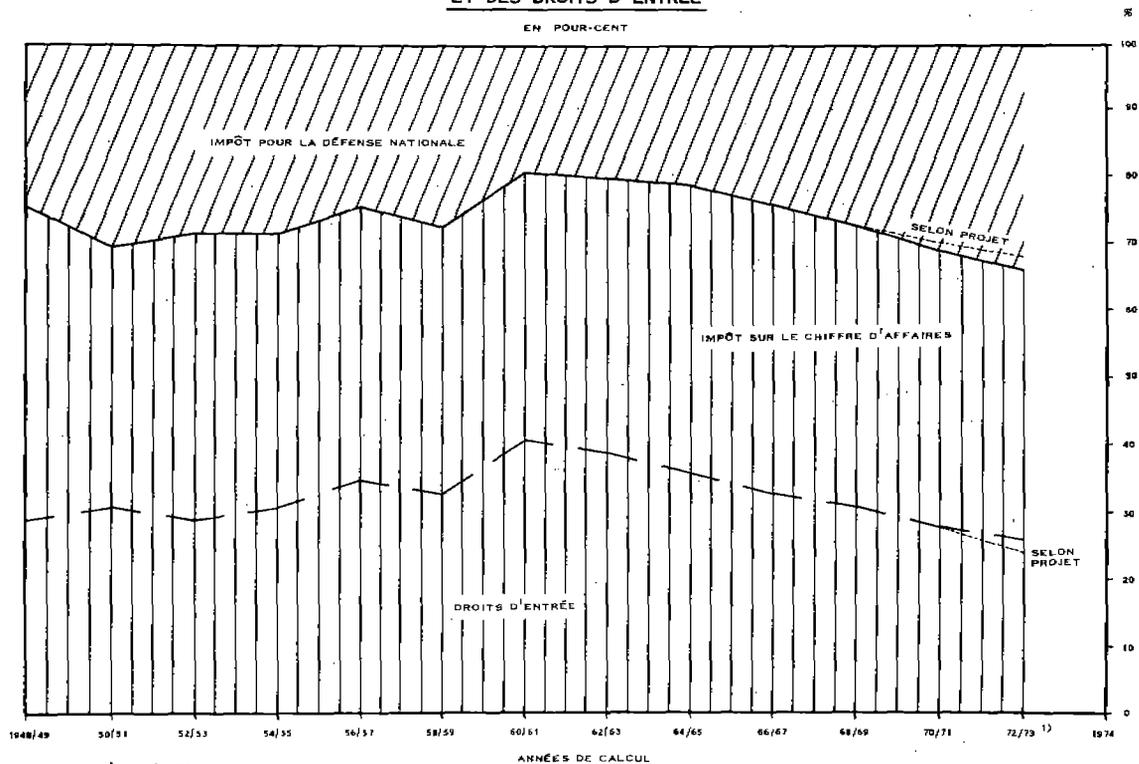


Tableau 9a

**PRODUIT DE L'IMPÔT POUR LA DÉFENSE NATIONALE COMPARÉ AU PRODUIT DE L'IMPÔT SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES
ET DES DROITS D'ENTRÉE**



1) DROITS D'ENTRÉE 1972

**Impôt pour la défense nationale, impôt sur le chiffre d'affaires,
droits d'entrée ¹⁾**

Produits en millions de francs ²⁾

Années de calcul	Impôt pour la défense nationale	Impôt sur le chiffre d'affaires	Total (col. 2+3)	Droits d'entrée	Total (col. 4+5)
1	2	3	4	5	6
1948/49	229	449	678	276	954
1950/51	323	421	744	329	1073
1952/53	298	465	763	317	1080
1954/55	352	520	872	393	1265
1956/57	333	574	907	488	1395
1958/59	406	602	1008	503	1511
1960/61	340	718	1058	740	1798
1962/63	456	949	1405	900	2305
1964/65	576	1165	1741	968	2709
1966/67	712	1276	1988	988	2976
1968/69	929	1408	2337	1059	3396
1970/71	1235	1615	2850	1135	3985
		(1716)	(2951)		(4086)
1972/73	1570	1848	3418	1180 ³⁾	4598
	(1523)	(2152)	(3675)		(4855)
1974	1990	2045	4035		
	(1926)	(2386)	(4312)		

¹⁾ Sans les droits sur les carburants, les droits sur le tabac et les droits de douanes supplémentaires

²⁾ Chiffres entre parenthèses = selon projet

³⁾ 1972

Tableau 9d

**Impôt pour la défense nationale, impôt sur le chiffre d'affaires,
droits d'entrée ¹⁾**

Rapport des produits en pour-cent ²⁾

Années de calcul	Impôt pour la défense nationale	Impôt sur le chiffre d'affaires	Impôt pour la défense nationale	Impôt sur le chiffre d'affaires	Droits d'entrée
1	2	3	4	5	6
1948/49	34	66	24	47	29
1950/51	43	57	30	39	31
1952/53	39	61	28	43	29
1954/55	40	60	28	41	31
1956/57	37	63	24	41	35
1958/59	40	60	27	40	33
1960/61	32	68	19	40	41
1962/63	32	68	20	41	39
1964/65	33	67	21	43	36
1966/67	36	64	24	43	33
1968/69	40	60	27	42	31
1970/71	43	57	31	41	28
	(42)	(58)	(30)	(42)	(28)
1972/73	46	54	34	40	26 ³⁾
	(41)	(59)	(32)	(44)	(24)
1974	49	51	.	.	.
	(45)	(55)	.	.	.

¹⁾ Sans les droits sur les carburants, les droits sur le tabac et les droits de douanes supplémentaires

²⁾ Chiffres entre parenthèses = selon projet

³⁾ 1972

**Comparaison de la structure fiscale en Suisse et dans quelques pays de
la CEE en 1967**

en pour-cent

	CH	RFA	I	F	B	NL
Impôts directs ¹⁾	61,4 ²⁾	47,2	30,2	37,6	38,7	58,1
Impôt sur le chiffre d'affaires	11,3	24,9	20,9	37,5	35,7	20,0
Autres impôts indirects	27,3 ²⁾	27,9	48,9	24,9	25,6	21,9
	100	100	100	100	100	100

Légende: ¹⁾ Impôts sur le revenu et sur la fortune, impôts sur le rendement et sur le capital, impôts sur les successions et donations.

²⁾ Impôts de la Confédération, des cantons et des communes.

Sources: «Mitteilungen aus dem Ausland» 6/69, éd. par l'administration fédérale des contributions, subdivision de statistique.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification du régime des finances fédérales (Du 10 septembre 1969)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10360
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.09.1969
Date	
Data	
Seite	753-814
Page	
Pagina	
Ref. No	10 099 252

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.