

**Zeitschrift:** Les intérêts du Jura : bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura

**Herausgeber:** Association pour la défense des intérêts du Jura

**Band:** 49 (1978)

**Heft:** 6: Activité : jalons 1978-1979 : un conseiller fédéral nous parle

**Artikel:** Allocution de M. Georges-André Chevallaz conseiller fédéral, chef du Département des finances et des douanes prononcée lors de l'assemblée générale du 20 mai 1978 à Saint-Imier

**Autor:** Chevallaz, Georges-André

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-824903>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 15.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Allocution de M. Georges-André Chevallaz

conseiller fédéral, chef du Département des finances et des douanes  
prononcée lors de l'assemblée générale du 20 mai 1978 à Saint-Imier

## Introduction

Je ne vais pas tenter une 1001<sup>e</sup> explication de vos problèmes, ni une 1001<sup>e</sup> exhortation. Toute procédure en divorce est douloureuse. Le vote populaire a tranché de la séparation : il doit être respecté, hors de toute contestation, lors de tout recours à la force. Mais la frontière politique désormais tracée — et clairement tracée — ne saurait être une limite hermétique, un mur infranchissable marquant une rupture totale.

Notre Confédération, alliance de communautés différentes, n'est pas nécessairement facile à vivre, tant il est vrai que la vie en commun ne crée pas par elle-même l'esprit de compréhension, l'acceptation, l'estime même de ceux qui diffèrent. Elle peut même, si l'on n'y veille pas, s'animer et s'embraser plus facilement de susceptibilités, de partis pris et d'intolérance mutuelle, de complexes de majorité et de minorité affrontés.

La cohésion, la coexistence constructive et cordiale de cet agrégat de minorités qu'est la Suisse aux personnalités diverses exige un constant effort de contact, d'information, d'égards mutuels, de collaboration dans l'intérêt des uns et des autres, dans le respect de leur personnalité.

Mais, cela étant dit, nous ne saurions remonter le temps, revenir à l'indépendance totale et à l'autarcie économique des cantons de l'Ancien Régime ou des féodalités guerroyantes du Moyen Age. Le temps, le progrès technique, la presque abolition de la distance, l'évolution économique dans le sens d'une plus grande interdépendance ont créé des liens de fait plus étroits, ont renforcé une certaine communauté d'existence qu'il faut bien administrer. Le fédéralisme n'est plus la juxtaposition de can-

tons cloisonnés dans leur souveraineté. Il implique, dans l'interdépendance, une cohésion définie, une cohésion minimale qui doit être conduite : c'est la tâche de la Confédération dont le gouvernement ne peut plus être la Diète des ambassadeurs cantonaux réunis deux fois par an, mais doit disposer — tout en restant respectueux des cantons — d'efficacité dans son action au-dedans et au-dehors. La Confédération est-elle bien ce monstre centralisateur, tentaculaire et dévoreur d'impôts qu'on nous décrit complaisamment ? Quel a été son appétit, quelle a été son extension ces vingt-cinq dernières années ?

En 1950, la Confédération dépensait 3850 millions de francs (valeur 1975). En 1975 : 13 670 millions, soit une multiplication par 3,5. Or, durant le même temps, les dépenses des cantons et des communes passaient de 6 milliards (valeur 1975) à 28,5 milliards, soit une multiplication par 4,75. En 1950, le budget fédéral représentait 8 % du produit national brut, ceux des cantons et des communes 12 %. En 1975, les rapports sont passés à 9,5 % du produit national brut pour la Confédération, à près de 20 % pour les cantons et les communes.

On constate d'autre part que les versements de la Confédération aux cantons à titre de subventions ou de parts aux recettes fédérales ont passé, en vingt-cinq ans, de 750 millions (valeur 1975) à 4100 millions, soit de 19 % des dépenses fédérales à 30 %. Ainsi donc, non seulement les dépenses de la Confédération ont progressé moins fortement que celles des cantons et des communes, mais encore, paradoxalement, la Confédération distribue plus largement aux cantons. Cela, il est vrai, souvent

pour les tâches dont elle a confié l'exécution aux cantons comme la construction des routes nationales.

Ces distributions aux cantons sont différentes : elles permettent une certaine péréquation des ressources en faveur des cantons faibles. En 1950, ces cantons faibles émargeaient à la Confédération pour un tiers de leurs recettes. En 1976, pour 46 %.

Ajoutons que les 10 milliards répartis en 1975 par l'AVS et l'AI représentent aussi une large péréquation entre régions pauvres, recevant plus de rentes qu'elles ne versent de cotisations, et régions industrielles, fortement cotisantes. AVS et AI, financées pour l'essentiel par les cotisations de salaire et par la Confédération, ont substantiellement allégé les charges d'assistance des cantons et des communes.

Face au budget fédérale suisse, à 9-10 % du produit national brut, le budget fédéral allemand — le plus fédéraliste des Etats — s'inscrit à 16 % du produit national brut. Au total, nos dépenses publiques s'élevaient en 1975 à 26 % du produit national brut. Celles des Allemands à 35 %. De toute manière et fort largement, le budget public suisse est, en proportion au produit national brut, le moins élevé et, par là, les impôts les moins lourds des 14 Etats industriels d'Europe occidentale.

On peut donc dire ceci : ces vingt-cinq dernières années — particulièrement depuis 1960 — les dépenses publiques dans le domaine social, dans le domaine routier, dans l'équipement ferroviaire, pour les écoles et la formation professionnelle, pour la protection de l'environnement se sont fortement accrues. Mais dans ce contexte la Confédération, pour ses propres dépenses, est restée modérée. Loin d'être le monstre dévoreur vidant les cantons de leur substance, elle est bien plutôt, pour eux, une mère nourricière. Mais une mère nourricière épuisée, dont le lait se fait plus rare et se fera plus rare encore.

Quand j'ai repris le Département des finances, en janvier 1974, j'ai trouvé des caisses vides — au point qu'on se de-

mandait si la Confédération pourrait honorer ses engagements du mois — et une lettre de mon prédécesseur au Conseil fédéral, informant le gouvernement que le temps des vaches grasses était terminé et qu'il faudrait prendre des mesures.

En effet, le déficit de l'année 1973, année record pour notre économie, ne serait pas de 200, mais de 800 millions. De surcroît, les perspectives pour les années suivantes étaient sombres. Les calculs de mes collaborateurs, en 1974, prévoient, après un premier effort de modération des évaluations des départements, des dépenses, pour les années 1977 à 1979, allant de 17,6 à 21 milliards et — si nous n'obtenions pas des ressources nouvelles — des déficits atteignant les 4 milliards.

Comment la Confédération, qui jusqu'en 1970 avait méthodiquement amorti sa dette de la Deuxième Guerre mondiale, en était-elle arrivée là ?

Cela n'était pas totalement inattendu. En 1966 un rapport du Département des finances, élaboré par le professeur Jöhr, annonçait avec certitude la détérioration des finances fédérales. Mais il en fut comme du prophète Jérémie : « Le roi Joachim ayant appris que Jérémie avait écrit dans un livre de menaçantes prophéties, il fit chercher le livre et se le fit lire. Au bout de trois à quatre feuillets, il prit son couteau, déchira le manuscrit et le jeta au feu. » Ainsi le département et le professeur prêchaient-ils dans le désert.

De 1970 à 1974, les dépenses se sont accrues de 14 % par an. Dans la même période on engageait la démobilitation des tarifs douaniers, dans le cadre des accords de libre-échange. Si les droits d'entrée (carburants exceptés) avaient évolué parallèlement à la croissance du produit national brut, ils devraient actuellement me rapporter 2,7 milliards. Ils m'en rapportent 800 millions et la perte de 2 milliards n'a pas été entièrement couverte par les augmentations de l'ICHA. Nous sommes les seuls en Europe à n'avoir pas, au moment des accords de

libre-échange, substitué la TVA au vieil impôt sur le chiffre d'affaires et aux droits de douane démobilisés.

A ces difficultés annoncées, et que les spécialistes qualifient de structurelles, sont venues s'ajouter, à la fin de 1975, des difficultés conjoncturelles, la récession et un début de chômage avec quelque 30 000 chômeurs totaux, quelque 200 000 travailleurs étrangers en moins. C'était sans doute, après quelques années de surchauffe, de manifeste surexpansion où nous avons construit au-delà de nos besoins et au-delà de nos moyens, inévitable, nécessaire. Mais les conséquences en ont été rudes pour la Confédération, en moins-values de l'ICHA, en déficits ferroviaires accrus d'un demi-milliard, en crédits de relance de plus de 1 milliard pour l'année 1976.

Malgré ces circonstances déplorables, un effort de redressement substantiel a été fait, en augmentation des recettes, en modération des dépenses. En augmentation des recettes : l'augmentation de l'ICHA en 1975 et de la surtaxe sur les carburants, nous donnent, pour 1977, 1,3 milliard qui ne compense pas tout

à fait les moins-values de l'ICHA dues à la récession. Mais surtout, la croissance des dépenses a été fermement modérée. Compte tenu du déficit ferroviaire non prévu alors, selon les prévisions de 1974 les dépenses de l'année 1977 auraient dû s'élever à 18 milliards au moins. Elles ont été ramenées à 15,5 milliards. Le déficit que l'on aurait dû évaluer à 3,5 milliards au moins a pu être réduit à 1,5 milliard en 1977, malgré la dépression des recettes. Il devrait rester du même ordre cette année.

Mais cela ne suffit pas. On peut en temps de guerre ou de crise s'accommoder de déficits. Nous l'avons fait durant la Deuxième Guerre mondiale. Mais cela signifie, ensuite, comme la Confédération l'a fait jusqu'aux années 1960 : un long effort d'amortissement par l'impôt, une lourde hypothèque que paie le contribuable en remboursements et en intérêts. Ou bien alors, on paie ses dettes par l'inflation, ce qui est, pour l'Etat, une manière d'escroquer ses créanciers, les épargnants et les petits rentiers. Comment faire disparaître ce 1,5 milliard de déficit ?



(Photographie : « Journal du Jura »)

La maîtrise de l'inflation, sans doute, mais aussi la décision populaire du 4 décembre 1977, confirmant la réduction du taux des subventions, nous ont aidé à restreindre les dépenses dans un ordre de grandeur de 2,5 milliards par an. Il nous serait, il faut le dire, difficile de comprimer bien davantage. Sans doute, un groupe de travail s'applique-t-il actuellement à la révision de l'ensemble des subventions et permettra-t-il quelques allègements et surtout l'assurance que la subvention soit plus efficace, plus équitablement répartie et plus rationnellement administrée.

Mais nous sommes dans un moment de stabilité économique précaire. Réduire substantiellement les dépenses que nous avons déjà fermement modérées, ce serait agir en dépression sur l'économie, ce serait renoncer à des travaux, à des commandes. Réduire des salaires ou des rentes sociales, c'est réduire le chiffre d'affaires des commerces. Ce serait en même temps ranimer les tensions

sociales que l'on connaît ailleurs, qui paralysent l'économie et détériorent davantage encore les finances publiques. C'est pourquoi, pour franchir ce dernier bout de chemin, ce 1,5 milliard qui nous reste, le Conseil fédéral s'est orienté plutôt vers une modeste augmentation d'impôt, en substance la moitié de celle sollicitée et rejetée en 1977. Je dis modeste, car elle représentera 4 % d'augmentation de la fiscalité globale. La modération de l'impôt est un facteur économique favorable. Elle doit le rester. Si les statistiques internationales peuvent diverger de quelques pour-cent, elles s'accordent toutes pour situer la charge fiscale globale en Suisse, cotisations sociales obligatoires comprises, entre 29 et 31 % du produit national brut, pour les années 1975-1976, très nettement en retrait de la fiscalité des autres Etats industriels d'Europe occidentale s'échelonnant entre les 34-35 % de l'Italie et les plus de 50 % de la Suède.

### Evolution récente et répartition de la charge

La difficulté de faire adopter au peuple des réformes qualitatives aussi bien que quantitatives n'empêche pas une évolution de la fiscalité, conduisant parfois à certaines distorsions.

La progressivité de l'impôt direct a valu à cet impôt, par les effets de l'inflation sensibles jusqu'en 1976, et malgré les corrections périodiques, un substantiel développement dont les cantons et les communes ont particulièrement profité (effet de la « progression à froid »).

C'est ainsi qu'en fonction du produit intérieur brut, selon la statistique de l'OCDE, l'imposition directe des personnes physiques, entre 1965 et 1975, a passé de 6,6 % du produit intérieur brut à 10,5 %. Ce rythme de croissance de 58 % en dix ans est supérieur aux 48 % de la progression en moyenne européenne de quatorze pays industriels. Mais la charge de 10,5 % du produit intérieur brut en 1975 est tout de même inférieure aux 12,9 % de la moyenne et

situe la Suisse au dixième rang des quatorze Etats considérés.

L'imposition du patrimoine, qui, à 1,9 % du produit intérieur brut, si situait en 1965 dans la moyenne européenne, a légèrement progressé et s'inscrit, en 1975, par 2,1 % au cinquième rang, dépassant un peu la moyenne de 1,8 %.

L'imposition des sociétés place la Suisse assez en avant dans l'échelle des quatorze pays : elle a passé, en dix ans, du douzième rang au quatrième, en croissance de 63 % par rapport au produit intérieur brut, et à la proportion de 2,5 % se situe près du chiffre moyen de 2,4 %.

Les charges sociales des salariés des entreprises et des indépendants (AVS, AI, assurance maladie dans les caisses reconnues et assurance accidents), à 8,5 % du produit intérieur brut, sont inférieures à la norme moyenne de 10 % du produit intérieur brut, la Suisse si situant au neuvième rang. Mais, en dix ans, le



# Bons hôtels et restaurants du Jura

Vous pouvez vous adresser en toute confiance aux établissements  
ci-dessous et les recommander à vos amis

<b>BONCOURT</b>	<b>HÔTEL-RESTAURANT LA LOCOMOTIVE</b> Salles pour sociétés - Confort	L. Gatherat <b>066 75 56 63</b>
<b>COURTEMAICHE</b>	<b>RESTAURANT DE LA COURONNE</b> (CHEZ L'CABRI) - Cuisine réputée - Salle pour banquets et sociétés - Cadre rustique	Famille L. Maillard <b>066 66 19 93</b>
<b>DELÉMONT</b>	<b>HÔTEL DE LA BONNE-AUBERGE</b> Votre relais gastronomique au cœur de la vieille ville - Chambres tout confort Ouvert de mars à décembre	Famille W. Courto <b>066 22 17 58</b>
<b>DELÉMONT</b>	<b>BUFFET DE LA GARE</b> Relais gastronomique Salles pour banquets et sociétés	Famille P. Di Giovanni <b>066 22 12 88</b>
<b>DELÉMONT</b>	<b>HÔTEL DU MIDI</b> Cuisine soignée - Chambres tout confort Salles pour banquets et sociétés	Oscar Broggi <b>066 22 17 77</b>
<b>DEVELIER</b>	<b>HÔTEL DU CERF</b> Cuisine jurassienne - Chambres - Salles	Charly Chappuis <b>066 22 15 14</b>
<b>GLOVELIER</b>	<b>AUBERGE DE LA CROSSE-DE-BÂLE</b> Renommée pour son filet de bœuf Salles de réunion au centre du Jura	Famille Gérard Lachat <b>066 56 72 44</b>
<b>MOUTIER</b>	<b>HÔTEL OASIS</b> Chambres et restauration de 1 <sup>re</sup> classe Salles pour banquets de 30 à 120 personnes	Famille Tony Loetscher <b>032 93 41 61</b>
<b>MOUTIER</b>	<b>HÔTEL SUISSE</b> Rénové - Grandes salles	Famille M. Brioschi-Bassi <b>032 93 10 37</b>

1862

<b>LA NEUVEVILLE</b>	<b>HOSTELLERIE J.-J. ROUSSEAU</b> Relais gastronomique au bord du lac Mariages - Salles pour banquets	Jean Marty <b>038 51 36 51</b>
<b>OCOURT</b>	<b>HÔTEL DES DEUX-CLEFS</b> Chambres confortables avec eau courante chaude et froide Salle pour banquets et mariages	Famille H. Blaser-Meylan <b>066 55 35 35</b>
<b>PORRENTRUUY</b>	<b>BUFFET DE LA GARE</b> Le restaurant des gourmets et des gour- mands de tous les pays	R. et M. Romano <b>066 66 21 35</b>
<b>PORRENTRUUY</b>	<b>HÔTEL TERMINUS</b> Hôtel avec douches - Bains - Lift - Restau- rant français - Bar - Salle de conférence Discothèque	L. Corisello- Schär <b>066 66 33 71</b>
<b>LES RANGIERS</b>	<b>HÔTEL DES RANGIERS</b> Salles pour banquets - Mariages - Sémi- naires - Chambres tout confort - Cuisine soignée	Famille Chapuis-Koller <b>066 56 66 51</b>
<b>SAIGNELÉGIER</b>	<b>HÔTEL BELLEVUE</b> Cent lits - Chambres (douche et W.-C.) Sauna - Jardin d'enfants - Locaux aména- gés pour séminaires - Tennis - Prix spé- ciaux en week-end pour skieurs de fond	Hugo Marini <b>039 51 16 20</b>
<b>SAIGNELÉGIER</b>	<b>HÔTEL DE LA GARE ET DU PARC</b> Salles pour banquets et mariages - Cham- bres tout confort, très tranquilles	M. Jolidon- Geering <b>039 51 11 21/22</b>
<b>SAINT-IMIER</b>	<b>HÔTEL DES XIII-CANTONS</b> Relais gastronomique du Jura	C. et M. Zandonella <b>039 41 25 46</b>
<b>TAVANNES</b>	<b>HÔTEL DE LA GARE</b> Salle pour sociétés, banquets et fêtes de famille - Chambres avec eau courante chaude et froide - Salle de bains - Douche	Famille A. Wolf-Béguelin <b>032 91 23 14</b>
<b>VENDLINCOURT</b>	<b>HÔTEL DU LION-D'OR</b> Chambres confortables - Salles pour ban- quets - Cuisine campagnarde	Huguette et Jean-Marie Helg <b>066 74 47 02</b>

rattrapage a été rapide, par 77 % de croissance (croissance moyenne des quatorze pays : + 50 %).

Dans l'imposition des biens et des services la Suisse se distingue par une extrême modération, en se plaçant au dernier rang, avec une charge correspondant à 5,4 % du produit intérieur brut, la moitié de la charge moyenne de 11,1 %. Entre 1965 et 1975, cette charge a diminué de 10 % dans sa relation au produit intérieur brut. La démobilitation graduelle des droits de douane n'a pas été compensée comme chez nos partenaires européens par l'introduction de la TVA. Droits de douane réduits et impôts sur le chiffre d'affaires ne représentent guère plus de 18 % des ressources fiscales des collectivités publiques : faible proportion au regard d'une moyenne de

29 % pour les quatorze pays industriels européens. Encore cette part s'est-elle réduite depuis 1965 où elle atteignait 28 %.

Imposition relativement forte des sociétés et du patrimoine, charges sociales moyennes et impôt direct sur le revenu modérés, imposition des biens et des services considérablement inférieure, la fiscalité suisse est, dans son ensemble, modérée. La statistique OCDE, à 29,5 % du produit intérieur brut, la situe au dernier rang des quatorze pays industriels européens, la charge fiscale moyenne s'établissant à 39,3 % du produit intérieur brut. Cependant, de 1965 à 1975, la croissance a été de 38 % plus forte que l'augmentation moyenne des quatorze pays qui s'inscrit à 26 %.

### Projet de réforme 1978

Cette évolution de la fiscalité suisse, le déséquilibre croissant entre l'imposition directe et l'imposition indirecte, y compris au niveau fédéral, notre projet de réforme fiscale les a pris en considération.

Notre première intention, après le vote du 12 juin 1977, a été de majorer le vieil ICHA : nous nous sommes heurté à une vive opposition, parce que l'ICHA est sectoriel, inéquitablement réparti. Il pénalise (par plus du quart de son rendement) une industrie de la construction déjà durement redimensionnée, il charge — dans des conditions de commerce difficiles — nos produits à l'exportation.

C'est pourquoi nous proposons à nouveau la TVA partout introduite en Europe, mais une TVA à 8 %, à la moitié environ des taux pratiqués ailleurs, les 17 % de la France, les 12 % de la République fédérale d'Allemagne, les 18 % de l'Autriche ou les 21 % de la Suède.

En même temps nous proposons un sensible allègement de l'impôt fédéral direct, pour les revenus inférieurs à 100 000 fr., une augmentation de la progression, à concurrence de 13,5 %, pour les revenus stratosphériques. Je rappelle,

en passant, que l'impôt fédéral direct est un impôt déjà très fortement progressif puisque — sur plus de 2 millions de contribuables — 40 000 contribuables, bénéficiant de revenus supérieurs à 100 000 fr., en paient déjà plus de la moitié.

Le Conseil des Etats a approuvé ce projet, l'assouplissant encore pour la TVA et en augmentant les déductions familiales pour l'impôt fédéral direct. La parole est au Conseil national.

Si le projet devait être rejeté — ou renvoyé, pour des raisons d'opportunité économique ou politique — nous nous trouverions encore pour deux ou trois ans en face de déficits de 1,5 milliard. Nous serions alors contraints, comme nous l'avons déjà pratiqué, de recourir à une série d'expédients : renoncer à atténuer l'impôt fédéral direct, majorer les cotisations AVS et AI, réduire les parts cantonales aux ressources fédérales. Car il ne serait pas responsable, de notre part, de laisser courir les déficits et l'argent nécessaire ne tombera pas du ciel comme la manne dans le désert.



## Conclusion

Le libéralisme et la démocratie référendaire, particulièrement dans le domaine des impôts, est un exercice de longue patience et d'opiniâtreté. Il nous a fallu attendre 1971, après un échec en 1959, pour introduire le suffrage féminin sur le plan fédéral. Encore certains cantons et certaines communes y sont-ils réticents. Nous ne perdons donc pas l'espoir d'instaurer une fiscalité mieux répartie, adaptée aux fluctuations conjonc-

turelles, atténuant, la péréquation aidant, les plus graves inégalités entre les cantons. Mais, au moins, dans ses réserves et ses longues méditations, le peuple qui n'a jamais privé l'Etat de l'essentiel, lui a-t-il imposé une modération qui n'est pas nécessairement déraisonnable en tous points. Et qui, peut-être, contribue à une certaine prospérité économique plus utile à l'équité sociale que les plus admirables constructions idéologiques.