

FEUILLE FÉDÉRALE

100^e année

Berne, le 29 janvier 1948

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine.

Prix: 28 francs par an; 15 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis; 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Bern.

5336

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération.

(Du 22 janvier 1948.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Depuis 1933, la Confédération comptabilise des recettes qui ne trouvent leur justification dans aucune disposition de la constitution fédérale. Celles-ci découlent d'arrêtés fédéraux munis de la clause d'urgence datant de la période de crise de 1930, de dispositions constitutionnelles transitoires adoptées immédiatement avant la dernière guerre, ou encore de mesures prises par le Conseil fédéral en vertu des pouvoirs extraordinaires qui lui furent accordés pendant la guerre. Les deux tiers environ des 1800 millions de francs de recettes prévus au budget de 1948 ont pour origine des dispositions extraordinaires. La réforme des finances fédérales devra donc en premier lieu donner une base constitutionnelle aux dispositions sur lesquelles reposent ces recettes extraordinaires et dont la validité expire le 31 décembre 1949.

La tâche principale qui incombe à la Confédération — la défense militaire et économique du pays en période de guerre — aura coûté quelque 10½ milliards de francs à fin 1948; la moitié environ de cette somme sera amortie à ce moment-là, dont environ 4,8 milliards par le rendement des seuls impôts de guerre. Au solde de la dette de guerre de 5,3 milliards de francs environ viennent s'ajouter 4,8 milliards provenant de la dette du compte ordinaire et qui se montait à 1,5 milliard en 1939 déjà, au début de la guerre. La réforme des finances fédérales devra donc, en second lieu, réorganiser l'amortissement de la dette et rétablir l'équilibre des comptes sur la base des nouvelles règles de compétence financière que devra contenir la constitution révisée.

L'expérience a montré qu'il ne peut être question d'assainir définitivement les finances publiques tant que les mesures prises ne visent qu'à amortir la dette courante. Il s'agit donc moins, en principe, d'assainir en rétablissant à un moment donné l'équilibre des comptes que d'empêcher à l'avenir et d'une façon durable un nouvel endettement. Le troisième but de la réforme financière sera par conséquent de prévoir toutes mesures utiles pour assurer d'une manière permanente l'équilibre rétabli des comptes publics de la Confédération.

D'autre part, le lien étroit et indiscutable unissant le sort de la Confédération et celui des cantons est tel que la réforme projetée devra prendre en considération les intérêts de ces derniers. De ce point de vue, il conviendra de préciser les domaines des obligations et des ressources financières de la Confédération et des cantons en respectant les droits de souveraineté de chacun.

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet d'arrêté fédéral relatif à la réforme constitutionnelle des finances fédérales, qui doit donner à la Confédération le droit constitutionnel et les moyens matériels d'accomplir les tâches politiques et financières qui viennent d'être exposées.

CHAPITRE PREMIER

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA POLITIQUE FISCALE DE LA CONFÉDÉRATION

A. COMPÉTENCE DE LA CONFÉDÉRATION EN MATIÈRE FISCALE

I. La période antérieure à la constitution actuelle.

Lors de la création, il y a 100 ans, de l'Etat fédératif, on n'attribua à la Confédération qu'un petit nombre de tâches nécessitant de grandes dépenses, uniques ou durables. En ce qui concerne l'armée, la Confédération prit à sa charge l'instruction des troupes du génie, de l'artillerie et de la cavalerie, les frais de l'instruction militaire supérieure dans toutes les armes et une part des frais du matériel de guerre. Elle devait en outre verser des subventions aux cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais pour leurs routes alpestres. Les autres tâches de la Confédération n'avaient qu'une faible portée financière; pour couvrir ses dépenses, la Confédération avait à sa disposition:

1° Le produit de sa fortune. Conformément à leur origine, ces recettes furent désignées primitivement comme intérêts du fonds fédéral de guerre. Dans le budget de 1850, ces intérêts formaient la moitié des recettes; dans celui de 1948, ils n'en représentent plus que 3 pour cent.

2° Le produit des péages. Dans le budget de 1850, une fraction de 52 pour cent des droits de douane revenait aux cantons comme compensation pour la suppression des péages cantonaux. Les frais de perception s'élevant

à 15 pour cent des recettes, la Confédération n'encaissait finalement que le 33 pour cent des droits, soit 1 million de francs de l'ancienne monnaie.

3^o Les recettes de l'administration des postes. De tout temps, le Conseil fédéral s'est prononcé pour une utilisation fiscale modérée de ces recettes-là.

4^o Le produit de l'administration des poudres, dont l'importance financière était minime, et l'est restée.

5^o Les contributions des cantons (contingents). Elles ne furent perçues qu'une seule fois en 1849, pour couvrir des frais d'occupation des frontières.

Les recettes attribuées à la Confédération correspondaient à ses besoins, comme le montre le compte d'Etat de 1850 (en milliers de fr.):

<i>Recettes.</i>		<i>Dépenses.</i>	
Produit de la fortune . . .	663	Intérêts.	236
Recettes des réales: postes, douane, etc. (brutes). . .	9 885	Frais d'administration et armée.	9 303
Divers	20	Subventions, etc.	42
	<u>Totaux 10 568</u>		<u>Totaux 9 581</u>
		Excédent de recettes	987

Tableau 1. Finances de la Confédération de 1850 à 1870.

Année	Recettes nettes		Dépenses nettes	Excédent de recettes ou déficit
	Total	dont droits de douane		
	millions de francs			
1850	4,66	4,02	4,57	+ 0,09
1855	6,16	5,73	5,40	+ 0,76
1860	8,40	7,77	8,63	— 0,23
1865	9,34	8,72	9,57	— 0,23
1870	9,21	8,57	18,21 (1)	— 9,00

(1) Y compris frais d'occupation des frontières pendant la guerre franco-allemande.

II. Les grandes lignes du développement constitutionnel de 1874 à 1913.

Si les droits réduits que l'ancienne constitution accordait à la Confédération l'obligeaient à limiter étroitement ses dépenses, l'adoption de la constitution de 1874 modifia du tout au tout la politique fédérale dans ce domaine. L'obligation de prendre à sa charge presque toute l'organisa-

tion militaire accrut déjà notablement les besoins financiers de l'Etat fédéral. Il est vrai que la nouvelle constitution supprimait les dédommagements à verser aux cantons en raison de l'abolition des droits cantonaux en matière de postes et de douanes et qu'elle réservait à la Confédération la moitié du produit de la taxe d'exemption du service militaire.

La constitution de 1874 a été l'objet de plus de 40 revisions partielles. On constate que ces revisions ont eu pour conséquence d'accroître constamment les droits de la Confédération; cela est vrai non seulement pour l'unification du droit civil et du droit pénal par exemple, mais encore pour les nouvelles tâches imposées par le progrès technique, l'évolution économique et sociale, et qui furent confiées à la Confédération et non pas aux cantons. Il n'y a pas que l'armée — qui coûte aujourd'hui beaucoup plus qu'en 1848 — qui ait passé presque entièrement entre les mains de l'Etat fédéral. La Confédération est aussi responsable du ravitaillement du pays en blé; elle exerce la haute surveillance sur la police des eaux et des forêts; elle légifère en matière de chasse, de circulation des automobiles et des cycles, de navigation et d'aviation; elle règle le domaine des chemins de fer et exploite la majeure partie du réseau suisse; elle accorde des subventions très diverses, qui reviennent en bonne partie aux cantons. La Confédération règle et soutient l'assurance-maladie et accidents; elle fait fonctionner elle-même la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents; elle a créé l'assurance-vieillesse et survivants et aurait le droit d'instituer une assurance-invalidité; elle organise et finance la lutte contre les maladies infectieuses et les épizooties, etc. Des dispositions constitutionnelles récemment adoptées ont donné à l'Etat fédéral la compétence de légiférer en matière de protection de la famille. Les nouveaux articles constitutionnels d'ordre économique lui ont conféré des attributions extrêmement nombreuses dans le domaine économique et social: encouragement de l'agriculture, défense nationale en temps de guerre, lois sur les trusts, lutte contre les crises et le chômage, protection des ouvriers, formation professionnelle, assurance-chômage, collaboration entre employeurs et employés, etc.

L'augmentation continue des attributions de la Confédération dans ces diverses matières lui a imposé des charges financières constamment accrues alors que les recettes prévues par la constitution ne suivaient qu'une progression infiniment plus lente. Lors de l'adoption de la constitution de 1874, la Confédération se vit seulement attribuer le produit de la taxe d'exemption du service militaire et libérée de l'obligation de rembourser aux cantons une part des péages. En 1876, les dépenses de la Confédération atteignirent 18 millions de francs, se répartissant en pour-cent comme suit: service de la dette 8, législation et administration 9, armée 68, justice, police et mesures sanitaires 1, économie publique 2, constructions 9, instruction, sciences et arts 2, autres dépenses 1. Les recettes, d'un montant total de 17 millions de francs, provenaient des sources suivantes (en %): postes 2, douanes 92, divers 6. On voit combien les recettes sont peu en

rapport avec les dépenses incombant à l'Etat: en regard des charges constamment croissantes depuis 1874 que le peuple et les chambres ont imposées à la Confédération, il n'y avait jusqu'en 1917 qu'une seule recette importante: les droits de douane. Et pourtant la période de 1874 à 1913 fut, pour les finances fédérales, une période d'équilibre, comparée aux années ultérieures.

Tableau 2. Finances de la Confédération de 1875 à 1913.

Compte d'administration Année	Recettes		Dépenses		Dépenses militaires en % des recettes douanières	Excédent de recettes ou déficit
	Total	Produit des douanes	Total	Armée		
	millions de francs				%	mill. de fr.
1875	18,6	15,2	19,4	11,0	72,4	— 0,8
1880	23,1	15,7	21,7	11,7	74,8	+ 1,4
1885	26,8	19,3	24,7	14,1	73,0	+ 2,1
1890	39,1	28,6	38,2	20,6	71,9	+ 0,9
1895	51,4	39,7	46,8	23,0	58,0	+ 4,6
1900	58,5	43,3	60,2	27,7	64,0	— 1,7
1905	78,2	58,0	65,6	30,5	52,2	+ 12,6
1910	96,4	73,6	90,9	42,3	58,0	+ 5,5
1913	100,5	76,0	105,8	45,8	59,7	— 5,3

III. L'évolution de la politique fiscale de 1914 à 1939.

1. La période de la première guerre mondiale.

L'assise constitutionnelle des finances fédérales subit pour la première fois une rude épreuve lors de la guerre mondiale de 1914/18. Les recettes douanières, particulièrement sensibles aux conjonctures nées de la guerre et qui de 1906 à 1913 avaient constamment augmenté, tombèrent de 77 millions de francs en 1913 à 44 millions en 1918. Les frais de mobilisation atteignirent 1190 millions de francs; pour les couvrir, la Confédération émit 9 emprunts de mobilisation dans le pays et 2 aux Etats-Unis. En 1918, elle émit des bons de caisse pour consolider une dette flottante qui avait atteint le demi-milliard.

Tableau 3. Finances de la Confédération de 1914 à 1919.

Compte d'administration et compte capital Année	Recettes	Dépenses	Déficit	Fortune ou dette
	millions de francs			
1913	113,5	127,0	13,5	+ 102,5
1914	94,4	227,2	132,8	— 30,3
1915	92,9	302,3	209,4	— 239,7
1916	196,3	337,3	141,0	— 380,7
1917	242,4	457,8	215,4	— 596,2
1918	270,7	535,9	265,2	— 861,4
1919	423,1	648,0	224,9	— 1086,3

L'accroissement des déficits annuels et la rapide augmentation de la dette montrent clairement que l'assise constitutionnelle des finances fédérales n'était pas adaptée aux besoins des périodes de guerre et de crise. La Confédération se vit obligée pour la première fois, et sur une vaste échelle, de recourir à des mesures exceptionnelles. En décembre 1914 déjà, le Conseil fédéral, voulant réduire les dépenses, prévoyait de suspendre les versements à différents fonds, de renoncer au relèvement trisannuel périodique des traitements du personnel fédéral et de réduire les subventions pour un montant de 2½ millions de francs. De leur côté, les chambres fédérales décidèrent de doubler la taxe militaire pour les années 1914 et 1915 et prescrivirent l'augmentation des recettes de la régie des alcools, ainsi que le relèvement des taxes postales et téléphoniques; elles provoquèrent de la sorte une augmentation de recettes d'environ 10 millions de francs. Le 6 juin 1915, le peuple et les cantons adoptèrent les dispositions constitutionnelles transitoires concernant le premier impôt fédéral de guerre; en 1916, le Conseil fédéral décida, d'accord avec les chambres, la création d'un impôt fédéral sur les bénéfices de guerre, fixé primitivement à 25 pour cent des bénéfices faits depuis le 1^{er} janvier 1915. Le premier impôt de guerre rapporta, jusqu'en 1927, la somme de 127 millions de francs, dont 25 millions revinrent aux cantons; l'impôt sur les bénéfices de guerre rapporta 731 millions de francs jusqu'en 1932 (part des cantons: 62 millions).

C'est au cours de la première guerre mondiale que l'on donna à la Confédération des droits constitutionnels plus étendus pour la perception d'impôts à but non précisé: lors de la votation populaire du 13 mai 1917, l'article 41 *bis* prévoyant l'institution de droits de timbre fut accepté à la majorité de 22 000 voix et 7 cantons. On en resta là. L'initiative demandant la création d'un impôt fédéral permanent sur la fortune et le revenu fut rejetée dans la votation populaire du 2 juin 1918 à une majorité de 49 000 voix et de 7 cantons. Le résultat de ce scrutin encouragea la

présentation d'un projet accordant à la Confédération le droit temporaire de prélever un nouvel impôt extraordinaire de guerre, projet qui fut accepté dans la votation du 4 mai 1919 par 308 000 voix contre 165 000 et 20 cantons contre 2; cet impôt de guerre fut perçu jusqu'en 1932 en trois périodes de quatre ans.

La période de la première guerre mondiale prit ainsi fin sans que la Confédération ait vu s'accroître d'une façon permanente sa compétence en matière financière, droit de timbre excepté. Comme par le passé, l'Etat fédéral ne disposait pas de ressources régulières et légales pour faire face à ses besoins accrus en temps de guerre ou de crise; il ne lui restait que le recours au droit de nécessité.

2. L'entre-deux guerres.

a. Les finances fédérales pendant la crise d'après-guerre et la période de redressement de 1920 à 1925.

La crise sociale qui éclata aussitôt après l'armistice dissipa bien vite l'espoir de remettre d'aplomb les finances fédérales à l'aide du deuxième impôt de guerre, de l'impôt sur les bénéfices de guerre, des droits de timbre et d'un relèvement modéré des taxes douanières. La hausse des prix qui se poursuivit après la fin des hostilités entraîna alors de très fortes dépenses pour assurer l'approvisionnement du pays et lutter contre le renchérissement. D'autres dépenses furent encore nécessaires jusqu'en 1921 pour l'aide aux chômeurs et la lutte contre la crise économique.

Tableau 4. Finances de la Confédération de 1920 à 1932.

Compte d'administration et compte capital Année	Recettes	Dépenses	Excédent de recettes ou déficit	Endettement
	millions de francs			
1920	300,7	388,2	— 87,5	1173,8
1921	308,8	526,8	— 218,0	1391,8
1922	365,4	417,9	— 52,5	1444,3
1923	344,8	411,5	— 66,7	1511,0
1924	349,7	393,2	— 43,5	1554,5
1925	374,9	387,0	— 12,1	1566,6
1926	414,4	372,7	+ 41,7	1524,9
1927	385,9	364,9	+ 21,0	1503,9
1928	427,7	398,4	+ 29,3	1474,6
1929	447,0	416,3	+ 30,7	1443,9
1930	584,2	546,8	+ 37,4	1406,5
1931	512,1	444,5	+ 67,6	1338,9
1932	493,8	476,6	+ 17,2	1321,7

L'année 1922 marque le début d'une période de détente de 10 ans. De 1926 à 1932, les recettes ordinaires, complétées par le produit des impôts de guerre, couvrirent toutes les dépenses. Il y eut même quelques excédents de recettes qui permirent de réduire la dette d'environ 250 millions de francs en 7 ans; l'endettement, qui avait atteint son maximum en 1925, diminua dès lors progressivement grâce à un amortissement systématique. Il est clair que durant cette période d'amélioration, personne ne pensa à étendre les droits constitutionnels de la Confédération en matière de recettes. En autorisant la Confédération à imposer le tabac (art. 41^{ter}) et en réservant sa part du produit de l'imposition de l'alcool (art. 34^{quater}), on donna, en revanche, une base constitutionnelle aux mesures à prendre pour assurer la couverture des dépenses fédérales en faveur de la future assurance-vieillesse et survivants.

b. Le droit de nécessité en matière financière de 1933 à 1937.

Peu après cependant éclatait la terrible crise économique qui caractérisa les années précédant la deuxième guerre mondiale. Tandis que les recettes douanières et les droits de timbre diminuaient, les moyens mis en œuvre pour lutter contre la crise prenaient une ampleur jusqu'ici inconnue. Les programmes financiers des années 1933 et 1936 furent la réaction de l'Etat en face du déséquilibre de ses finances. Les arrêtés fédéraux du 13 octobre 1933 et du 31 janvier 1936 relatifs aux mesures extraordinaires et provisoires destinées à rétablir l'équilibre financier ont été munis de la clause d'urgence et par conséquent soustraits à l'approbation du peuple et des cantons. Du point de vue juridique ils contenaient, à n'en pas douter, des dispositions modifiant les textes constitutionnels; cela est vrai en tout cas du programme financier de 1933, qui donnait à la Confédération le droit de percevoir un impôt général sur les boissons et un impôt direct, dit contribution de crise, ainsi que celui de prélever sur les recettes de l'imposition du tabac et de l'alcool des sommes affectées à des buts généraux. Cela est vrai encore de la disposition aux termes de laquelle aucune nouvelle dépense ne pouvait être faite, à moins que les crédits nécessaires ne soient disponibles ou n'aient été ouverts par la voie constitutionnelle. Jamais auparavant les chambres n'avaient dû prendre de telles libertés à l'égard de la charte fondamentale du pays. On constata bientôt que les mesures fiscales, à elles seules, ne suffisaient pas à mettre la Suisse à l'abri des répercussions de la crise économique mondiale; le 26 septembre 1936, le Conseil fédéral dut décréter la dévaluation du franc. Le droit de nécessité, c'est-à-dire les programmes financiers de 1933 et de 1936, a amélioré les finances de la Confédération (y compris les CFF, la banque nationale, la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents et les caisses d'assurance du personnel) de 242 millions de francs, et celles des cantons de 24 millions; l'amélioration totale, de 266 millions de francs, est due pour 102 millions à des économies et pour 164 millions à des nouvelles recettes.

Tableau 5. Finances de la Confédération de 1933 à 1938.

Compte d'administration et compte capital Année	Recettes	Dépenses	Excédent de recettes ou déficit	Endettement
	millions de francs			
1933	475	513	— 38	1359
1934	548	530	+ 18	1341
1935	531	528	+ 3	1339
1936	562	635	— 73	1412
1937	598	618	— 20	1432
1938	606	703	— 97	1529

c. Les efforts faits pour revenir à un régime constitutionnel en 1938 et 1939.

L'amélioration de la situation économique et la stabilisation relative des finances fédérales qui se produisirent en 1937 engagèrent le Conseil fédéral à tenter de nouveau de supprimer les inconvénients d'un régime financier mi-constitutionnel en accordant les charges imposées à la Confédération et ses ressources légales. Par une large révision des articles financiers, on devait mettre fin à l'état existant entre les charges financières imposées par la constitution et les recettes, devenues insuffisantes, créées par elles. Pour gagner du temps, le gouvernement demanda aux chambres de proroger jusqu'à fin 1938 les programmes financiers de 1933 et 1938. Cette prorogation fit l'objet d'un arrêté fédéral du 28 octobre 1937. Le 18 mars 1938 déjà, le Conseil fédéral présentait aux chambres son premier message relatif à la réforme des finances fédérales; les buts principaux de cette réforme, disait-il, étaient de substituer au droit de nécessité un régime fondé sur la constitution, d'assurer l'équilibre des comptes et d'amortir systématiquement la dette.

Dans une première étape, il s'agissait de compléter ou de reviser la constitution selon les principes suivants: limitation des dépenses; création d'une base légale pour l'impôt sur la bière institué par le droit de nécessité; institution d'un impôt sur les bénéfices de guerre et d'un impôt sur la fortune et le revenu (impôt pour la défense nationale) en vue de couvrir les dépenses militaires extraordinaires; suppression de la part des cantons au produit des droits de timbre; obligation pour la Confédération de réserver à l'assurance-vieillesse sa part du produit du monopole de l'alcool, ainsi que le produit total de l'impôt sur le tabac.

Lors des discussions aux chambres fédérales, le projet du Conseil fédéral subit quelques atténuations; c'est ainsi que la part du produit des droits de timbre revenant aux cantons fut maintenue. Mais ce projet amendé n'obtint pas l'assentiment de tous; le 24 juin 1938 il fut repoussé par le

Conseil national à une voix de majorité. Après la première guerre mondiale, le Conseil fédéral n'avait pas pu se décider à proposer une revision complète du régime financier de la Confédération; cette fois-ci les chambres faisaient sombrer la réforme en refusant le projet gouvernemental. Il fallut encore se contenter des dispositions constitutionnelles existantes, qui, comme l'expérience l'avait maintes fois prouvé, n'étaient pas assez larges en temps normal et bien insuffisantes en temps de crise.

Après l'échec devant le parlement, le Conseil fédéral convoqua une conférence inter-partis et présenta aux chambres, le 19 août 1938, un nouveau projet transactionnel qui prévoyait un régime transitoire constitutionnel de trois ans. Selon ce projet, il s'agissait de verser le produit de l'imposition du tabac et de l'alcool, après déduction d'un montant annuel de 18 millions de francs réservé à des buts sociaux, à la caisse fédérale du 1^{er} juin 1939 au 31 décembre 1941, et en outre affecter pendant la même période aux dépenses pour la défense nationale le produit de l'impôt de crise, prolongé à cet effet; enfin il y avait lieu de prolonger jusqu'à fin 1941 les prescriptions encore en vigueur des programmes financiers de 1933 et de 1938 en y apportant quelques atténuations. Ces dispositions constitutionnelles transitoires reçurent l'approbation du peuple et des cantons le 27 novembre 1938. Le 22 décembre 1938, le parlement adopta l'arrêté fédéral relatif au régime financier de 1939 à 1941. Entre-temps, la situation politique européenne s'était aggravée à tel point que les dispositions fondées sur le droit de nécessité apparurent bientôt comme insuffisantes et dépassées par les événements.

Par souci de précision, nous mentionnerons encore ici l'arrêté fédéral du 6 avril 1939 complétant la constitution fédérale en vue de l'octroi et de la couverture partielle de crédits destinés au renforcement de la défense nationale et à la lutte contre le chômage. Par cette disposition transitoire, la Confédération acquit le droit de prélever un impôt de compensation auprès des grandes entreprises et du commerce de détail en vue d'amortir ses dépenses pour la création des possibilités de travail.

IV. Les mesures fiscales prises en vertu des pouvoirs extraordinaires pendant la seconde guerre mondiale.

Depuis 1933, l'aggravation de la situation politique générale en Europe obligea la Confédération à renforcer les mesures de défense militaires et économiques, ce qui accrut notablement ses besoins financiers. Aux dépenses d'armement s'ajoutèrent, dès la fin du mois d'août 1939, les frais de mobilisation. Les possibilités de rétablissement de l'équilibre financier devenaient ainsi plus problématiques que jamais. Il fallait en outre maintenir le franc suisse et parer à une hausse générale des prix. Dans ces conditions, le régime transitoire institué le 30 septembre 1938 se révéla insuffisant en face de besoins financiers inéluctables.

Nous n'hésitâmes pas, au début de la guerre, à chercher immédiatement de nouvelles recettes. Le 12 juin 1940, usant des pouvoirs extraordinaires qui nous avaient été accordés le 30 août 1939, nous décidâmes l'institution d'un impôt fédéral sur les bénéfices de guerre dont le produit était destiné à couvrir les frais de mobilisation; le 19 juin 1940, nous demandâmes aux chambres d'insérer dans la constitution des dispositions transitoires ayant pour effet d'introduire entre autres un prélèvement sur la fortune appelé « sacrifice pour la défense nationale », un impôt sur la fortune et le revenu frappant les personnes physiques et morales et appelé impôt pour la défense nationale (pour remplacer la contribution de crise), un impôt sur le chiffre d'affaires, ainsi qu'un prélèvement de 325 millions de francs (dont 75 millions pour la création de possibilités de travail) sur le fonds d'égalisation des changes de la banque nationale, enfin la prolongation de la validité des programmes financiers jusqu'à fin 1945. Les chambres adoptèrent le projet par arrêté du 11 avril 1940; mais la situation générale avait entre-temps pris une si grave tournure qu'il convenait d'éviter les discussions de politique intérieure qu'aurait déclenchées la campagne précédant un vote populaire. D'accord avec le parlement, nous estimâmes indispensable de mettre aussitôt en vigueur ces mesures fiscales en usant de pouvoirs extraordinaires. L'arrêté du Conseil fédéral du 30 avril 1940 prescrivant des mesures propres à amortir les dépenses militaires extraordinaires et à ordonner les finances fédérales instaura les impôts prévus par l'arrêté du 11 avril, sans consultation populaire; il était trop tard pour suivre la voie constitutionnelle. Le recours aux pouvoirs extraordinaires était la conséquence de l'imprévoyance qu'on avait manifestée avant la tourmente en négligeant de combler une lacune, depuis longtemps bien évidente, de notre charte nationale.

Si l'on a ainsi laissé passer le moment favorable pour introduire le principe des impôts de guerre dans la constitution, il faut reconnaître, en revanche, que le gouvernement et les chambres ont décrété aussitôt que possible les impôts indispensables. Les hostilités durèrent cependant beaucoup plus longtemps qu'on ne pouvait l'imaginer pendant l'hiver 1939/40 et s'étendirent à bien d'autres pays dans la suite. Aussi nous vîmes-nous obligés, d'accord avec le parlement, d'adapter à une situation entièrement nouvelle notre politique fiscale, militaire et économique; cette adaptation ne pouvait se faire que par la voie des pouvoirs extraordinaires. Notre arrêté du 13 octobre 1942 créa l'impôt sur le luxe, ceux du 20 novembre 1942 instituèrent une surtaxe s'ajoutant à l'impôt pour la défense nationale, le deuxième « sacrifice pour la défense nationale » et une augmentation de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Le 1^{er} septembre 1943, nous décidâmes la perception d'un impôt anticipé. En tant qu'il ne s'agit pas d'impôts uniques, les mesures ci-dessus sont valables jusqu'à fin 1949. Enfin, par un arrêté urgent du 21 décembre 1945, la durée de validité des programmes financiers a été prolongée une seconde fois jusqu'à fin 1949 également.

La portée financière des mesures prises en vertu des dispositions fiscales extraordinaires fut considérable. Les impôts de guerre auront fourni à eux seuls de 1940 à 1948 à la Confédération environ 4,8 milliards de francs. Sur les 1800 millions de francs de recettes figurant au budget de 1948, 835 (46%) proviennent des impôts de guerre.

Tableau 6. *Montant et couverture des frais de la défense militaire et économique du pays.*

	Comptes (valeurs nettes)								Budget		Total
	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	
	millions de francs										
<i>Coût</i>	603 ⁽¹⁾	1128	1317	1114	1340	1532	1355	1045	513	558	10 505
Défense militaire du pays . . .	603	1040	1156	929	1054	1159	905	369	226	209	7 650
Défense écono- mique du pays et autres mc- sures	—	88	161	185	286	373	450	676	287	349	2 855
<i>Couverture</i>	47	276	474	417	428	502	496	1127	630	835	5 232
Contribution de crise	22	8	30	8	3	1	0	0	—	—	72
Impôts sur les béné- fices de guerre .	—	6	27	63	67	59	54	52	50	50	428
Sacrifice pour la défense natio- nale	—	12	382	125	22	7	77	407	101	46	1 179
Impôt sur le chiffre d'affaires . . .	—	—	7	132	197	247	281	347	310	400	1 921
Impôt pour la défense natio- nale	—	—	28	88	131	164	47	156	90	260	964
Impôt sur le luxe .	—	—	—	1	8	9	12	14	13	16	73
Impôt anticipé .	—	—	—	—	—	15	25	51	46	63	200
Autres recettes .	25 ⁽²⁾	250 ⁽³⁾	—	—	—	—	—	100 ⁽³⁾	20 ⁽⁴⁾	—	395
<i>Découvert</i>	556	852	843	697	912	1030	859	—	—	—	5 273
<i>Excédent de recettes</i>	—	—	—	—	—	—	—	82	117	277	—

(1) Y compris les dépenses de 1934 à 1938.
(2) Recettes du compte ordinaire 1934 à 1938.
(3) Prélèvements sur le fonds d'égalisation des changes.
(4) Part à l'assurance contre les risques de guerre.

La Confédération qui, au début de la guerre de 1914/18, avait un excédent actif de 100 millions de francs, avait au commencement du second conflit mondial un découvert d'environ 1900 millions de francs. La situation initiale était ainsi plus défavorable (environ 2 milliards de fr. de différence). L'endettement net a passé de 1,9 milliard de francs à fin 1939 à 8,5 milliards de francs environ à fin 1947; il a donc plus que quadruplé (4½). Sans le produit des impôts de guerre, le découvert à fin 1948 se serait élevé à 13,7 milliards de francs environ.

Tableau 7. Finances de la Confédération de 1939 à 1948 (1).

Compte d'administration et compte capital Année	Recettes	Dépenses	Excédent de recettes ou déficit	Endettement
	millions de francs			
1939	661	1064	— 403	1931
1940	959	1805	— 846	2777
1941	999	1883	— 884	3661
1942	879	1654	— 775	4437
1943	922	2038	— 1116	5554
1944	933	2133	— 1200	6753
1945	1157	2880	— 1723	8476
1946	1777	1780	— 3	8479
1947 (2)	1255	1347	— 92	8571
1948 (2)	1673	1596	+ 77 (3)	8494

(1) Organisation de l'économie de guerre et diverses mesures de protection du pays, résultats nets.
 (2) Budget.
 (3) Compte d'administration + 13, compte de capital + 64 millions de francs.

B. L'OPINION PUBLIQUE ET LA POLITIQUE FISCALE

Le peuple suisse présente une grande diversité en ce qui concerne la langue, la confession, les opinions politiques, les professions et quant aux groupes ethniques et culturels qui le composent. Cette diversité suscite nécessairement des divergences d'opinions au sujet de la politique financière de l'Etat fédéral. Ce sont les principes politiques et des vues économiques inspirées par la position sociale des individus qui dictent les opinions à l'endroit de cette politique.

I. La politique fiscale de la Confédération dans ses rapports avec les cantons.

La raison profonde de l'état peu satisfaisant des finances fédérales au cours des trois dernières décennies réside en définitive dans le désaccord

régnant entre les appels adressés à l'aide financière de la Confédération par les cantons et par les divers groupes économiques d'une part et les ressources restreintes que l'on veut bien mettre à la disposition de l'Etat central pour remplir des tâches de plus en plus nombreuses d'autre part. Nous avons fait ressortir, plus haut, l'écart existant entre les ressources légales de l'Etat fédéral et l'ampleur des obligations dont on l'a chargé peu à peu. La Confédération s'est vu confier de tout temps de nouvelles tâches, en général sans opposition notable; et comme ces tâches ont augmenté en nombre sans que les ressources correspondantes aient toujours été prévues, il en est résulté une série de situations anormales. Mentionnons tout d'abord l'endettement progressif et la difficulté de l'enrayer, puisque les moyens propres à amortir les dettes faisaient défaut. Les recettes furent toujours mises au service des tâches urgentes et commandées par les circonstances du moment. Depuis plus de trente ans, la Confédération, tenue de couvrir les dépenses nécessitées par la défense militaire et économique du pays, a dû, par la force des choses et pour ne pas tomber dans une impasse financière, recourir à des recettes traditionnellement réservées aux cantons et aux communes. On ne peut reprocher sérieusement à la Confédération d'avoir ainsi empiété sur un domaine qui n'était pas le sien, puisque c'est par absolue nécessité qu'elle a dû le faire.

Celui qui comparerait superficiellement les dépenses de la Confédération en 1874 avec celles d'aujourd'hui serait tenté d'attribuer leur énorme accroissement au développement de la centralisation. Il serait pourtant erroné de croire que les cantons se soient peu à peu déchargés de leurs obligations sur l'Etat central. Numériquement parlant, on constate que le dixième à peine des charges actuelles de la Confédération incombait autrefois aux cantons. Les nouvelles charges sont dues essentiellement à des tâches que, dans le passé, on ne songeait pas à confier à l'Etat. Une part de ces obligations résulte évidemment du progrès technique de notre époque; une autre partie découle de l'accroissement de la population, de certains changements de la structure économique du pays, des progrès sociaux et enfin d'une évolution des idées en ce qui concerne le rôle même de l'Etat. D'une façon générale, on n'a pas enlevé des droits aux cantons, mais on a confié d'emblée à la Confédération des tâches que la majorité des citoyens désirait qu'elle remplît; un grand nombre de ces tâches auraient d'ailleurs dépassé les possibilités des cantons, car, par leur nature même, elles ne pouvaient être exécutées que sur le plan national. Lorsqu'il s'est agi de confier à la Confédération le soin d'assumer ces responsabilités, on n'a jamais invoqué le principe de la centralisation. Le motif déterminant fut toujours la conviction, exprimée par le vote du peuple et des cantons, qu'il n'y avait pas d'autre issue. C'est par ce processus - là que s'est édifié peu à peu l'Etat industriel et commerçant qui procure du travail et un revenu à une population ayant doublé (1840: env. 2,2 millions; 1947,

env. 4,4 millions), mais qui a dû aussi s'acquitter de ses tâches de prévoyance sociale en s'éloignant nécessairement du libéralisme économique.

Chacun peut, selon ses vues, regretter cette évolution; le fait est que la majorité des citoyens et des cantons l'a approuvée et que l'Etat ne peut pas facilement abandonner les tâches qui lui ont été confiées. Le changement complet qui s'est produit aujourd'hui dans le rôle de l'Etat à l'égard de la société et de l'économie est la rançon du progrès technique et industriel, mais aussi la conséquence de l'atrophie des échanges mondiaux et de l'instabilité politique contemporaine. On ne peut toutefois se soustraire aux effets de ce nouvel état de choses, pas plus qu'on ne peut revenir en arrière. L'histoire montre que l'accroissement des fonctions assumées par la Confédération n'a pas été la résultante de doctrines préétablies, mais qu'il est une nécessité imposée par les faits: notre pays devait passer par là si, au milieu de la rivalité des grands Etats, il voulait s'assurer une place honorable sur les marchés mondiaux, garantie d'un niveau élevé de la vie de ses habitants.

La perte par les cantons de quelques prérogatives au cours de cette évolution au profit de l'Etat fédéral est largement compensée par les nouvelles fonctions qui leur sont confiées au même titre qu'à la Confédération. Il est vrai que ces fonctions ne sont pas toujours propres à garantir la souveraineté des cantons; mais ceux-ci n'ont pas non plus intérêt à affirmer cette souveraineté dans tous les domaines, et il arrive que les charges imposées par les responsabilités pèsent plus lourd que le privilège de les avoir. Il arrive cependant aussi qu'un droit souverain des cantons existant depuis longtemps prenne actuellement une importance accrue; c'est par exemple le cas de la souveraineté sur les eaux qui, par suite de la construction de nombreuses usines hydroélectriques, revêt un intérêt beaucoup plus grand que jadis. Dans la plupart des cas, le partage des attributions fédérales et cantonales est réglé de telle sorte que les cantons sont chargés de l'application du droit fédéral. Ces derniers sont donc responsables de l'organisation administrative des mesures d'application et doivent mettre sur pied les offices nécessaires. Cette méthode de partage des attributions est évidemment un moyen efficace de maintenir la structure fédérative de nos institutions; la Confédération reconnaît ainsi le droit des cantons à participer sur pied d'égalité aux tâches fondamentales de l'Etat. Une telle collaboration manifeste, à n'en pas douter, un esprit fédéraliste. Un Etat fédéral dans lequel les inévitables conflits de compétence ne peuvent se régler par une collaboration effective ne saurait subsister.

C'est dans le domaine fiscal que le partage des attributions entre la Confédération et les cantons apparaît le plus nettement. En effet, ce sont les cantons qui sont chargés d'appliquer les dispositions fédérales relatives aux impôts directs tels que les impôts de guerre du premier conflit mondial, la contribution de crise, le sacrifice et l'impôt pour la défense natio-

nale. Sans l'aide des cantons, la Confédération n'aurait pas pu percevoir ces impôts; mais ce concours prêté à la Confédération a permis aussi aux cantons de jouer un rôle de premier plan en matière fiscale, sans parler de l'aide financière considérable qu'ils ont obtenue grâce aux parts leur revenant sur les impôts fédéraux. Il convient de rappeler ici que ces parts se sont élevées en 1938 à 42 millions de francs, en 1943 à 108, en 1944 à 100 et en 1945 à 110 millions de francs. Cette collaboration harmonieuse entre la Confédération et les cantons se manifeste également dans les subventions fédérales dont ils furent les bénéficiaires et qui s'élevèrent à 91 millions en 1938, à 149 en 1943, à 136 en 1944 et à 140 millions de francs en 1945. Un partage équitable en matière financière entre l'Etat fédéral et les cantons ne serait pas possible sans une certaine réciprocité et la reconnaissance de la solidarité qui les unit.

Tableau 8. Les finances cantonales

pour l'ensemble des cantons	1938	1943	1944	1945		Index 1945 (1938 = 100)
	millions de francs				%	
Rendement de la fortune et des entreprises commerciales et industrielles	85	94	91	93	8,5	109
Recettes d'exploitation des établissements	56	83	89	93	8,5	166
Impôts cantonaux ⁽¹⁾	295	382	414	452	41,3	153
Autres recettes fiscales	72	75	79	83	7,6	115
Parts de recettes fédérales	42	108	100	110	10,0	262
Subventions fédérales	91	149	136	140	12,8	154
Ristournes de la Confédération	14	35	36	38	3,5	271
Autres recettes	49	75	83	86	7,8	175
Total des recettes	704	1001	1028	1095	100	155
Total des dépenses	727	939	1037	1091	.	150
Total de la fortune publique, fortune nette ou endettement	- 46	95	87	94	.	.

(¹) Sans les parts des communes.

Les finances des cantons ont beaucoup moins souffert de la guerre que celles de la Confédération; les besoins financiers croissants des cantons — les dépenses ont passé de 727 millions en 1938 à 1091 millions de francs en

1945 — purent se maintenir au niveau des recettes. La situation financière des cantons s'est en général améliorée par rapport à la période d'avant-guerre; grâce surtout aux subventions fédérales, elle est après la guerre plus solide qu'avant. Il n'est presque pas de domaines de l'activité cantonale qui n'aient bénéficié de subventions fédérales.

Tableau 9. Subventions fédérales aux cantons.

Buts	1938	1943	1944	1945
	millions de francs			
Instruction et formation professionnelle	11	12	13	13
Constructions et routes	26	13	13	10
Agriculture et forêts	15	39	47	38
Mesures sanitaires et sociales	39	49	60	75
Autres subventions	0	36	3	4
Totaux	91	149	136	140

Les subventions fédérales jouent un rôle important dans les rapports entre la Confédération et les cantons. Dans bien des cas, elles représentent la part de la Confédération aux frais de mesures collectives qui l'intéressent au même titre que les cantons. Dans d'autres cas, elles sont à l'origine de mesures qui ressortissent aux cantons et qu'il est avantageux de prendre selon des directives communes dans l'ensemble du pays. Il arrive même que des subventions fédérales déclenchent certaines mesures cantonales ou communales répondant à des tâches qui répondent à des exigences actuelles. En toute sincérité, il faut reconnaître qu'elles expriment le sentiment de solidarité confédérale et qu'elles contribuent à établir un certain équilibre entre cantons riches et cantons pauvres.

La Confédération a tout intérêt à ce que les cantons aient des finances équilibrées et ne connaissent pas la gêne. Sans compter l'aide permanente que représentent les subventions, il est clair que la Confédération a maintes fois prêté son concours à des cantons en difficultés. Les cantons ont d'ailleurs aussi intérêt à ce que la situation financière de l'Etat fédéral soit saine. En effet, ce dernier ne saurait sans de bonnes finances remplir ses obligations, sauvegarder la monnaie et soutenir l'économie, ce à quoi les cantons sont les premiers intéressés. Ce sont des considérations de cet ordre qui doivent guider les autorités et le peuple dans le choix des mesures à prendre pour la réforme financière. Si cette réforme ne doit en aucun cas se faire au détriment des cantons et de leur souveraineté, les cantons eux-mêmes ont

le devoir de ne pas refuser à la Confédération les moyens dont elle a besoin pour assurer l'équilibre de ses finances, dans l'intérêt du pays tout entier. Les cantons n'ont en général pas de découvert; leurs finances sont en ordre et leurs recettes couvrent largement leurs dépenses. L'amortissement de la dette fédérale, l'établissement de l'équilibre budgétaire et l'adaptation des recettes aux dépenses par voie constitutionnelle sont des mesures dont la portée et l'intérêt pour le pays tout entier, et par conséquent pour les cantons, sont indiscutables.

II. La politique fiscale de la Confédération et l'économie nationale.

La répartition équitable des ressources financières entre l'Etat fédéral et les cantons est un des aspects de la réforme financière; mais celle-ci dépend aussi d'un autre problème, celui de l'adaptation de la politique financière aux nécessités de l'économie générale du pays.

La Suisse est, par tradition, un de ces pays qui sont fidèles au principe de l'équilibre des finances publiques. La nécessité qui est apparue pendant les deux guerres et pendant la crise économique de 1930 de suivre les fluctuations économiques internes et d'y adapter la politique financière a toutefois signifié l'abandon de ce principe rigide. Mais on a aussi essayé, lors de la dernière crise économique, de corriger le déséquilibre des comptes par une réduction des dépenses et par un accroissement des recettes fiscales; ce fut là le but des programmes financiers de 1933 et de 1936. Grâce aux mesures prises alors, les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes fournirent en l'an de crise 1935 40 millions de francs de plus qu'en 1929, année de prospérité économique. Comme le revenu national avait baissé à ce moment de 9,5 milliards à 7,4 milliards de francs, la part de ce revenu absorbée par l'impôt avait atteint 13,2 pour cent, c'est-à-dire notablement plus qu'avant la crise, où elle s'élevait à 9,9 pour cent de ce revenu. On chercha parallèlement à compenser les dépenses croissantes faites pour la lutte contre le chômage et contre la crise par des économies sur les dépenses ordinaires (subventions, traitements des fonctionnaires). Si, malgré ces mesures, la Confédération n'a pas réussi à rétablir chaque année l'équilibre de ses comptes, sa situation financière s'est cependant améliorée de 1929 à 1935, sa dette ayant déchu de plus de 100 millions de francs. Ce n'est que dans les années suivantes que la dette a recommencé à s'enfler, sans dépasser toutefois son montant de 1929. La Confédération a donc réussi à traverser la crise sans dommage pour sa situation financière; il est vrai qu'elle n'a pas fait pour atténuer les effets de la crise tout ce qu'on est aujourd'hui en droit d'attendre de l'Etat.

En effet, l'importance de l'intervention de l'Etat dans l'économie nationale n'a fait qu'augmenter depuis lors. Les dépenses de la Confédération (y compris les chemins de fer fédéraux et les postes, télégraphes et téléphones), et celles des cantons et des communes se montaient au total

en 1924 à 1,7 milliard de francs, soit 22 pour cent du revenu national. En 1938 à 2,3 milliards ou 28 pour cent. Elles atteignaient en 1945 4,6 milliards de francs, soit 36 pour cent de ce revenu. En comptant les communes non comprises dans la statistique, ainsi que les entreprises cantonales et communales, on doit admettre qu'en 1945 les pouvoirs publics ont fourni les $\frac{2}{5}$ du pouvoir d'achat de la nation; à elles seules les dépenses fédérales étaient du même ordre que les chiffres enregistrés pour l'industrie du bâtiment et l'exportation. Il est peu probable que le total des dépenses fédérales (administration, CFF et PTT) soient inférieures à 2,3 milliards de francs en 1950.

Si la Confédération est à même d'intervenir sur le marché du travail avec l'ampleur qu'illustrent les chiffres ci-dessus, sa politique financière se doit d'agir comme agent de coordination de l'activité économique du pays. Mais cette obligation est aussi celle des cantons et des communes, car ce n'est que dans la mesure où les pouvoirs publics coordonneront leur action économique sur le plan du travail, dont ils détiennent d'immenses possibilités, qu'ils pourront exercer une influence bienfaisante et régulatrice sur l'économie nationale. L'expérience a montré, ajoutons-le, que la politique adaptée à la situation économique n'est assurée de son plein succès que si elle est appuyée par les milieux économiques.

Pour assurer le succès d'une politique financière fédérale adaptée aux fluctuations économiques, il est important qu'elle s'exerce aussi bien en période de pleine activité économique qu'en période de marasme et que l'équilibre des comptes soit maintenu dans l'ensemble, les déficits des temps de crise étant compensés par des excédents de recettes au moment de l'épanouissement des affaires. Cette conception est une condition essentielle de la réussite du système; l'Etat au lieu de rester passif lors des années grasses ou même d'accentuer la reprise par ses commandes, doit plutôt agir comme frein. C'est pourquoi il est indispensable d'obtenir des bonis d'exercice lorsque l'économie nationale évolue d'elle-même, car sans cela l'amortissement des dettes contractées auparavant devient impossible. Une politique financière adaptée aux besoins de l'économie qui se borne à intervenir au moment de la dépression conduit fatalement à un endettement progressif qui ne peut que nuire au crédit national, au maintien d'une saine monnaie et aussi au contribuable.

L'expérience montre à vrai dire que dans une démocratie comme la Suisse il est relativement facile de solliciter l'intervention de l'Etat fédéral en temps de crise, mais qu'il est très difficile de la limiter en temps de prospérité et d'obtenir des excédents de recettes. On constate tout d'abord que le fonctionnement de l'appareil législatif est trop lent et manque de souplesse pour s'adapter en temps utile aux nécessités de la compression budgétaire et de l'expansion fiscale, adaptation qui rencontre en outre une forte opposition politique. Il faut enfin mentionner le rôle des cantons et des communes; si ceux-ci n'adoptent pas une politique financière parallèle

à celle de l'Etat central, les efforts de ce dernier resteront isolés et par conséquent insuffisants. Ce sont ces difficultés qui en définitive donnent à réfléchir lorsqu'il s'agit d'abandonner le principe classique de l'équilibre constant des finances publiques année après année, au profit d'une politique financière cyclique réglant l'équilibre budgétaire sur le rythme économique.

C. BUT DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DES FINANCES FÉDÉRALES ET PRÉPARATION DE CETTE RÉFORME

I. Le but.

Nous demandons par le présent message de résoudre la partie du problème de la réforme financière qui nécessite une révision de la constitution; cette révision sera le point de départ de la refonte de la législation fédérale en matière de recettes et de dépenses. Il s'agit donc, en fait, de remplacer par un droit constitutionnel le régime actuel, qui repose sur le droit de nécessité et sur des arrêtés pris en vertu des pouvoirs extraordinaires. Comme pour les articles économiques, la révision des articles financiers devra permettre de ne plus recourir au droit de nécessité pour défendre les intérêts fondamentaux de notre économie publique.

La validité des mesures prises en vertu du droit de nécessité expire le 31 décembre 1949. Il ne reste donc plus que deux ans à peine pour procéder à la révision constitutionnelle et pour arrêter les mesures d'exécution; le temps presse par conséquent pour mettre en train le travail législatif.

Le présent message expose toutes les mesures qui devront être inscrites dans la constitution révisée. Nous ne tenons pas pour judicieux de procéder à des révisions successives. Peuple et cantons sont en droit de connaître d'emblée l'ensemble des modifications nécessaires à la réforme financière. Nous croyons même devoir aller plus loin. C'est pourquoi nous exposons à larges traits dans ce message comment, selon les vues du Conseil fédéral, il faut envisager les dispositions d'exécution; on trouvera donc ici, à cet effet, des indications générales relatives aux lois fédérales nécessaires à l'application des dispositions constitutionnelles. Pendant la discussion de nos propositions concernant la révision des articles financiers de la constitution, nous préparerons les messages relatifs aux mesures d'exécution, de telle façon que la discussion des projets par le parlement puisse commencer aussitôt après le vote populaire sur la révision constitutionnelle. Les délais sont extrêmement courts si, comme nous l'espérons, le droit constitutionnel doit pouvoir remplacer le 1^{er} janvier 1950 le régime actuel, instauré en vertu du droit de nécessité.

II. Les mesures préparatoires.

Dès que la cessation des hostilités permet de voir un peu clair dans notre situation financière et économique, le département des finances et des douanes entreprit de préparer la réforme des finances fédérales. Malgré la confusion de la période d'après-guerre, il estima ne pas devoir attendre

davantage, eu égard aux délais très courts avec lesquels il fallait compter. Le 5 octobre 1945, il fit appel à une commission d'experts pour l'examen des questions fondamentales. Cette commission nous remit, le 14 mars 1947, un rapport contenant des recommandations, rapport qui fut aussitôt soumis pour avis aux autorités cantonales, aux partis politiques et aux grandes associations économiques. Pour éviter toutes redites, nous renvoyons aux annexes de ce message pour tout ce qui concerne la composition et l'activité de la commission des experts, ainsi que les avis recueillis. L'administration fédérale dut examiner les propositions faites et leurs multiples répercussions.

Nous avons été tenus au courant des propositions de la commission d'experts et les avis donnés par les autorités et groupements consultés, comme d'ailleurs de toutes les questions que suscite l'examen de ces propositions et suggestions par l'administration. Nous fondant sur cette vaste enquête préliminaire, nous arrêtâmes le 27 mars 1947 nos instructions pour l'élaboration du présent message et du projet de révision de la constitution. Nous n'aurions pas pu aboutir plus tôt à des conclusions définitives, car il nous fallait, évidemment, attendre la fin de la période de guerre avec ses répercussions sur le régime financier. Notre manière de voir concernant les différentes propositions tendant à réorganiser le système des recettes et des dépenses fédérales est exposée dans les chapitres qui s'y rapportent.

Après une étude approfondie et très consciencieuse du vaste problème, la commission d'experts est arrivée à la conclusion que la réforme des finances fédérales constitue la tâche par excellence des autorités fédérales et cantonales et du peuple suisse soucieux de l'avenir économique et social du pays. La commission est convaincue qu'on ne peut donner à ce problème sa vraie solution que par la voie du compromis entre les différents points de vue. Seule une solution tenant largement compte de la structure politique de la nation consacrée par l'histoire et de l'organisation économique traditionnelle aura chance d'être comprise et approuvée par le peuple et les cantons.

Le Conseil fédéral, après avoir examiné les nombreuses propositions que lui firent les autorités cantonales, les partis politiques et les associations économiques consultées, est du même avis. La réforme constitutionnelle des finances fédérales n'est pas un champ d'expérimentation pour solutions extrêmes faisant fi des traditions et des fondements de notre vie économique et sociale, ni l'occasion de vérifier des théories idéalistes sans contact avec la réalité. La réforme projetée observe un juste milieu; selon une vieille habitude helvétique, elle tient compte des données du présent et constitue une base sûre pour le perfectionnement de notre charte nationale. Elle sera réalisée si chacun veut bien admettre que le régime facile, mais combien dangereux pour la démocratie, du droit d'exception doit céder la place à celui des droits constitutionnels, grâce à une volonté d'entente l'emportant sur la poursuite d'intérêts particuliers.

CHAPITRE II

LES DÉPENSES DE LA CONFÉDÉRATION

A. GÉNÉRALITÉS

I. Introduction.

Les dépenses publiques ne servent, en dernière analyse, qu'à satisfaire à des besoins de la communauté. Ces besoins à satisfaire sont déterminés par les tâches reconnues à l'Etat. Les autorités politiques décident dans quelle mesure ils doivent être pris en considération. Vu sous cet angle, le budget des dépenses publiques n'est que la résultante des décisions d'une volonté commune, s'exerçant en vertu de l'ordre juridique. Considéré du point de vue historique, il est le reflet des conceptions et des courants politiques et économiques. L'histoire de notre Etat fédératif se dessine en effet nettement dans l'histoire des dépenses publiques. C'est là un fait qu'il faut reconnaître si l'on veut exprimer un jugement sain sur les dépenses publiques. L'étude de ces dépenses montre combien durables ont été les effets des guerres sur les finances de l'Etat et combien profondes ont été les modifications qui en sont résultées. Le rôle croissant que joua, depuis les dernières années du XIX^e siècle, l'économie dans la vie politique a exercé sur nos finances publiques une influence au moins aussi grande que les besoins sans cesse croissants. Quant aux crises économiques, point n'est besoin de chercher à prouver qu'elles ont influé considérablement sur le développement des dépenses de l'Etat. Même les périodes de prospérité, au cours desquelles les recettes s'accroissaient pour ainsi dire d'elles-mêmes, influèrent sur les dépenses publiques. Les fortes recettes douanières des cent dernières années n'induisirent-elles pas la Confédération à se charger, à titre durable, de tâches nouvelles, pour lesquelles il fut, dans la suite, toujours plus difficile de trouver les ressources nécessaires. L'évolution des idées dans le domaine social et économique a eu, enfin, des répercussions durables sur les finances publiques. La manière de concevoir les rapports entre l'Etat et l'économie et entre l'Etat et l'individu, s'est aussi modifiée au cours des années, ce qui n'a pas été sans exercer également une influence sur les finances publiques. Les transformations de la structure économique du pays jouent cependant aussi un rôle dans ce domaine. L'industrialisation qui s'est sans cesse poursuivie au cours des XIX^e et XX^e siècles a fait de l'ancien Etat agricole un Etat industriel provoquant un développement toujours plus rapide des villes et des localités industrielles. Cette transformation de la Suisse et l'augmentation de la population ont eu pour conséquence un accroissement des tâches confiées à la Confédération, aux cantons et aux communes. Il fallut créer de nouvelles administrations pour l'exécution des tâches générales, sociales et économiques. Mais la Confédération, les cantons et les communes furent aussi amenés à exploiter eux-mêmes des entreprises d'une importance

considérable. A l'amélioration des conditions de vie de la population correspondit une augmentation des tâches des services publics. Pour améliorer la qualité de notre production industrielle afin d'être en mesure de lutter dans les meilleures conditions possibles avec la concurrence étrangère, il fallut aussi développer l'instruction scolaire et la formation professionnelle et encourager la spécialisation. Toutes ces mesures entraînèrent un fort accroissement des activités de l'Etat.

La politique intérieure, elle aussi, se reflète clairement dans les finances de la Confédération, en particulier dans ses dépenses. Après la première guerre mondiale notamment, les salariés et les agriculteurs se groupèrent en partis à tendances surtout économiques; la politique fut dès lors dominée jusqu'à un certain point par les problèmes économiques. Cette évolution avait été préparée par le passage de la démocratie représentative à la démocratie pure, laquelle permet au peuple, voire à chaque électeur, par l'usage du droit de referendum et d'initiative, d'exercer un action directe sur la législation. Le mouvement démocratique des années 60 et 70 a été marqué par une tendance à caractère fortement économique. Vers 1890 le peuple commença à manifester certains désirs d'ordre économique et social. Ce mouvement aboutit bientôt à l'adoption de dispositions de droit fédéral, concernant en particulier l'assurance-maladie et accidents, le monopole des billets de banque ou la politique douanière et ferroviaire. Les problèmes de politique pure jouèrent un rôle de plus en plus restreint, en grande partie en raison du fait que la constitution les avaient résolus dans une large mesure au cours des années postérieures à 1848. La voie était donc ouverte pour des innovations sociales et économiques. Cette évolution a été fortement accentuée par les deux guerres mondiales et les années de crise vécues dans l'intervalle.

Notre aperçu ne serait pas complet si nous n'esquissions pas également l'histoire des rapports entre la Confédération et les cantons. Le nouvel Etat fédératif de 1848 ne fut pas chargé immédiatement de tâches très nombreuses. Ainsi que l'historien Edouard Fueter l'a démontré, il y avait pour cela de bonnes raisons: « Le parti radical, en refusant toute collaboration des adversaires vaincus, savait qu'il portait seul la responsabilité du nouvel Etat et de son gouvernement. Il savait pertinemment qu'il n'y avait qu'un seul moyen de rendre le nouveau régime populaire et durable: accomplir des tâches utiles et créer des institutions nécessaires qui n'auraient pu être réalisées sous le régime institué par la Restauration. Pour parvenir à ces fins, il fallait tout d'abord vaincre une difficulté d'un genre spécial. L'ancien régime n'avait, certes, accompli que peu de choses. Mais il n'avait presque rien coûté. On avait donc de sérieuses raisons de craindre qu'une augmentation des impôts ne discréditât rapidement le nouveau régime et ne renforçât l'opposition. De toute évidence, il n'y avait qu'une issue: s'en tenir au strict minimum, afin de maintenir dans

de modestes limites les prestations financières des citoyens en faveur du nouvel Etat fédératif. C'est le principe qui fut appliqué, et l'on réussit à mettre en activité la nouvelle administration fédérale sans décréter d'impôts directs ni réclamer des quotes-parts aux cantons. On put conserver le système financier prudent et économe du passé. Aussi les premiers comptes de la Confédération ne présentaient-ils qu'un montant de dépenses d'environ 5 millions de francs. Si nous ouvrons le compte de 1852, nous y trouvons les dépenses suivantes :

	Fr.
Service des intérêts	238 000
Autorités et personnel	894 000
Dépenses de l'administration civile	2 530 000
Dépenses de l'administration militaire	1 111 000
Subventions.	33 000
Autres frais généraux et dépenses pour le matériel	362 000
Total	<u>5 168 000</u>

Les subventions fédérales étaient alors distribuées parcimonieusement : elles n'atteignirent cette année-là que le montant de 33 000 francs, dont 6000 furent versés au titre de la politique sociale, 10 000 alloués aux institutions d'utilité publique et d'assistance et 17 000 destinés au développement du commerce, de l'industrie, de l'artisanat et des communications.

Depuis cette époque jusqu'au budget pour 1948, où est inscrit un total de dépenses de plus de 1 milliard 700 millions, ou jusqu'au plan financier pour la moyenne des années 1950 et suivantes, prévoyant des dépenses de l'ordre de 1 milliard 350 millions de francs, le chemin parcouru a été long et fortement montant. La loi de l'accroissement constant des dépenses publiques semble là aussi se vérifier.

Si nous recherchons les influences et les facteurs qui ont exercé un effet déterminant sur les dépenses de la Confédération, nous constatons qu'il y a l'accroissement naturel de la population et la dévaluation progressive de la monnaie, mais aussi des faits d'ordre extérieur, tels que la vaste centralisation nécessitée par l'évolution des conditions, les guerres, les crises économiques, la tendance à la nationalisation et le développement des idées sociales. Au moment où nous entreprenons la réforme des finances fédérales, il paraît indiqué de se faire des idées claires sur ces points.

Pour cela, nous devons tout d'abord déterminer le rôle des dépenses publiques dans la communauté et leur influence sur la vie économique. L'homme travaille pour couvrir des besoins. L'Etat cherche avant tout à couvrir les besoins de la collectivité, à répondre à des exigences dans l'intérêt commun. Cela implique des institutions, des organes ou, autrement dit, un appareil administratif. Parmi ces exigences, il y a la sécurité extérieure (ce qui entraîne des dépenses pour la défense militaire du pays),

et le maintien de l'ordre à l'intérieur par la police, les tribunaux et autres institutions semblables. Pour satisfaire ces besoins primaires, il faut encore certains moyens de communications, sans lesquels les tâches susmentionnées ne pourraient être accomplies. L'ampleur des dépenses occasionnées par ces nécessités, qui découlent de l'existence même de l'Etat, dépend de facteurs qu'on ne peut librement éliminer.

Quant aux dépenses qui vont au delà des besoins vitaux proprement dits, elles servent à satisfaire des besoins liés à notre état de civilisation. Ce sont là pour la plupart des facteurs de dépenses de nature facultative en ce sens qu'on peut librement déterminer l'ampleur des mesures à prendre pour satisfaire ces besoins peut-être incontestables comme tels. La volonté du souverain (c'est-à-dire, dans notre pays pratiquant la démocratie directe, la volonté du peuple et des Etats) détermine les tâches qui doivent être confiées à l'Etat et, par conséquent, inscrites dans la constitution. C'est cette même volonté qui détermine si une activité relève des collectivités publiques (Confédération, cantons ou communes) ou si elle incombe à l'économie privée, à des organismes privés. Du nombre et de l'ampleur des tâches ainsi confiées à l'Etat dépendra la mesure des besoins à satisfaire. La volonté des citoyens détermine donc, largement, l'ampleur des services exigés de l'Etat et, par voie de conséquence, le montant des dépenses nécessaires pour satisfaire les besoins. La politique pratiquée en matière de dépenses publiques est, à cet égard aussi, la simple résultante d'un ensemble de facteurs précis; elle obéit à une force indépendante.

L'Etat a besoin de choses et de services, c'est-à-dire de matériel et de personnel. L'organisation de services publics permet de satisfaire aux besoins collectifs résultant de la vie des hommes dans la société. Quant aux besoins résidant dans la nourriture, l'habillement, le logement, les distractions, etc., c'est l'économie privée qui y pourvoit normalement. Les moyens de production dont l'Etat a besoin pour s'acquitter de ses tâches doivent être distraits de l'ensemble des moyens disponibles. L'économie privée disposera ainsi d'autant moins de personnel, de bâtiments et d'installations pour ses besoins. Quelques indications d'ordre statistique illustrent le fait:

Selon les résultats des recensements de la population, le nombre des personnes occupées dans les administrations et exploitations publiques a passé, entre 1910 et 1941, de 62 000 à 81 000 agents fédéraux et de 74 000 à 129 000 fonctionnaires, employés et ouvriers cantonaux et communaux. La part de la Confédération s'est ainsi abaissée de 45,8 pour cent en 1910 à 38,7 pour cent en 1941, celle des cantons et des communes s'accroissant d'une manière inverse. Par rapport au total des personnes exerçant une activité professionnelle, le personnel au service des collectivités publiques représentait 7,8 pour cent en 1910; ce pourcentage s'est augmenté jusqu'à 10,5 pour cent en 1941. Pour les époques antérieures et les années plus

récentes, nous ne possédons aucune donnée fondée sur les recensements de la population.

Pour être en mesure de remplir ses fonctions, l'Etat a besoin, nous le répétons, non seulement de personnel, mais encore de biens matériels, tels que bâtiments, biens-fonds et installations diverses. Ces possessions sont une autre indication de la place qu'occupe l'Etat dans l'économie générale. La Confédération, les cantons et les communes possèdent près de $\frac{1}{10}$ des terres cultivables. Avec les autres collectivités publiques, ils sont propriétaires d'au moins 72 pour cent des forêts. Quant aux terrains qui ne sont pas utilisés à des fins agricoles ou forestières, nous ne disposons pas de données suffisantes pour déterminer la part en mains des collectivités publiques. Selon les renseignements fournis par les institutions d'assurance contre l'incendie, la Confédération, les cantons et les communes détiennent un peu moins de 10 pour cent de la valeur des immeubles assurés. L'Etat a également placé des sommes considérables en valeurs mobilières; c'est le cas, notamment, pour le matériel en usage dans les bâtiments administratifs et les écoles, pour les machines et le matériel roulant des entreprises de transport et pour le matériel militaire.

Pour définir le caractère des dépenses publiques et leur fonction dans l'économie générale, il faut tenir compte de la différence essentielle qu'il y a entre l'économie privée et l'activité de l'Etat. Dans l'économie privée, c'est, d'une façon générale, le consommateur qui décide en fin de compte, par l'usage qu'il fait de ses revenus, ce qu'il y a lieu de produire et en quelle quantité; la production se règle ainsi d'après la demande. Dans l'activité de l'Etat, en revanche, l'ampleur des prestations publiques dépend des décisions prises par les autorités compétentes. Par l'activité des entreprises publiques, l'Etat participe toutefois également aux affaires relevant du marché privé et est ainsi soumis aux lois qui régissent ce marché.

A la lumière de ce qui précède, nous aborderons l'examen de chacun des facteurs qui influent sur les dépenses publiques.

II. Population et valeur de l'argent.

L'augmentation constante des dépenses de l'Etat est due en grande partie à l'accroissement de la population et à la baisse de la valeur de l'argent. Ces deux facteurs auraient exercé une influence sur les finances fédérales, au cours des cent dernières années, même si aucune nouvelle tâche n'avait été confiée à la Confédération et si aucune guerre n'avait déséquilibré ces finances.

Il est clair que les besoins de l'Etat s'accroissent parallèlement à l'augmentation de la population, car cette augmentation exige une extension de l'appareil administratif et entraîne un accroissement des dépenses relatives aux tribunaux, aux écoles, aux moyens de communication. Quant

aux dépenses pour l'instruction de l'armée et son équipement, leur importance va de pair avec celle des effectifs militaires. Une partie de l'augmentation des dépenses publiques doit certainement être attribuée à ce facteur. Si l'on compare les chiffres de la population de résidence avec les montants des dépenses fédérales, on obtient le tableau suivant :

Années	Population de résidence en Suisse	Total des dépenses de la Confédération (millions de francs)
1850	2 392 740	4,6
1900	3 315 443	62,9
1910	3 753 293	95,4
1920	3 880 320	388,2
1930	4 066 400	566,8
1941	4 265 703	1883,4

De 1850 à 1941, le nombre des maisons habitées a presque doublé en Suisse, passant d'environ 330 000 à 604 000; le nombre des ménages a augmenté de 485 000 à 1 147 026. En 1850, on comptait 58 habitants par km²; il y en avait 103 en 1941. Par km² de terrain productif, il y avait 75 habitants en 1850, contre 133 en 1941. Même si cette comparaison de chiffres ne peut être établie pour tous les facteurs entrant en ligne de compte, il n'en reste pas moins que le mouvement de la population doit être considéré comme un élément important et, à bien des égards, déterminant pour les finances de l'Etat. L'augmentation de la population n'explique toutefois, à elle seule, qu'un accroissement proportionnel des dépenses de l'Etat. Elle n'explique pas l'augmentation de leur montant relatif, tel qu'on peut l'établir par tête de population. Si nous reprenons, à cet égard, les mêmes périodes de comparaison que ci-dessus, nous constatons que l'ensemble des dépenses de la Confédération représentait, par tête de population, 1 fr. 91 en 1850, puis 18 fr. 98 en 1900 déjà, pour passer à 25 fr. 41 en 1910, à 139 fr. 35 en 1930 et atteindre 441 fr. 51 pendant l'année de guerre 1941.

Plus que l'augmentation de la population, c'est la *dépréciation de l'argent* qui a contribué à grossir le chiffre des dépenses fédérales. Sans nous référer à des indices de prix trop anciens, nous savons qu'à Bâle, en 1833, le litre de lait coûtait 12 centimes, le kilo de viande de veau 66 centimes, le kilo de pain 31 centimes. Un modeste fonctionnaire, par exemple un facteur de lettres, se tirait d'affaire en 1848 avec un salaire annuel d'environ 850 francs, tandis qu'un fonctionnaire de même rang reçoit aujourd'hui un salaire de 6950 francs. Au cours des cent dernières années, la valeur de la monnaie par rapport à l'évolution des prix de l'alimentation est tombée au quart, voire au cinquième, de ce qu'elle était autrefois; si nous avons des données pour une époque suffisamment reculée, nous

constaterions probablement que l'indice du coût de la vie est 3,6 fois plus élevé qu'au moment de la création de l'Etat fédératif; mais comme les salaires réels ont augmenté également, l'Etat doit dépenser huit fois plus pour le même fonctionnaire.

Les dépenses de la Confédération ont passé d'environ 5 millions de francs en 1850 à 1350 millions de francs selon le plan financier pour la moyenne des années 1950 et suivantes, elles ne représentaient donc, au début, que $\frac{1}{270}$ de ce qu'elles sont aujourd'hui. Comme la valeur de l'argent est 3,6 fois moindre, il convient, pour faire une juste comparaison, de multiplier par ce chiffre le montant des dépenses de l'année 1850. En francs d'aujourd'hui, la Confédération dépensait donc alors $\frac{1}{75}$ de son budget actuel. Par rapport à 1913, ce même calcul révèle une augmentation au sextuple. Notons que l'accroissement des dépenses de la Confédération fut relativement plus fort pendant la période de 1913 à 1923 que pendant celle de 1938 à 1947.

Si, faisant abstraction de l'augmentation de la population, nous calculons les dépenses fédérales par tête d'habitant et en francs actuels, nous obtenons les chiffres suivants:

	Dépenses de la Confédération (en francs, valeur 1947)	
	Fr.	1947 = 100
1850	7,36	2,55
1900	50,15	17,38
1913	58,89	20,41
1923	100,91	34,98
1929	123,48	42,80
1938	216,35	74,99
1947	288,50	100,00

Ce tableau montre l'augmentation relative des dépenses de l'Etat, indépendamment de la valeur de l'argent et du chiffre de la population. Il en ressort que ces dépenses ont quadruplé depuis le milieu du siècle dernier et quintuplé depuis 1913. Compte tenu de la valeur de l'argent et de l'accroissement de la population, les 1350 millions de dépenses actuelles correspondent à 537 millions pour 1913, année durant laquelle les dépenses furent, nominalement, de 127,1 millions de francs.

Cet accroissement des dépenses est la conséquence des tâches nouvellement confiées à l'Etat et de leur exécution améliorée. Il est une suite naturelle des progrès du bien-être général. Il va de pair avec cette évolution politique, économique et sociale de l'Etat dont nous avons parlé. Ajoutons que le développement de la technique a conduit l'Etat à se charger de diverses tâches nouvelles, imposées par la vie moderne.

III. L'influence des guerres.

Les guerres ont certainement exercé les influences les plus fortes sur les finances de la Confédération. La guerre du Sonderbund avait déjà obligé le jeune Etat fédératif à émettre un premier emprunt de 4,8 millions de francs; on en ressentit un certain malaise, étant donné la conception que l'on se faisait alors d'une saine situation financière. Par la suite, la nécessité d'assumer des charges toujours plus lourdes afin de garantir militairement notre indépendance engagea à plusieurs reprises la Confédération à faire de très grosses dépenses. Au cours des années 1867 à 1874, le compte capital fut débité d'un montant global de 19,3 millions à seule fin de remplacer l'ancien fusil d'infanterie par des fusils à culasse et de doter l'artillerie de canons à culasse. Pour financer une partie de ces dépenses, il fallut émettre un emprunt de 12 millions. En 1871, la Confédération dut se procurer 15,6 millions supplémentaires pour couvrir les frais de l'occupation des frontières pendant la guerre franco-allemande et pour reconstituer la réserve de guerre prévue par la constitution, ainsi que pour mener à chef le renouvellement de l'armement. L'occupation des frontières avait, à elle seule, exigé une dépense de presque 10 millions de francs. Dans ce cas également, il fallut recourir à l'emprunt. Les dettes des premières années d'existence de la Confédération actuelle et les charges d'intérêts qui en découlaient ont donc été presque exclusivement la conséquence de dépenses de guerre.

Au cours de la première guerre mondiale, notre pays a été contraint d'émettre pas moins de 9 emprunts de mobilisation, sans parler de 2 emprunts à l'étranger. Il en est résulté un accroissement de dettes d'un montant de 1214 millions de francs. Le taux de l'intérêt oscillait alors entre 4,5 et 8 pour cent; la charge des intérêts se chiffra à environ 60 millions de francs pendant les années de guerre, au nombre desquelles nous comptons les années 1919 et 1920, caractérisées partiellement par les mêmes conjonctures que les précédentes. On obtient ainsi, pour les deux dernières guerres, deux périodes égales (de 7 ans), séparées par une période de 18 ans qui fut marquée par deux crises économiques et par le réarmement.

La comparaison des dépenses faites au cours de chacune de ces trois périodes donne le tableau suivant:

	1914—1920	1920—1938	1939—1945
	(en milliards de francs)		
Déficits du compte ordinaire	0,4	0,1	0,6
Aide de crise (création de possibilités de travail, chemins de fer, constructions).	—	0,4	1,1
Défense militaire et économique du pays	1,5	0,5	8,2
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	1,9	1,0	9,9

Contrairement à ce qui s'est fait au cours de la dernière guerre, le compte extraordinaire n'a été, pendant la première guerre mondiale, grevé d'aucune charge d'intérêts. Si l'on veut comparer les frais des deux périodes, il faut donc déduire du montant de 8,2 milliards de dépenses extraordinaires pour la période de 1939 à 1945 les charges d'intérêts qui ont atteint 0,7 milliard. On voit ainsi que la deuxième guerre a coûté à la Confédération cinq fois plus que la première; les dépenses militaires ont même été six fois plus élevées, tandis que les frais de l'économie de guerre ont presque doublé d'une guerre à l'autre.

Pour juger à quel point les guerres ont contribué à l'endettement de la Confédération, il importe de savoir que les recettes extraordinaires provenant d'impôts et d'autres mesures ont permis de couvrir des dépenses d'un montant de 0,7 milliard pendant la première guerre, d'un montant égal au cours de la période intermédiaire et de 3 milliards de francs pendant la seconde guerre mondiale. A la fin de chacune de ces périodes, il restait ainsi des dépenses non couvertes de 1,2 milliard en 1920, de 0,3 milliard en 1938 et de 6,9 milliards en 1945. Les frais de la première guerre mondiale ont, effectivement, été payés jusqu'en 1920 à raison d'environ 34 pour cent par des recettes extraordinaires; pour la seconde guerre, la part couverte est de 32 pour cent, si l'on ne tient pas compte des intérêts afférents au compte extraordinaire. Cela revient à dire que, malgré la forte augmentation enregistrée durant la dernière guerre, les dépenses ont été couvertes dans une proportion sensiblement égale pendant les deux périodes.

Dans quelle mesure la situation des finances fédérales s'est-elle ressentie des deux dernières guerres? Cela ressort du fait qu'en 1913 la Confédération avait une fortune nette d'environ 100 millions de francs, qu'en 1920 le compte d'Etat avait un découvert de 1,2 milliard et qu'en 1945 ce découvert était de 8,5 milliards de francs. Il est permis d'affirmer que la dette fédérale est due dans une proportion supérieure à 90 pour cent aux conséquences directes ou indirectes des guerres européennes. Aussi longtemps qu'on n'aura pas procédé à des amortissements effectifs de la dette publique, la charge des intérêts dus à la guerre continuera à peser sur les finances fédérales. Avant la première guerre, le service des intérêts coûtait environ 5 millions de francs. Il coûtait plus de 100 millions après cette guerre. En 1947 la dépense a été de 330 millions environ.

Les guerres ont toujours amené des modifications radicales dans la technique des armes et dans la façon de concevoir la défense nationale. Il en résulte nécessairement une augmentation des dépenses militaires courantes. En effet, l'armement actuel d'une compagnie d'infanterie pourrait à peine se comparer à celui de 1914; quant à la motorisation partielle de l'armée et au développement de l'aviation, ils ont changé de fond en comble le budget militaire.

Nous ne nous tromperons guère en affirmant qu'un tiers environ des dépenses du budget futur seront uniquement dues aux deux guerres mondiales. On voit ainsi combien notre sort est lié à celui des pays qui nous entourent et que, de nos jours, une partie considérable des dépenses publiques découlent fatalement des événements de la politique mondiale.

Enfin, les guerres ont aussi modifié les conceptions sociales et déterminé un changement de la situation économique. Il s'en est suivi de nouvelles et considérables augmentations de dépenses, sur lesquelles nous reviendrons.

IV. Les conséquences des crises.

Les crises économiques ont eu un effet moindre que les guerres. S'il est certain qu'elles ont laissé des traces, on ne saurait toutefois prétendre qu'elles aient véritablement ébranlé les finances fédérales. Les années suivantes sont regardées comme années de crise depuis la création de notre Etat fédératif: 1857, 1864, 1873, 1882, 1891/92, 1900 à 1902, 1908/09, 1913/14, 1921/22, 1931 à 1936. Les comptes d'administration, les comptes extraordinaires et les comptes de la fortune montrent que, durant ces 100 ans, les exercices se sont soldés 10 fois par un excédent de dépenses, 90 fois par un excédent de recettes. Au premier abord, cette constatation ne manque pas de surprendre, mais elle s'explique si l'on sait qu'autrefois les crises économiques n'étaient pas combattues d'une manière active. Lors de la crise de 1921 à 1923 qui suivit la première guerre mondiale, 180 millions de francs ont cependant été versés en vue de la création de possibilités de travail. C'était, à l'époque, une somme tenue pour considérable.

Le tableau ci-après montre les effets de la grande crise économique mondiale de l'année 1930 sur les dépenses et la fortune de la Confédération:

Tableau 10.
Compte d'administration — Compte extraordinaire — Compte de la fortune.

Année	Personnes en quête d'emploi (moyenne annuelle)	DÉPENSES					RECETTES					Excédents — = de dépenses + = de recettes
		Compte d'adminis- tration	Compte extra- ordinaire	Total	Compte de la fortune	Total	Compte d'adminis- tration	Compte extra- ordinaire	Total	Compte de la fortune	Total	
en 1000 francs												
1929	8 131	371 966	—	371 966	44 264	416 230	395 957	39 722	435 679	11 242	446 921	+ 30 691
1930	12 881	426 374	30 141	456 515	110 296	566 811	433 106	136 311	569 417	34 754	604 181	+ 37 370
1931	24 208	426 145	—	426 145	18 340	444 485	428 400	26 875	455 275	56 857	512 132	+ 67 647
1932	54 366	444 082	—	444 082	32 490	476 572	419 909	22 528	442 437	51 402	493 839	+ 17 267
1933	67 867	482 061	—	482 061	30 547	512 608	409 780	8 181	417 961	57 001	474 962	— 37 646
1934	65 440	480 246	19 035	499 281	30 370	529 651	453 585	2 700	456 285	91 379	547 664	+ 18 013
1935	82 468	503 996	10 043	514 039	14 014	528 053	485 403	4 950	490 353	40 457	530 810	+ 2 757
1936	93 009	540 398	23 078	563 476	71 717	635 193	513 659	4 060	517 719	44 061	561 780	— 73 413
1937	71 130	537 008	62 284	599 292	18 573	617 865	522 068	6 299	528 367	69 716	598 083	— 19 782
1938	65 583	578 011	96 725	674 736	28 076	702 812	539 005	7 200	546 205	59 301	605 506	— 97 306

Sur ces 10 années, 6 présentent des excédents de recettes se montant ensemble à 173,7 millions de francs ; 4 enregistrent des excédents de dépenses atteignant 228,1 millions de francs. Le déficit des comptes n'est donc que de 54,4 millions pour cette période de crise, la plus aiguë qu'ait connue notre Etat fédératif. La Confédération s'efforça alors, malgré la diminution de ses recettes, de rétablir l'équilibre de son budget. Elle institua à cet effet, un programme financier qui prévoyait une réduction des traitements et des subventions ordinaires et la création de nouvelles recettes.

Cette politique d'économies ne put cependant empêcher les dépenses de monter successivement ; de 444 millions de francs en 1931, elles atteignirent 635 millions en 1936, par suite des mesures qu'il fallut prendre pour atténuer les conséquences de la crise.

Cette évolution devait nécessairement influencer sur les dépenses, notamment sur les subventions ordinaires de la Confédération qui, de 65 millions de francs en 1932, tombèrent à 46,4 millions en 1936. Les subventions allouées pour des buts spéciaux se maintinrent, en revanche, pendant toute la période, entre 45 et 60 millions. Il s'agissait en particulier de la rétrocession aux cantons d'une partie des droits de douane sur la benzine, de subsides versés dès 1935 pour l'entretien des routes alpêtres et de la couverture des énormes déficits de l'administration des blés causés par les différences toujours plus grandes qui existaient entre les prix mondiaux du marché des céréales et les prix de la production indigène. Enfin, après le rejet du premier projet de loi sur l'assurance-vieillesse, une somme de 8 millions de francs fut attribuée dès 1934 à l'œuvre pour l'assistance des vieillards et des orphelins.

C'est par les subsides fédéraux versés en vue de soutenir l'économie, que les effets de la crise se manifestent le plus clairement. Ces dépenses concernent notamment le soutien du prix du lait et les mesures en faveur de l'agriculture, qui ont coûté 9 millions de francs en 1929 et 47 millions en 1935. Les subsides pour l'assurance-chômage et l'aide aux chômeurs furent de 25 millions de francs en 1932, de 34,3 millions en 1934 et d'environ 30 millions pour chacune des deux années suivantes. Les mesures prises pour combattre la crise elle-même, telles que la création de possibilités de travail, l'aide aux chômeurs au moyen de chantiers de travail, l'encouragement de l'exportation et du tourisme ont occasionné, en 1933 déjà, une dépense de 4 millions de francs, qui a fini par atteindre 23 millions en 1936.

On se rendit compte, au cours de la crise des années 1930 et suivantes que l'Etat devait s'appliquer dans une plus large mesure à lutter contre la crise elle-même. Aussi le Conseil fédéral déclara-t-il ce qui suit dans son message du 7 juin 1938 concernant le renforcement de la défense nationale et la lutte contre le chômage : « Ces conclusions nous imposent un double devoir ; jurer à nouveau, du plus profond de notre conscience, de faire tout ce qui dépend de nous, à l'extrémité, pour assurer et renforcer notre défense

nationale en vue du maintien de notre indépendance; prendre la résolution d'appliquer plus encore que jusqu'à présent et méthodiquement les ressources et les énergies de l'Etat en vue de surmonter les maux d'ordre économique: chômage et autres, engendrés par une longue crise de 7 ans. » Ainsi fut définie la position des autorités face à la crise. Ainsi fut établi un programme propre à la combattre, programme qui ne dut toutefois pas être mis entièrement à exécution, la guerre ayant éclaté peu après.

On peut donc conclure que, jusqu'ici, les crises n'ont pas grossi de façon inquiétante la dette de l'Etat. L'expérience des années de crise et la conception moderne de la politique économique de l'Etat commandent cependant que, dans l'avenir, nous réalisions d'importants excédents pendant les années favorables pour combler les déficits des années maigres.

V. Le développement de la politique sociale.

La notion même de politique sociale demeura pour ainsi dire ignorée pendant une grande partie du XIX^e siècle. L'Etat se bornait à venir en aide aux pauvres, tandis que des œuvres de secours fondées sur le principe de la mutualité se chargeaient d'intervenir en cas de maladie et de décès. Par la suite, ces œuvres donnèrent naissance aux sociétés de secours, ainsi qu'aux entreprises d'assurance. L'Etat se bornait à surveiller ces organisations et à régler leur activité par des dispositions légales ayant force obligatoire générale. Ce n'est qu'au cours des vingt dernières années du XIX^e siècle que l'industrialisation croissante du pays amena à réclamer, aux chambres fédérales, l'institution d'une assurance-accidents obligatoire. Le peuple et les cantons adoptèrent, à une forte majorité, le 26 octobre 1890, l'article 34*bis* de la constitution fédérale, par lequel la Confédération recevait la compétence de légiférer dans le domaine de l'assurance-maladie et accidents. Une loi d'exécution ne fut toutefois acceptée par le peuple qu'en 1912, après le rejet d'un premier projet, le 20 mai 1900. Quant à l'assurance militaire, elle avait été créée par la loi du 28 juin 1901.

Une nouvelle étape importante dans le domaine de la politique sociale fut franchie lors de l'institution de l'assurance-chômage, qui trouva alors son premier fondement juridique non pas dans une disposition constitutionnelle, mais dans la loi du 17 octobre 1924 concernant l'octroi de subventions pour l'assurance-chômage. Auparavant déjà (années de guerre et d'après-guerre), le Conseil fédéral avait ouvert d'importants crédits à cet effet, en vertu de ses pouvoirs extraordinaires. Durant la période de crise des années 1935/36, l'assurance-chômage nécessita des subventions fédérales dont la somme atteignit 22 millions de francs par an; les mesures complémentaires décrétées en 1936 coûtèrent, de leur côté, 8,5 millions de francs à la caisse fédérale.

Un autre pas décisif fut constitué au début de la seconde guerre mondiale, par l'institution des allocations pour perte de salaire et de gain aux militaires au service actif; par la suite, ces mesures ouvrirent la voie à la plus grande des œuvres sociales réalisées en Suisse; l'assurance-vieillesse et survivants. L'idée même de cette assurance remonte cependant à l'année 1886 et trouva sa consécration lors du vote de l'article 34 *quater* de la constitution, en 1925. La première loi d'application proposée au peuple eut le même sort que le premier projet d'assurance-maladie et accidents: Elle fut rejetée le 6 décembre 1931; ce n'est que le 6 juillet 1947 que le peuple accepta la nouvelle loi, fondée sur les mêmes principes que les allocations pour perte de salaire. Entre temps, la Confédération avait toutefois engagé d'importantes dépenses en vue de l'aide aux vieillards. Après le rejet de la première loi, les subventions accordées à cet effet dès 1934 s'élevèrent à 8 millions de francs par année, pour atteindre au cours de la dernière guerre 20, puis 22 millions. En 1946 et 1947, des rentes dites transitoires furent versées au moyen des excédents des fonds de compensation. La Confédération y participa pour environ 22 millions de francs par année. Sa part sera, pour 1947, d'environ 28 millions.

Cette politique sociale, dans un sens large, comprend encore la protection des travailleurs, la lutte contre la pénurie de logements, l'aide aux personnes tombées dans la gêne par suite de la guerre, la réduction du coût de la vie, ainsi que les mesures destinées à faciliter l'accomplissement du service obligatoire du travail.

En 1946, environ 315 millions de francs furent consacrés aux dépenses de politique sociale, y compris l'assurance militaire, l'encouragement de la construction de logements et la réduction du coût de la vie. A cela s'ajoutera désormais la part de la Confédération à l'assurance-vieillesse et survivants, qui se monte à 107 millions.

VI. La Confédération et les cantons.

L'évolution qui se produisit au cours des ans dans le domaine des tâches publiques aboutit d'une manière plus ou moins fatale à une extension des attributions de l'Etat central, malgré les constantes mises en garde formulées à cet égard. Jeremias Gotthelf disait déjà: «Lorsqu'on parle de centralisation, il me semble toujours que l'on considère la caisse de l'Etat comme un centre, pareil à la petite fontaine solitaire de la montagne, où vient s'abreuver, pendant les étés secs, le bétail assoiffé.» Depuis, les eaux de la petite fontaine ont grossi et le flot des subventions s'écoule vers les cantons. Ce phénomène apparaît déjà nettement lorsque l'on compare les dépenses de la Confédération avec celles des cantons. Alors que les premières ne représentaient en 1850 que le cinquième environ des secondes, elles en atteignirent en 1913 la moitié, puis les $\frac{3}{4}$. Elles ont fini par les dépasser définitivement depuis le début de la seconde guerre mondiale.

Le conflit de 1870/71 avait révélé de manière si évidente l'insuffisance de notre organisation militaire que sa refonte selon une solution fédérale était devenue inéluctable; il fallut pour cela que la Confédération trouvât encore de nouvelles ressources. La constitution de 1874 confia en outre à l'Etat central la haute surveillance de la police des eaux et des forêts, ce qui nécessita de nouvelles subventions; en revanche, la haute surveillance du réseau routier n'eut, pour commencer, aucune conséquence financière.

Sous l'égide de la nouvelle constitution, les subventions fédérales s'accrurent progressivement et passèrent de 1 million de francs en 1874 à 24 millions au début de la première guerre mondiale. La Confédération participa de plus en plus au financement d'entreprises publiques, notamment à d'importantes constructions de chemins de fer, ainsi qu'à celles de routes et de ponts, à la correction de rivières et aux travaux forestiers; elle consacra à cela de fortes subventions, de même qu'aux améliorations foncières pendant la dernière guerre et, depuis, aux places d'aviation.

Comme les recettes douanières, qui, depuis 1874, revenaient entièrement à l'Etat central, ne cessaient de s'accroître par suite du développement économique et de quelques revisions tarifaires, la Confédération fut amenée à accorder aux cantons une aide financière toujours plus importante pour l'exécution de leurs tâches; il s'agissait aussi d'empêcher les cantons de manifester de nouveaux appétits comme ils l'avaient fait en 1894 (Beutezug). C'est ainsi qu'en 1902, un nouvel article 27 bis inséré dans la constitution obligea la Confédération à subventionner l'enseignement primaire. Par la suite, l'aide fédérale eut à résoudre les problèmes sur le plan fédéral, et l'on n'a pas tout à fait tort de dire que la Suisse est régie par un système de subventions.

L'accroissement du trafic routier entraîna celui des charges incombant aux cantons pour la construction et l'entretien des routes et conduisit à l'étude d'un projet d'impôt fédéral sur les automobiles dont le produit devait revenir partiellement aux cantons. Toutefois, ce projet fut remplacé par une participation des cantons au produit des droits d'importation sur la benzine. Des considérations analogues présidèrent à l'adoption du programme des routes alpestres établi en 1935 et d'après lequel la Confédération devait disposer chaque année de 7 millions pour la construction ou l'amélioration des principales routes alpestres.

Nous mentionnerons aussi les dispositions régissant l'approvisionnement du pays en céréales et assurant la production de blé indigène; là encore, la Confédération a supporté une lourde charge, qui a varié, de 1930 à 1938, entre 22 et 37 millions de francs annuellement.

Quant aux mesures propres à encourager l'agriculture, telles qu'elles ont été codifiées dans la loi fédérale du 5 octobre 1929 qui remplaça celle du 22 décembre 1893, elles ne pouvaient être arrêtées que par la Confédé-

ration car, entre temps, l'économie publique avait débordé le cadre des cantons pour se développer sur le plan national. La même remarque vaut aussi pour d'autres dispositions légales et subventions.

Enfin, la loi fédérale sur la tuberculose, du 13 juin 1928, qui coordonnait en quelque sorte les efforts accomplis par les cantons pour la lutte contre cette maladie dangereuse et, malheureusement, fort répandue, eut pour effet d'imposer à la Confédération une nouvelle dépense d'environ 3 millions de francs par année.

C'est ainsi que l'évolution politique, économique et sociale de notre pays eut pour effet de transférer progressivement des cantons à la Confédération les charges financières qui grèvent aujourd'hui de plus en plus lourdement l'Etat central. Contrairement à ce que l'on entend dire souvent, ce ne fut cependant pas le résultat d'une centralisation voulue. Comme nous l'avons relevé plus haut ce fut simplement la conséquence du fait que la plupart des nouvelles tâches incombant à l'Etat ne pouvaient être assumées que par la Confédération, la nature même des problèmes à résoudre empêchant l'adoption de toute solution satisfaisante sur le seul plan cantonal.

VII. Les chemins de fer fédéraux.

Notre exposé serait incomplet si nous ne mentionnions pas ici les charges imposées à la Confédération par le transfert à l'Etat des entreprises de transport. Il suffira cependant de parler des chemins de fer fédéraux, car, dès l'origine, la régle des postes, puis celle des télégraphes et téléphones furent confiées par la constitution à l'Etat fédéral; il en fut de même par extension, de l'exploitation des courses postales automobiles. Lorsque, le 20 février 1892, le peuple suisse, à une forte majorité, vota le rachat des principales lignes de chemins de fer, on prévoyait généralement qu'au cours des années, les bénéfices d'exploitation permettraient d'amortir la dette de 1200 millions de francs contractée par la Confédération. La réalité fut toute différente, et il fallut faire face aux importantes insuffisances techniques que l'exploitation privée avait tolérées. Les chemins de fer fédéraux avaient en 1913 une dette de 1563 millions de francs. La première guerre mondiale leur occasionna des dépenses extraordinaires, entraînant un déficit de 219 millions. Aussitôt après la fin des hostilités, les chemins de fer fédéraux entreprirent l'électrification du réseau, tant en raison des expériences fâcheuses faites lors du manque de charbon qu'en raison de la crise économique et du chômage auxquels il convenait de remédier; compte tenu d'autres améliorations nécessaires, ces travaux coûtèrent de 1924 à 1931 une somme de 1273 millions de francs. Au début de la seconde guerre mondiale, les chemins de fer fédéraux étaient grevés d'une dette de 3200 millions. Précédemment déjà, il fallut bien admettre qu'une partie de cette dette n'était plus couverte par les actifs. La loi d'assainissement du

13 juin 1944 permit ensuite de réduire la dette à 1800 millions de francs et de rétablir la situation des chemins de fer fédéraux sur une base saine. La somme de 1300 millions consacrée à l'assainissement consiste dans un versement de 900 millions à fonds perdu et dans un capital de dotation de 400 millions. Cette opération doit être considérée essentiellement comme destinée à indemniser enfin les chemins de fer fédéraux pour des charges qui étaient sans rapport direct avec les nécessités de l'exploitation, mais qu'ils avaient assumées dans l'intérêt de l'économie publique en général.

A l'avenir, la Confédération supportera les frais de l'assainissement des chemins de fer fédéraux, sous la forme d'une charge d'intérêts annuels variant de 30 à 46 millions de francs, selon la mesure dans laquelle les résultats d'exploitation permettront de faire renter le capital de dotation. A cela s'ajoutera l'amortissement normal des 900 millions affectés à l'assainissement.

Après avoir parlé des dettes, il convient de dire quelques mots de l'actif des chemins de fer fédéraux. Grâce à cet engagement de 3 milliards, nos chemins de fer d'Etat sont devenus une entreprise assurant la majeure partie du trafic national. Leur importance pour notre économie et notre défense nationale s'est révélée de manière tout particulièrement frappante au cours de la dernière guerre, alors que la benzine manquait et que les autres moyens de transport faisaient défaut. En outre, les chemins de fer fédéraux ne rendent pas seulement les services indirects d'ordre économique que l'on attend d'eux. Ils paient aussi les intérêts et les amortissements prévus pour le capital inscrit dans leur bilan; à ce titre, ils ont restitué à notre économie nationale, depuis leur rachat, plus de 3 milliards de francs.

VIII. Conclusion.

Si nous comparons finalement entre eux les différents genres de dépenses de la Confédération, nous pouvons constater que ces dépenses sont, dans une proportion de 30 pour cent, la conséquence directe ou indirecte des guerres mondiales, une part de 20 pour cent allant aux œuvres sociales et une part de 10 pour cent environ étant affectée aux mesures des tinées à combattre la crise, ainsi qu'à l'assainissement des chemins de fer fédéraux.

Si l'on considère que les dépenses engagées du fait de la seconde guerre mondiale, ainsi que pour l'assurance-vieillesse et survivants et le désendettement des chemins de fer fédéraux représentent une charge supplémentaire de quelque 400 millions de francs, on remarque que le solde d'environ 900 millions ne grève pas plus, en valeur effective, le budget fédéral que les dépenses de l'année 1938. La dévaluation de l'argent, les guerres, le développement de la politique sociale, tels sont les éléments principaux qui déterminent les dépenses à prévoir dans le plan financier pour les années 1950 et suivantes.

B. SERVICE DE LA DETTE (INTÉRÊT ET AMORTISSEMENT)

Les efforts de notre pays en vue de défendre son indépendance politique et économique ont pesé considérablement sur les finances de la Confédération au cours de ces dernières années. En dépit des impôts très élevés, les dettes de la Confédération se sont accrues de près de 7 milliards de 1939 à 1946. Cet accroissement rapide dépasse tout ce qu'on pouvait imaginer quant aux possibilités et aux limites de l'endettement de l'Etat. Plus la dette de l'Etat est élevée, plus il lui sera difficile, au moment d'une dépression économique ou d'une menace de guerre, de prendre les mesures utiles sans provoquer un endettement insupportable et plus aussi s'impose la nécessité de niveler, ne serait-ce qu'en partie, la montagne des dettes.

Avant de traiter le problème de l'amortissement des dettes actuelles, nous croyons utile de jeter un regard sur les mesures prises par la Confédération dans le passé en vue d'améliorer sa situation financière.

I. Efforts accomplis à ce jour par la Confédération pour l'amortissement de la dette.

Le problème de l'amortissement de la dette se posa pour la première fois à la Confédération lorsque les frais de mobilisation résultant de la guerre mondiale de 1914/18 eurent atteint 1,2 milliard de francs. A cette époque déjà, il ne fut pas possible de couvrir sans délai, par des recettes correspondantes, les dépenses occasionnées par la défense nationale, de sorte que l'on dut recourir au crédit public pour financer une grande partie de ces dépenses. La dette de mobilisation fut résorbée par la perception d'impôts extraordinaires, notamment l'impôt de guerre, l'impôt sur les bénéfices de guerre et le nouvel impôt extraordinaire de guerre. Le prélèvement de ces impôts s'étendit de 1916 à 1933. Leur produit couvrit la somme de 1,2 milliard.

La dette ne fut toutefois pas amortie d'autant. Au contraire, l'endettement dépassa l'amortissement.

Au début de 1916, c'est-à-dire au commencement de l'amortissement financier au moyen de l'impôt de guerre, le découvert était de 240 millions de francs, tandis qu'en 1925 il atteignait 1567 millions, soit un montant supérieur de plus de 1 milliard. L'exécution du plan d'amortissement d'alors n'a pas eu pour effet de réduire la dette dans son ensemble, mais seulement de diminuer le découvert résultant de la guerre et d'augmenter celui du compte ordinaire.

Le problème de l'amortissement financier fit une seconde fois, au cours des années 1925 à 1927, l'objet de débats qui aboutirent au plan d'amortissement de 1927, en vertu duquel le découvert de 1567 millions de francs

devait être éteint en 40 ans. Pour que l'amortissement financier soit effectif, tout déficit du compte d'Etat devait être évité. S'il s'en produisait exceptionnellement un, il devait être compensé dans les budgets des cinq années suivantes. Ce plan d'amortissement, comme le précédent, ne se traduisit pas par une diminution effective des dettes. Si, de 1926 à 1932, la dette consolidée se réduisit de 385 millions de francs, ce n'est que grâce au montant de 275 millions provenant de l'impôt extraordinaire de guerre. La crise économique mondiale qui se déclara vers 1930 rendit illusoire la continuation de l'amortissement de la dette, car les programmes pour le rétablissement de l'équilibre financier compromis par la dépression économique ne purent éviter que les dépenses s'accrussent plus rapidement que les recettes.

Grâce aux efforts incessants faits en vue de réduire les dépenses et d'augmenter les recettes, il fut toutefois possible d'entrer dans la première année de 1939 avec un découvert de 1529 millions de francs, qui était légèrement inférieur au montant le plus élevé de 1567 millions enregistré en 1925. En revanche, un dernier plan d'amortissement, par lequel on se proposait d'éteindre en vingt ans la dette consolidée de fin 1942, supputée à 4,7 milliards de francs, au moyen de l'impôt et du sacrifice pour la défense nationale, de l'impôt sur le chiffre d'affaires, ainsi que de la part de la Confédération au fonds d'égalisation des changes, ne fut pas exécuté, parce que la guerre dura beaucoup plus longtemps qu'on ne pouvait le supposer à ce moment-là et qu'un amortissement effectif des dettes au cours des années suivantes se révéla d'emblée impossible.

II. Ampleur de l'endettement et montant maximum supportable.

La *dette brute* de la Confédération s'élevait à fin 1946 à environ 12,9 milliards de francs. La remise d'or à la banque nationale permit, à elle seule, de réduire cette dette au cours de 1947 de un demi-milliard, soit de la ramener à 12,4 milliards de francs.

La *dette portant intérêt*, qui, avec le taux moyen des emprunts, détermine la charge des intérêts, est plus petite que la dette brute, car toutes les dettes ne portent pas intérêt. Tel est le cas notamment de l'avoire comptable d'administrations fédérales, de certains dépôts et de passifs transitoires. Les dettes franches d'intérêt peuvent être évaluées à 2 milliards, de sorte que la dette portant intérêt s'élève à 10,5 milliards environ. On peut estimer que le taux moyen du prix de revient de cette dette se maintiendra entre 3 et 3½ pour cent. Nous croyons devoir admettre l'exactitude du montant de 10,5 milliards de francs pour 1950 également. La crainte exprimée par la commission des experts financiers de voir la dette s'accroître encore jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme ne paraît pas être justifiée.

Le *découvert*, qui correspond à l'*endettement net*, apparaît au compte d'Etat de 1946 pour un montant de 8479 millions de francs. Mais des actifs pour un milliard de francs, qui ont perdu toute valeur par suite de la guerre, devront être amortis, de sorte que nous évaluons à 9,5 milliards le découvert qui doit servir de base aux mesures à prendre. De ce montant, une somme de quelque 5 milliards représente le découvert résultant de la guerre, c'est-à-dire les charges non couvertes dues à la défense militaire et économique du pays.

Une commission spéciale instituée par le département des finances et des douanes s'est occupée d'une manière approfondie de la question de l'endettement et de l'amortissement financier. Elle affirme qu'il est indispensable de faire dépendre l'amortissement annuel de la conjoncture économique. Le plan relatif aux recettes et aux dépenses doit être tel qu'en principe l'Etat réalise, au cours des exercices favorables, des bonis qui lui permettent de supporter les déficits des années de crise. Il faudrait donc prévoir un amortissement financier variable et souple. Les excédents budgétaires des bonnes années serviraient à augmenter l'amortissement prévu au plan, afin que cet amortissement puisse être momentanément arrêté dans les périodes de crise. On doit toujours considérer qu'un amortissement effectif est possible seulement lorsque les exercices se soldent par un excédent de recettes. En outre, pour juger de la fonction de la dette publique, il ne faudrait pas oublier que, vu les différents groupes économiques intéressés, les instituts de crédit, les sociétés d'assurance et les épargnants ont toujours un intérêt légitime au maintien d'une certaine dette publique leur permettant de placer leurs disponibilités à long terme, sans risques et contre intérêts. La commission spéciale fait remarquer qu'il n'existe aucun critère absolu et objectif permettant de déterminer la limite de la dette publique et, par conséquent, le montant maximum supportable. Etant donné que, par expérience, une charge de 3,5 pour cent du revenu national résultant du service de la dette n'est nulle part considérée comme excessive et vu les dettes des cantons et des communes, la commission conclut que la Confédération devrait réduire sa dette nette de 6 à 7 milliards de francs.

Il ne faut évidemment pas conclure de ces données empiriques, selon lesquelles les dettes actuelles dépassent la limite supportable de 3 milliards de francs, que l'on ne doit amortir que cette partie de la dette. Plus l'Etat remboursera ses dettes au delà de ce montant, mieux il pourra faire face aux exigences extraordinaires que réserve l'avenir. Mais, de l'autre côté, le moment où la charge des impôts devient insupportable trace une limite à la rapidité du désendettement; cette charge ne doit pas créer un danger pour la vie économique et la société. L'Etat n'y a pas un intérêt moindre que l'économie elle-même.

III. Notre plan d'amortissement.

La dette fédérale doit-elle être diminuée ? A cette question de principe, la commission d'experts a répondu par l'affirmative; nous ne pouvons pas avoir à ce sujet une opinion différente. La dette interne ou administrative (fonds, exploitations en régie, provisions) est en augmentation constante, nous le savons par expérience. Les disponibilités qui en résultent pour la Confédération, lorsque les comptes sont équilibrés ou présentent des excédents dus aux recettes fiscales, doivent servir au remboursement de la dette publique.

C'est la raison pour laquelle nous partageons l'avis de la commission d'experts: une partie des dettes doit être systématiquement amortie. Nous sommes persuadés que le peuple suisse demande un amortissement qui mérite ce nom. Ne semble-t-il pas tout indiqué de commencer l'amortissement de la dette de guerre qui subsiste encore ? Pas plus que par le passé nous ne serons à l'abri d'événements économiques ou politiques extraordinaires; la sagesse et la raison commandent donc de rembourser les dettes résultant de la guerre. Il ne faut pas que les générations futures puissent nous reprocher d'avoir négligé, par défaut de prévoyance ou d'esprit de sacrifice, de ramener les dettes à un niveau supportable.

L'examen des principes à la base du plan d'amortissement de la commission des experts nous conduit aux considérations suivantes. Un plan qui prévoit un taux d'intérêt invariable ne peut pas être exactement respecté, cette condition n'étant jamais remplie en fait. Le taux moyen du prix de revient est chaque année quelque peu différent par suite de nouvelles dettes ou des remboursements, conversions et modifications qui se produisent constamment dans la composition des dettes, dans leur durée et dans leur espèce. Ainsi le taux est soumis à de constantes variations qui, d'une année à l'autre, sont insignifiantes, mais dont l'ampleur peut être assez grande au cours des décennies. Si, pour la période d'amortissement, la moyenne du taux est inférieure aux supputations initiales, l'amortissement sera plus rapide avec une annuité restant la même; inversement, la durée de l'amortissement sera plus longue si le taux moyen dépasse les prévisions.

La question de l'amortissement financier ne peut être résolue que si l'on désigne une partie de la dette fédérale comme devant être systématiquement amortie et que si une recette déterminée est affectée au service de l'amortissement et de l'intérêt de cette partie. Ainsi que nous l'avons ailleurs expliqué plus en détail, nous proposons de prévoir dans la constitution le prélèvement d'une contribution directe sur le revenu au titre d'impôt destiné au service des dettes de guerre et qui serait analogue à l'impôt actuel pour la défense nationale, mais amélioré. Cette contribution devrait être prélevée aussi longtemps que la dette à amortir, c'est-à-dire la dette de guerre de 5 milliards de francs, n'aura pas été éteinte. Vu les

expériences faites avec l'impôt de défense nationale, nous estimons qu'il est possible et supportable de prélever une contribution fédérale directe, dont le produit serait *annuellement de 180 millions de francs* pour la Confédération.

Quant au solde de la dette portant intérêt, qui est de 5 à 5,5 milliards de francs, il ne serait amorti non pas systématiquement, mais en fonction des excédents de recettes.

On pourrait alors envisager de désigner comme dette à amortir une partie déterminée de la dette fédérale, par exemple certains titres des emprunts ou créances inscrites au livre de la dette, pour un montant de 5 milliards de francs; on paierait les intérêts de cette dette et on la rembourserait au moyen du produit de la contribution fédérale sur le revenu. Ce procédé présenterait l'avantage d'une distinction claire au bilan.

Toutefois, cette question peut être résolue plus simplement: au moment de l'entrée en vigueur du plan d'amortissement on peut distinguer dans les comptes les 5 milliards de francs à amortir, calculer un intérêt à un taux déterminé (nous prévoyons 3%) à valoir sur le produit de l'impôt direct et diminuer la dette de guerre du montant disponible de l'impôt perçu. De cette façon, les fluctuations du taux réel de l'intérêt n'exercent d'influence que sur le compte général et n'entrent pas dans le décompte relatif à la dette à amortir.

Si le produit de l'impôt fédéral est de 180 millions de francs par année, la dette à amortir de 5 milliards de francs sera éteinte en 60 ans, c'est-à-dire dans le laps de temps proposé par la commission d'experts.

Nous envisageons d'introduire dans le budget et le compte uniques, un compte spécial des *frais de guerre*, qui serait crédité du produit de l'impôt fédéral et débité de l'intérêt à 3 pour cent calculé sur le solde de la dette à amortir. Au bilan de la Confédération, les dettes de guerre se réduiraient donc automatiquement de la part de l'impôt qui n'a pas servi à payer l'intérêt. Ainsi seraient assurés le contrôle de l'extinction de la dette de guerre et le caractère passager de l'impôt destiné au service de cette dette et l'on éviterait que les résultats comptables de l'activité courante de l'Etat ne rendent le plan d'amortissement moins net.

IV. Moyens financiers consacrés au service de la dette.

En plus des 5 milliards de francs constituant la dette à amortir, la Confédération doit, contre intérêt, 5 à 5½ milliards de francs qui ne font pas l'objet d'un amortissement systématique. Les intérêts de cette dette seront convertis par les ressources générales de la Confédération; suivant le taux, ils occasionneront annuellement les dépenses suivantes:

Dette en milliards de francs	Taux annuel	
	3% en millions de francs	3,5% en millions de francs
5,0	150	175
5,5	165	193

La moyenne de l'intérêt pour les années 1950 et suivantes a été calculée dans le plan financier à 165 millions, étant entendu que le compte d'Etat, y compris l'amortissement systématique de la dette, sera équilibré à longue échéance, c'est-à-dire que la charge d'intérêts n'augmentera pas.

Les frais d'émissions et de conversions furent jusqu'à ce jour calculés chaque année sur un montant de 5 milliards. Étant donné qu'il sera possible à l'avenir de contracter moins d'emprunts publics par suite de l'amortissement systématique de la dette et de l'augmentation de la dette interne, on peut abaisser la moyenne annuelle des frais d'émissions et de conversions à 1 million de francs.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous inscrivons au plan financier les sommes suivantes consacrées au service de la dette:

	Charge annuelle en millions de francs
Intérêt et amortissement de la dette à amortir	180
Intérêt des autres dettes	165
Frais d'émissions et de conversions	1
Service de la dette, total	<u>346</u>

C. DÉPENSES ADMINISTRATIVES

I. Les dépenses pour le personnel.

1. Effectifs et frais pour le personnel depuis la première guerre mondiale.

Comme les statistiques le font ressortir, l'organisation de l'économie de guerre demeura assez faiblement développée au cours de la première guerre mondiale. Sauf dans les ateliers militaires, on n'engagea presque pas d'agents supplémentaires jusqu'en 1917, et l'effectif total du personnel n'augmenta pas. A partir de cette année seulement le nombre des agents s'accrut de quelques centaines.

L'administration centrale occupait 5281 personnes en 1913, et il y en avait encore 5880 en 1918. Ce n'est guère qu'après la fin des hostilités que l'administration centrale prit une plus forte extension; le point culminant fut atteint en 1920, au moment où l'on comptait 8044 agents, soit 152 pour cent de l'effectif de 1913. Jusqu'en 1925, on procéda à une réduction progressive qui ramena l'effectif à 7121. Depuis lors, le nombre des agents n'a fait que s'accroître.

La situation est quelque peu différente dans les établissements en régie de la Confédération. Ces établissements ne font pas partie de l'administration fédérale au sens de la terminologie usuelle de notre pays; nous ne les men-

tionnons ici que pour les besoins de la comparaison. Ils ont leur propre comptabilité, et les frais pour leur personnel n'apparaissent pas comme tels au compte d'Etat. Sont considérés comme établissements en régie nos établissements au service des communications d'abord, soit les chemins de fer fédéraux et l'administration des postes, télégraphes et téléphones, puis les ateliers militaires, qui doivent se suffire à eux-mêmes au moyen des commandes d'armement, et la régie des alcools enfin, dont la tâche est l'exploitation du monopole de l'alcool. Grâce à un effort constant pour rationaliser et moderniser l'exploitation, les chemins de fer fédéraux furent en mesure de réduire leurs effectifs à partir de 1920 et de les ramener en 20 ans de 39 410 à 28 140 agents. Il est vrai que ce qui a été fait dans ce domaine ne pourrait pas être répété, car non seulement les progrès de la technique ont été entièrement mis à profit, mais encore a-t-on exigé du personnel beaucoup plus que précédemment. Quant à l'effectif de l'administration des postes, télégraphes et téléphones, il passa de 24 001 agents en 1920 à 20 436 en 1928. Là encore, ces résultats ne furent possibles que par une organisation et un travail des plus rationnels, car, dans le même temps, le réseau téléphonique de notre pays s'étendait rapidement et les télécommunications s'intensifiaient. Dans les ateliers militaires, les années de la première guerre mondiale sont caractérisées par un accroissement important du nombre des agents auxiliaires et des licenciements pour ainsi dire massifs en 1918. Ces ateliers ne prirent un développement sensible qu'à partir de 1936. L'effectif du personnel le plus bas enregistré pour l'ensemble des administrations et des établissements de la Confédération fut celui de 1936, avec 62 047 agents.

La modification dans l'effectif du personnel constatée dans la période de l'entre-deux guerres ne se produira probablement plus. La situation à la fin de la seconde guerre mondiale est entièrement différente de celle de 1918, par suite des gros effectifs de guerre de l'administration centrale; en outre, les conditions économiques et politiques de notre pays et de l'étranger sont fondamentalement différentes aujourd'hui de ce qu'elles étaient en 1920.

2. Extension de l'administration fédérale par suite de la seconde guerre mondiale.

Le tableau suivant renseigne sur les effectifs de toute l'administration fédérale depuis 1936, année au cours de laquelle les dépenses pour le personnel ont atteint le chiffre le plus bas, aussi bien par le nombre des agents que par les salaires de base.

Tableau 11. Effectif du personnel fédéral de 1936 à 1947.

Moyenne annuelle	Administration centrale				Ateliers militaires et régie des alcools	Total	Communications		Confédération
	Administrations	Douane	Compte extraordinaire	Total			PTT	CFF	
1936	5 817	3 852	—	9 669	2 936	12 605	20 800	28 642	62 047
1937	6 096	3 935	—	10 031	3 588	13 619	20 690	28 030	62 339
1938	6 427	3 938	—	10 365	4 143	14 508	20 811	28 476	63 795
1939	6 864	3 978	—	10 842	5 132	15 974	21 211	28 140	65 325
1940	7 935	4 154	1 900	13 989	7 649	21 638	21 632	28 322	71 592
1941	8 654	4 181	3 892	16 727	8 466	25 193	21 266	28 756	75 215
1942	10 072	5 141	7 311	21 524	8 067	29 591	21 345	29 829	80 765
1943	12 156	4 116	10 414	26 686	7 988	34 674	21 862	30 768	87 304
1944	12 783	4 124	12 880	29 787	8 598	38 385	22 684	31 870	92 939
1945	13 205	4 100	12 325	29 630	7 145	36 775	23 059	32 996	92 830
1946	14 403	4 114	7 614	26 131	5 013	31 144	24 173	34 502	89 819
1947 (*)	15 043	4 168	4 665	23 876	4 743	28 620	26 176	36 187	90 983

(*) Janvier-novembre (moyenne).

L'effectif le plus élevé fut atteint en 1944, avec 92 939 agents pour l'administration fédérale dans son ensemble. La part de l'administration centrale tomberait à environ 17 000. Précisons toutefois qu'un tel programme n'est guère réalisable jusqu'en 1950.

En 1944, le nombre des agents payés par le compte extraordinaire s'élevait à 12 880. D'après les règles admises pour le compte d'Etat, il s'agit là d'agents auxiliaires. Si, dans des conditions plus normales, il était possible de les licencier tous, le nombre des agents de l'administration centrale tomberait de nouveau à environ 17 000. Précisons toutefois qu'un tel programme n'est guère réalisable jusqu'en 1950.

3. Les réductions de personnel opérées dans l'administration centrale à ce jour.

Dès que la guerre fut terminée, des mesures furent prises afin de réduire le personnel dans les départements. Le nombre maximum de 29 787 agents en 1944 se réduisit à 29 630 en 1945 et à 26 131 en 1946. La moyenne pour l'exercice de 1947 peut être estimée à 23 800, marquant une diminution de 2 300. Au total, il en résultera donc la suppression de 6 000 fonctions.

Le tableau suivant indique l'évolution qui s'est produite dans chacun des départements depuis 1938, et en même temps le nombre des employés auxiliaires rétribués à la charge des crédits extraordinaires.

Les employés auxiliaires les plus nombreux sont occupés, aujourd'hui encore, par la division de la police, service pour les réfugiés (direction des

Tableau 12. Effectifs du personnel par départements depuis 1938.

(sauf les établissements en régie)

	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947(*)
<i>Administration centrale. . .</i>	10 365	10 842	13 989	16 727	21 524	26 686	29 787	29 630	26 131	13 876
Compte extraordinaire. . .	—	—	1 900	3 892	7 311	10 414	12 880	12 325	7 614	4 645
<i>Administration générale (**)</i>	119	123	160	188	218	275	270	253	233	236
Compte extraordinaire. . .	—	—	—	—	98	149	143	127	101	105
<i>Département politique . . .</i>	582	625	713	781	848	955	1 065	1 240	1 759	1 930
Compte extraordinaire. . .	—	—	—	—	107	138	165	245	152	83
<i>Département de l'intérieur .</i>	842	873	1 005	1 032	1 319	1 408	1 345	1 390	1 399	1 417
Compte extraordinaire. . .	—	—	—	—	86	75	80	86	63	—
<i>Département de justice et police</i>	244	295	383	412	524	779	1 223	1 521	1 628	1 374
Compte extraordinaire. . .	—	—	—	—	244	492	918	1 213	1 276	1 006
<i>Département militaire . . .</i>	3 677	3 959	6 103	7 550	10 504	13 411	16 037	15 474	12 429	10 713
Compte extraordinaire. . .	—	—	1 539	2 581	3 864	5 292	7 332	6 563	3 167	1 459
<i>Département des finances et des douanes</i>	4 172	4 206	4 417	4 555	4 748	4 932	5 024	5 075	5 219	5 358
Compte extraordinaire. . .	—	—	14	2	357	517	620	679	756	808
<i>Département de l'économie publique</i>	614	632	1 072	2 037	3 204	4 756	4 642	4 488	3 252	2 620
Compte extraordinaire. . .	—	—	347	1 291	2 548	3 751	3 622	3 412	2 099	1 206
<i>Département des postes et des chemins de fer . . .</i>	115	129	136	172	159	170	181	189	212	228
Compte extraordinaire. . .	—	—	—	18	7	—	—	—	—	—

(*) Moyenne des mois de janvier à novembre.

(**) Chancellerie fédérale, Tribunal fédéral et Tribunal fédéral des assurances.

homes et camps) et police des étrangers en particulier, certains services du département militaire, l'administration des contributions, l'office de guerre pour l'alimentation, le service d'instruction pénale, la section du contentieux du secrétariat général du département de l'économie publique et le service du contrôle des prix. Jusqu'à fin novembre 1947, le nombre des employés auxiliaires rétribués à charge des crédits extraordinaires a été réduit à 4098. Les tâches des offices de guerre supprimés doivent être reprises par les administrations régulières et exécutées jusqu'au moment où l'on pourra y renoncer et que la liquidation définitive sera possible. Il est compréhensible qu'une partie du personnel de l'économie de guerre doive être transféré dans l'administration ordinaire. Une augmentation relativement importante est constatée au département politique depuis 1946, du fait de l'extension prise par le service à l'étranger. Mais des réductions deviendront également possibles dans ce département.

4. Les frais pour le personnel dans la moyenne des années 1940 et suivantes.

On peut espérer qu'au cours des deux étapes qui restent jusqu'en 1950, de nouvelles réductions, portant sur 4000 agents, seront encore opérées, de sorte que l'administration centrale compterait encore en 1950 quelque 19 800 fonctionnaires, employés et ouvriers. Considérant la marche des licenciements à ce jour, on ne peut guère envisager une réduction plus forte. Ce résultat d'ailleurs ne pourra être atteint que si la situation internationale s'améliore ou se stabilise et si les difficultés actuelles ne subsistent ou ne s'accroissent pas.

Les crédits du département militaire doivent figurer au plan financier pour un montant de 400 millions de francs, et non de 300 millions comme le préconisait la commission d'experts pour la réforme des finances. Le programme de réduction n'en sera pas influencé favorablement. Pour cette raison déjà, il sera impossible d'atteindre jusqu'en 1950 l'effectif de 18 000 agents considéré comme un maximum par la commission d'experts. Nous ne voudrions toutefois pas qu'on attribue à ce seul fait le supplément de 1800 agents. Nous pensons que les experts ont anticipé le temps, une réduction du personnel conforme à leurs prévisions ne pouvant être opérée dans un avenir prochain. Depuis qu'ils ont présenté leurs conclusions, la situation économique du pays tant au point de vue intérieur qu'extérieur a évolué d'une manière qui rendra difficile l'abolition de certaines mesures de dirigisme de l'Etat et retardera la réduction du personnel.

Les frais qui seront probablement occasionnés en 1950 par un effectif estimé à 19 800 agents ne peuvent être indiqués qu'approximativement. En outre, il faut tenir compte de la compensation améliorée du renchérissement de la vie, prévue pour l'exercice de 1948 par l'arrêté fédéral du 3 oc-

tobre 1947. Il n'est naturellement pas question de prendre en considération une imprévisible augmentation ou diminution de la rétribution de base du personnel fédéral. L'effectif des agents de l'administration centrale et les frais y relatifs se répartiront à peu près comme il suit :

	Effectif	Frais en millions de fr.
Département militaire	8 850	85
Autres départements, sans l'administration des douanes	5 800	66,8
Administration des douanes	4 650	46,8
Compte extraordinaire	500	4,8
Dépenses générales pour tous les départements (contributions de la Confédération à la caisse d'assurance et au fonds de stabilisation, ainsi qu'allocations pour ancienneté de service) . .	—	21,8
2% des rétributions pour l'assurance-vieillesse et survivants	—	4,8
Total	<u>19 800</u>	<u>230,0</u>

Dans le plan financier pour les années 1950 et suivantes, les 230 millions de frais pour le personnel se répartissent comme suit: 140 millions au titre des dépenses civiles, 90 millions compris dans les 400 millions de dépenses militaires.

5. Mesures propres à accélérer la réduction du personnel.

Les exigences envers l'administration ont constamment et sensiblement augmenté. Pour que la réduction projetée puisse devenir en 1950 une réalité dans la mesure décrite, les autorités responsables devront fournir un gros effort. D'aucuns demanderont peut-être une réduction plus poussée. Si compréhensibles que soient de tels vœux, ils ne doivent pas faire oublier que la réduction rencontrera des difficultés croissantes. Comme notre continent ne se relève que lentement, les mesures extraordinaires ne peuvent être relâchées que progressivement. Mais, plus notre économie s'accoutume à l'intervention de l'Etat et s'y adapte, plus aussi il lui sera difficile de s'en passer.

Le département des finances et des douanes prépare des mesures en vue d'accélérer la réduction du personnel et les applique d'entente avec les offices des départements, mais il n'a pas d'influence sur les tâches confiées à la Confédération. La réduction du personnel dépend, dans une grande mesure, de la possibilité de décharger les autorités fédérales de nombreuses tâches. Nous nous permettons, à ce propos, de faire appel à la compré-

hension et à la bonne volonté des chambres, afin que ses vœux et ses demandes s'accordent toujours avec les possibilités réelles de l'administration.

L'organisation et les méthodes de travail de l'administration sont continuellement revisées du point de vue de la capacité de production et adaptées dans la mesure du possible à la technique moderne. Par la rationalisation des procédés de travail, on pourra sans doute obtenir de nouvelles économies. Un grand nombre d'experts ont été consultés en 1947. Quelques-uns ont déjà communiqué les résultats de leurs enquêtes; leurs propositions déploieront leurs effets en 1948 déjà. Par une enquête auprès du personnel, nous avons en outre cherché à intéresser chaque fonctionnaire à la rationalisation de l'activité administrative. Nous sommes bien décidés à mettre un terme à toute activité administrative qui ne soit pas commandée par l'intérêt public ou qui se révèle trop coûteuse. Nous voulons veiller à ce que les dépenses de la collectivité pour l'administration soient réduites au strict minimum.

Il s'avère indispensable que l'office du personnel intervienne en conséquence d'une manière accrue et permanente dans l'organisation et les méthodes de travail de l'administration. Ses attributions légales doivent être étendues, de façon qu'il puisse exercer, à l'avenir, une influence sur l'effectif et le recrutement du personnel.

II. Les dépenses pour le matériel de l'administration civile.

Les dépenses pour le matériel sont fonction directe de l'activité administrative. On ne peut donc pas réduire à volonté les crédits qui s'y rapportent sans entraver l'activité ordinaire de l'administration ou empêcher complètement celle-ci de remplir ses tâches. La réduction de ces dépenses est cependant facilitée par le grand nombre des rubriques, car des abattements relativement faibles donnent, dans l'ensemble, un résultat appréciable.

Les dépenses pour le matériel sont sujettes à des variations sensibles, car elles consistent parfois en dépenses qui ne peuvent pas être qualifiées de courantes, mais qui n'interviennent qu'une fois, telles celles qui résultent de la construction de bâtiments ou du remplacement de machines et d'appareils coûteux. A cela s'ajoute que l'Etat, pour des raisons de politique économique ou monétaire, se montre très prudent dans l'adjudication de travaux, même urgents, en période de plein emploi ou de suremploi, tandis qu'il fait exécuter en période de crise des travaux qui ne seront peut-être pas pressants. Etant donné que, dans l'administration fédérale, les frais de construction en particulier sont comptabilisés parmi les dépenses pour le matériel, celles-ci reflètent toujours plus ou moins les fluctuations de la situation économique.

En 1938, dernière année d'avant-guerre, les dépenses pour le matériel se montaient, d'après le rapport des experts financiers, à 32 millions de francs. Un montant de 7 millions, pour l'entretien des bâtiments de l'administration militaire, étant toutefois compris dans cette somme, les dépenses civiles proprement dites ne s'élevaient qu'à 25 millions. La comparaison des années 1938 et 1946 s'établit comme il suit :

	1938	1946
	en millions de francs	
Biens-fonds; acquisition et entretien.	11,2	23,5
Frais de bureau.	5,9	14,9
Mesures économiques, imprévu	8,1	8,9
Total des dépenses pour le matériel	<u>25,2</u>	<u>47,3</u>

Les dépenses relatives aux biens-fonds (acquisition et entretien des terrains et des bâtiments, locations et fermages), ainsi que les frais de bureau (imprimés, matériel, ports, taxes, assurance de choses) ont plus que doublé depuis l'avant-guerre.

Jusqu'en 1950 il devrait être possible de réduire les dépenses pour les biens-fonds à 21 millions et les frais de bureau à 13 millions; nous évaluons les autres dépenses à 8 millions. De cette façon, les dépenses pour le matériel de l'administration civile n'atteindraient plus que le montant de 42 millions de francs, marquant ainsi une réduction de 11 pour cent par rapport à 1946.

Les frais de bureau dépendent largement de l'effectif du personnel. La réduction de l'effectif se traduira sans doute par une diminution de ces frais. Pour l'année 1950 et les années suivantes, il faudra, avec un effectif de 10 800 agents (sans le personnel du département militaire), observer l'économie la plus stricte afin de ne pas dépenser plus de 13 millions de francs.

Quant aux dépenses relatives aux biens-fonds, il ne sera possible de respecter la limite de 21 millions de francs que si jusqu'en 1950 l'on peut combler en grande partie le retard qui existe dans ce domaine. Il y a lieu de mentionner particulièrement le projet d'extension de l'école polytechnique fédérale, pour laquelle un crédit total de 27 millions de francs a été ouvert par l'Assemblée fédérale; la réalisation de ce projet en est à ses débuts seulement et demandera encore plusieurs années. En revanche, les frais d'entretien des biens-fonds (y compris les travaux de construction sur les terrains affermés et dans les locaux loués), qui sont également considérés comme des frais de construction, diminueront quelque peu par suite de la réduction de l'appareil administratif.

Ajoutons que nous avons pris en considération les fluctuations des prix, qui ne sont pas sans importance vu l'ordre de grandeur des montants

en question. Une baisse des prix permettrait d'atteindre plus facilement le but fixé, tandis qu'un renchérissement aurait un effet contraire.

III. Autres dépenses.

A côté des dépenses pour le personnel et le matériel, les experts ont prévu dans le plan financier un article « Autres dépenses » qui comprend les rubriques suivantes :

	1938	1946	Moyenne 1950 s.
	en millions de francs		
Versements au fonds des chemins de fer . . .	43,0	—	—
Versements aux autres fonds	6,3	14,9	10,0
Déficits des établissements fédéraux	1,7	—	—
Amortissements	10,0	—	—
Provisions	—	2,1	—
Total	<u>61,0</u>	<u>17,0</u>	<u>10,0</u>

Excepté les versements aux fonds, les charges ci-dessus figurent dans notre plan financier sous la rubrique « prévoyance de crise » ; nous traitons cette question par ailleurs.

Les versements aux fonds spéciaux qui, d'après les experts, s'élèveront en 1950 à 10 millions de francs se répartissent comme il suit :

	en millions de francs
Fonds des mensurations cadastrales	2,0
Désendettement de domaines agricoles	5,0
Fonds pour la protection de la viticulture	2,5
Divers	0,5
Total	<u>10,0</u>

Suivant les experts, les dépenses concernant les mensurations cadastrales et le désendettement de domaines agricoles seraient, conformément au procédé comptable actuel, faites directement par le débit des fonds y relatifs ; on créditerait ces derniers des montants versés par la Confédération. Le versement au fonds pour la protection de la viticulture est compensé par une recette équivalente, sous le titre « autres recettes », provenant de la taxe supplémentaire sur le vin en fûts. D'après les nouveaux principes comptables, des dépenses ne peuvent plus être faites directement à charge des fonds appartenant en propre à la Confédération ; elles doivent être comptabilisées dans les rubriques de dépenses du compte d'Etat et, le cas échéant, couvertes par des prélèvements sur les fonds. Tous les versements aux fonds qui figureraient sous « dépenses diverses » dans le projet des experts sont comprises sous « subventions fédérales » dans le budget pour les années 1950 et suivantes.

D. DÉFENSE NATIONALE

I. Le montant des dépenses militaires.

a. La commission d'experts a prévu dans son plan une dépense annuelle de 300 millions de francs pour la défense nationale. La brièveté de ses explications montre qu'elle n'a pas étudié les besoins de l'armée et qu'elle ne les a ainsi pas pris pour base; elle a estimé simplement qu'une dépense supérieure à 300 millions serait une charge excessive. Demander davantage à l'économie, pensent les experts, ce serait empêcher l'accomplissement d'autres tâches d'importance vitale et enlever au corps social sa force de résistance. Il s'agit, à leur avis, de trouver le moyen d'adapter notre défense nationale aux ressources financières d'un petit pays.

Lorsque les ressources sont limitées, l'armée doit, comme toute branche de l'administration, s'adapter aux possibilités et se tirer d'affaire avec les moyens disponibles. Il s'agit toutefois de déterminer si la limite absolue des charges supportables se situe à 300 millions ou à une autre somme et si, en partant de considérations purement financières, on peut fixer dans cette limite un plafond déterminé pour les dépenses militaires.

b. Le département militaire ayant démontré d'une façon détaillée que même avec la plus stricte économie, l'armée a besoin de quelque 400 millions de francs annuellement, le département des finances et des douanes demanda aux experts si la nouvelle documentation était de nature à leur faire changer d'avis. Tous n'ont pas répondu. Les réponses se divisent en deux groupes. Une faible majorité estime que la limite absolue de 300 millions doit vraisemblablement être abandonnée si l'on veut assurer à l'armée le minimum indispensable de puissance au combat, mais qu'il appartient en première ligne au Conseil fédéral de dire jusqu'où l'on peut aller. L'autre groupe maintient le chiffre de 300 millions, l'un des experts déclarant cependant qu'il ne faut pas s'y tenir trop strictement et le considérer plutôt comme une indication. Aucun des experts n'entreprit toutefois de démontrer qu'avec tel ou tel chiffre la limite des possibilités devait être considérée comme atteinte. Les experts ont, apparemment reconnu d'une manière tacite, qu'il s'agit jusqu'à un certain point d'une question d'appréciation.

Les discussions nourries qui ont eu lieu dans le public au sujet des dépenses militaires ont porté, plus d'une fois, sur le montant de ces dépenses. D'aucuns trouvèrent admissible la « prime d'assurance », arrêtée à 400 millions, que représentent les dépenses consacrées à la défense nationale. D'autres, en revanche, relevèrent que si le Conseil fédéral a, semble-t-il, de l'argent pour l'armée, il n'en a pas pour les tâches sociales. A notre connaissance, aucun journal ni aucun orateur n'a cependant fourni des explications précises pour prouver qu'une dépense annuelle de tel ou tel montant serait

encore supportable. Et les opinions de s'affronter d'autant plus vivement sur la question des sommes dont l'armée a réellement besoin.

c. Les sommes consacrées à la défense nationale ne doivent pas être généralement considérées comme perdues pour l'économie. En vérité, elles ne sont pas créatrices de valeurs productives, au sens économique du terme. Aussi faut-il déterminer tout d'abord quelle part du revenu national nous pouvons dépenser à cette fin. Ce revenu est estimé maintenant à environ quinze milliards de francs par an. Une dépense de 400 millions pour l'armée représenterait donc $2\frac{2}{3}$ pour cent de cette somme. Le taux était de 1 pour cent entre 1920 et 1930, de 1,5 vers 1935, de 2,7 en 1938. Un budget militaire de 400 millions de francs répondrait ainsi à peu près au taux de 1938.

Pour tirer un parallèle avec d'autres pays — ce qui n'est d'ailleurs possible que sous certaines réserves déjà en raison du fait qu'il n'y a pas de définition uniforme du revenu national — on doit se reporter aux années d'avant guerre, la situation actuelle se ressentant encore trop des bouleversements de la conflagration mondiale. Dans les années qui précéderent la guerre, la Belgique consacrait à l'armée 2 à 2,6 pour cent du revenu national. La Hollande y affectait 1,7 à 2 pour cent. L'Angleterre 2,8 à 3,5, les Etats-Unis d'Amérique 1,2 à 2. Toutes proportions gardées, les charges militaires de ces pays correspondaient aux nôtres. Il faut toutefois admettre que durant une période assez longue les dépenses militaires des pays qui entendent sauvegarder leur indépendance absorberont une part beaucoup plus considérable du revenu national qu'avant la seconde guerre mondiale. Le taux de $2\frac{2}{3}$ pour cent en discussion en Suisse est plutôt bas, mesuré à l'échelle internationale.

Ces chiffres et comparaisons ne permettent nullement de conclure irréfutablement qu'en consacrant à l'armée plus de 2 pour cent de son revenu national (300 millions), la Suisse outrepassa la limite de ses possibilités. Pareille limite ne saurait être fixée de façon trop rigide. Personne n'affirmera que le développement de notre économie et l'accroissement du revenu national seraient compromis si les dépenses militaires excèdent 2 pour cent. Il faut laisser ici une marge suffisante, à utiliser suivant l'appréciation de la situation internationale. N'oublions pas non plus que l'économie suisse peut se développer plus tranquillement si l'on sait que la politique de la neutralité armée sera fermement poursuivie, appuyée par une force militaire qu'aucun ennemi ne considérera avec dédain. Notre pays manque toutefois de matières premières. Il est dans une situation défavorable du point de vue des communications. Ce sont là des désavantages qui ne peuvent être compensés que par un travail productif inlassable, joint à une sage modération dans la dépense. L'économie s'impose aussi dans notre défense nationale. Plus encore que d'autres nations, auxquelles la nature a octroyé de meilleures possibilités d'essor, nous sommes tenus de peser avec soin les dépenses pour l'armée tout en nous efforçant d'obtenir le

maximum de rendement. Si nous concluons qu'un rapport rigoureux ne peut pas être établi entre le revenu national et les dépenses militaires supportables, cela ne signifie nullement que nous entendions pouvoir user sans retenue des crédits mis à notre disposition.

d. La même conclusion s'impose si l'on compare les dépenses militaires avec les dépenses générales de la Confédération. Celle-ci ne doit pas compromettre la prospérité économique du pays par des dépenses excessives, qui provoqueraient de nouveaux impôts. Plus ses possibilités sont en ce point limitées, plus elle doit répartir avec discernement les crédits entre les principaux groupes d'activité. A la défense nationale, considérée autrefois comme la mission essentielle de la Confédération, s'ajoutent aujourd'hui d'autres tâches importantes. Tâches de politique sociale, développement de l'économie, extension de nos relations avec l'étranger, mesures de prévoyance en vue de crises, tout cela requerra à la longue, inéluctablement, la majeure partie des revenus du fisc fédéral. Il faudra amortir aussi la dette fédérale au cours des prochaines décennies. S'il n'est pas possible, pour d'autres groupes d'activités et de dépenses, de déterminer exactement le rapport avec les dépenses générales ou de fixer un plafond absolu pour chaque groupe, à plus forte raison ne peut-on le faire en matière de défense nationale. Les besoins et les nécessités varieront en effet sans cesse. L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral devront constamment considérer à nouveau, suivant la situation du moment, la question d'une répartition des crédits conforme à l'intérêt du pays.

e. Un examen attentif révèle qu'il est impossible de fixer pour une longue période la limite définitive des dépenses militaires, pas plus sous forme d'un chiffre déterminé que sous celle d'une fraction du revenu national ou des dépenses générales de la Confédération. Il est clair aussi que les besoins de l'armée, qui n'est qu'un moyen et n'a pas de raison d'être en elle-même, ne peuvent pas être considérés pour eux seuls; force est de tenir compte également des conditions difficiles de notre économie, de l'exiguïté de l'aire dont elle dispose, ainsi que des tâches civiles d'un Etat progressiste. Aussi bien faut-il, pour déterminer les crédits, s'inspirer en principe des nécessités militaires, mais en les considérant dans un cadre général et en les soumettant à une appréciation rigoureuse.

II. La défense nationale, sauvegarde de l'indépendance et de la neutralité du pays.

Au cours des deux guerres mondiales de ce siècle, la Suisse a vu sa neutralité respectée par les belligérants. Elle n'a pas connu les dévastations de la guerre. Chaque jour, nous nous rendons compte de ce que cela signifie pour notre peuple et notre économie. Nous voyons avec une netteté impressionnante combien lourdes furent les pertes en hommes et en biens de toutes sortes subies par les pays entraînés dans la dernière tourmente.

Même les Etats victorieux ont subi d'énormes dommages dont les conséquences se feront sentir longtemps encore. Si nous avions partagé leur sort, la reconstruction nous eût probablement réservé de plus grandes difficultés qu'aux autres, notre pays étant pour ainsi dire privé de matières premières et ses importations grevées de frais de transport très élevés. Avoir été épargné par la guerre est pour nous un bienfait inappréciable.

Ce bienfait, nous ne le devons cependant pas seulement à un heureux destin. Nous n'eussions pas échappé à la catastrophe dans ces deux guerres mondiales, à la seconde surtout, si notre pays n'avait pas affirmé d'emblée sa volonté inébranlable de rester neutre et appuyé cette volonté sur une armée prête à remplir sa mission. La valeur de notre armée était assez appréciée pour que les inconvénients qu'un agresseur eût dû accepter — engagement de nombreuses troupes, pertes, destruction de voies de communication importantes, etc. — eurent toujours plus de poids que l'avantage de pouvoir disposer du territoire suisse. Sans avoir eu à faire ses preuves dans une lutte sanglante, notre armée a ainsi rempli sa mission d'une manière efficace.

Si désireux que le peuple suisse et ses autorités soient aujourd'hui de consacrer les ressources du pays au développement paisible de notre économie et à l'accroissement du bien-être général, les leçons si claires du passé ne doivent pas être oubliées. Jamais, semble-t-il, le désir de paix n'a été aussi général et ardent dans le monde, et pourtant celui-ci a moins que jamais la certitude que la guerre est désormais bannie. La tension internationale domine toute la politique, et l'Europe, au cœur de laquelle se trouve notre pays, est un des grands points névralgiques. Cette situation contraint la Suisse — dont l'amour de la paix n'a pas besoin d'autres démonstrations — à la vigilance.

Le progrès technique en matière militaire marche à une allure telle qu'un petit Etat est toujours désavantagé dans ses moyens de défense. Si les armes modernes sont beaucoup plus efficaces que les anciennes, leur acquisition, leur usage, et leur entretien coûtent aussi beaucoup plus cher; leur perfectionnement nécessite en outre des recherches onéreuses. Les simples moyens de défense passive sont aussi devenus beaucoup plus onéreux. Un Etat tel que la Suisse est ainsi dans l'impossibilité d'adopter tous les perfectionnements de la technique. Il est contraint de faire un choix judicieux, qui, tout en donnant à son armée une bonne préparation, ménage les finances publiques. Même dans le cas le plus favorable, l'armée ne pourra pas, à elle seule, assurer de façon absolue la sécurité du pays. Une volonté inconditionnelle d'indépendance sera tout aussi importante. Une politique étrangère prudente et clairvoyante, ainsi qu'une politique intérieure propre à créer de la cohésion entre les groupes sociaux et éthiques, exerceront toujours une influence sur le développement paisible de nos institutions, concurremment avec les mesures d'ordre militaire que réclame notre sécurité.

La mission suprême de notre armée est d'empêcher, par son existence et sa valeur, la guerre de forcer nos frontières. Le sacrifice que nous impose l'instrument destiné à assurer la paix à notre pays est des plus légers, comparé aux dommages immenses que nous vaudrait une guerre déferlant sur notre pays. Si l'armée doit un jour entrer en lice, des valeurs spirituelles seront en jeu qui ne s'expriment pas en francs et en centimes.

III. Les dépenses futures pour la défense nationale.

1. Remarques générales.

Ainsi, nous estimons à 400 millions de francs en chiffre rond la somme à consacrer annuellement à la défense nationale dès 1950. Les discussions ouvertes à ce sujet dans le public montrent que la question n'a pas été partout bien comprise.

Il ne s'agit pas de fixer à tout jamais une dépense annuelle de 400 millions de francs. La question des futurs crédits n'est en rien préjugée par ce chiffre. Ces crédits doivent, au contraire, être fixés chaque année par les chambres, dans les limites du budget général, ainsi que le veut la constitution. Au moment de présenter un nouveau programme de réorganisation des finances, nous devons cependant nous demander quelles seront, en chiffre rond, les sommes requises à l'avenir pour les besoins de la défense nationale. Les 400 millions de francs reposent sur une estimation, fondée sur une analyse minutieuse faite dans un esprit de stricte économie. Ils constituent, dans notre hypothétique budget des années à venir, un dépense à couvrir par des recettes correspondantes. En réalité, les crédits militaires seront sans doute soumis, comme tous les autres, à d'importantes fluctuations.

On oublie parfois que ces 400 millions ne constituent pas une dépense pour l'armée seulement. Cette somme correspond, au contraire, aux dépenses (chiffre rond) présumées du département militaire, comme l'exige la structure du compte d'Etat, où dépenses et recettes sont groupées par département (ou service). Le « budget militaire » comprend donc aussi des dépenses de services qui, bien que subordonnés au département militaire, ne font pas partie de l'armée. Tel le cas, en particulier, de l'assurance militaire, qui figurera à l'avenir au budget pour une somme de 16,7 millions de francs. Relevons cependant que le bureau du délégué aux possibilités de travail et celui de la centrale, qui dépendent les deux du département militaire, n'émargent au budget militaire que pour le personnel et les dépenses relatives au matériel, mais pas pour les subventions présumées.

Bien entendu, il n'est possible d'estimer d'une façon quelque peu précise les dépenses pour la défense nationale qu'à condition d'être au clair, d'une façon générale tout au moins, sur les tâches qui incomberont à l'armée, ainsi que sur les moyens de s'en acquitter. Ainsi compris, le vœu, exprimé

dans le public ou par des spécialistes des choses militaires, d'une « conception générale » en matière de défense nationale se justifie pleinement. Le rapport que nous avons publié au sujet de celui du général sur le service actif 1939—1945 expose, dans ses grandes lignes, le plan de réorganisation de nos institutions militaires, ce que certains censeurs semblent oublier. Le jugement porté à cette occasion est naturellement sujet à révision, la technique étant en perpétuelle évolution. Nous comprenons cependant fort bien le désir du peuple — qui accomplit le service militaire et assure les ressources nécessaires à l'armée — d'être renseigné sur le commandement, l'organisation et l'équipement de l'armée. Nous ne nous étendrons pas ici sur ces considérations, mais constatons expressément que le commandement de l'armée étudie naturellement ces problèmes de façon approfondie. Nous dirons également plus loin quels sont les faits et les intentions en raison desquels nous estimons à 400 millions de francs en chiffre rond la somme à consacrer chaque année à l'armée. Nous espérons que l'évolution de la situation internationale permettra de réduire les dépenses militaires.

2. Causes générales de l'accroissement des dépenses.

Les profanes s'étonnent, naturellement, que l'armée ne puisse s'en tirer avec 300 millions, alors que les dépenses militaires étaient de l'ordre de 100 millions vers 1930. Un accroissement de grandeur de cet ordre est en effet unique dans les finances de la Confédération. Ses raisons n'en sont pas moins plausibles, ce qui ressort de la comparaison ci-après avec un budget d'avant-guerre, celui de 1932. Ce budget prévoyait 96,9 millions de francs de dépenses, réparties comme il suit :

	En millions de francs
Administration centrale	3,1
Instruction	57,5
Equipement de l'armée	25,2
Chevaux	5,3
Fortifications	1,8
Communications et transports	4,0
Total	<u>96,9</u>

L'année 1932 se prête à la comparaison, la situation d'alors pouvant être considérée comme normale. Tôt après, en prévision de la guerre, la défense nationale fut considérablement renforcée, et il y eut la dévaluation du franc. Nous verrons maintenant comment se présenterait, adapté aux circonstances actuelles, le budget de 1932, compte tenu de la hausse des prix, de la prolongation de l'instruction, de l'augmentation du matériel de corps, ainsi que du nombre des états-majors et unités. Pour chaque groupe de dépenses, il y a un indice par lequel les dépenses de 1932 doivent être

multipliées. Ne sont pas compris dans le calcul, faute d'un pourcentage déterminable, d'autres éléments, tels que le renforcement de la défense nationale pendant le service actif, la constitution d'une garde des fortifications, le développement de l'aviation et de la défense contre avions, les études, recherches et essais, la création de la protection antiaérienne, etc., pour un montant supplémentaire de l'ordre de 50 millions de francs.

Considérons tout d'abord l'évolution des prix. Il est d'autres domaines où les dépenses de la Confédération ne doivent pas nécessairement suivre la dépréciation de la monnaie, notamment celui des subventions, que l'on peut généralement faire dépendre de la situation économique. Indépendamment de la solde militaire — complétée par les allocations pour perte de salaire ou de gain, qui tiennent compte de la cherté de la vie — il n'est guère de dépenses qui échappent au renchérissement. Le département militaire calcule que que de 1932 à 1947 ce renchérissement a été de 52,5 pour cent pour les jours d'instruction, de 53 pour le matériel. L'indice du renchérissement, également applicable aux frais d'administration, est ainsi de 1,53.

La prolongation de la durée de l'instruction augmente les frais. D'après les dispositions légales sur la durée des écoles et cours, les éléments de comparaison 1932—1947 sont les suivants :

Ecoles de recrues	1,70
Ecoles de cadres.	0,91
Cours de répétition	1,50

L'indice applicable aux écoles de recrues vaut également pour diverses dépenses de l'« Instruction », en particulier pour les instructeurs, l'instruction préparatoire et hors service, le commandement et les inspections, le logement, l'allègement des obligations militaires.

Dès 1932, le matériel de corps des unités et corps de troupes a été considérablement augmenté. Prenons, à titre d'exemple, celui du régiment d'infanterie, qui constitue une moyenne. (Dans certaines armes, l'augmentation est peut-être moins considérable que dans l'infanterie; dans d'autres, génie et aviation en particulier, elle est plus forte encore). De 1932 à 1947, la valeur d'inventaire du matériel de corps du régiment d'infanterie a passé de 1,2 million à 4,4 millions de francs. Cette augmentation provient en partie dudit renchérissement de 53 pour cent. Compte tenu de ce fait, nous obtenons un indice de 2,42 pour l'augmentation du matériel seulement. Ce chiffre extraordinairement élevé montre combien l'armement et l'équipement ont été perfectionnés ces quinze dernières années. Il prouve, irréfutablement, que l'échelle applicable dès 1930 aux dépenses militaires est, par la force des choses, de beaucoup dépassée. Si regrettable qu'il soit, le fait n'en existe pas moins.

L'augmentation, dès 1932, des effectifs se répercute à peu près de la même manière sur les dépenses l'administration, l'instruction et l'acquisition de matériel. Il n'est pas tenu compte des services complémentaires, qui n'occasionnent plus actuellement de frais considérables. L'élite, la landwehr et le landsturm comptaient, en 1932, 429 199 hommes, en 1946, 565 112.

Cette augmentation correspond à un indice de 1,32.

Multipliées avec les facteurs ainsi obtenus, les dépenses du budget de 1932 donnent le tableau ci-dessous :

Tableau 13. Dépenses militaires 1932 et 1947.

Rubrique	Prolongation de l'instruction et augmentation du matériel de corps	Augmentation des effectifs	Renchérissement	Indice général	Somme 1932	Somme 1947
					en millions de francs	
<i>Administration</i> centrale	—	—	1,53	1,53	3,1	4,7
<i>Instruction :</i>						
Ecoles de recrues . .	1,70	1,32	1,53	3,43	11,2	38,3
Ecoles de cadres . .	0,91	1,32	1,53	1,84	6,3	11,5
Cours de répétition.	1,50	1,32	1,53	3,03	18,5	56,1
Autres dépenses . .	1,70	1,32	1,53	3,43	21,8	73,6
<i>Equipement de l'armée :</i>						
Acquisition et entretien du matériel .	2,42	1,32	1,53	4,89	25,2	123,2
<i>Chevaux</i>	—	—	1,53	1,53	5,3	8,2
<i>Fortifications</i>	2,42	1,32	1,53	4,89	1,8	9,0
<i>Communications et transports</i>	—	—	1,53	1,53	4,0	6,2
Total					96,9	330,8

Certes, on n'obtient de la sorte que des chiffres approximatifs, mais combien instructifs. Il faut tenir compte aussi des mesures déjà mentionnées, qui ont contribué à augmenter les dépenses mais ne ressortent pas de ces chiffres. Une chose est certaine : vouloir réduire les crédits à 300 millions de francs par exemple reviendrait à fournir à l'armée, dans son organisation actuelle et compte tenu du pouvoir d'achat du franc, des ressources pro-

portionnellement moins importantes qu'en 1932. On reconnaîtra aussi comme nullement excessif un budget militaire d'environ 400 millions de francs (compte tenu des tâches d'ordre civil incombant au département) qui doit permettre de poursuivre l'indispensable modernisation de l'armée.

3. Les besoins financiers.

Pour déterminer les crédits futurs, il faut distinguer deux groupes de dépenses. L'un comprend les dépenses annuelles normales, celles pour l'instruction, l'entretien et la remise en état du matériel et des installations, le remplacement normal du matériel et des munitions, l'habillement, l'administration, etc. Il s'agit des *dépenses courantes*. L'autre groupe comprend les dépenses pour le perfectionnement et la modernisation de l'armée. Ce sont les dépenses pour le *renforcement de la défense nationale*.

Les estimations du département militaire, auxquelles nous avons décidé de nous en remettre en principe, sont fondées sur l'idée que le service militaire obligatoire et le système de milices, les deux piliers de nos institutions militaires, seront maintenus. Il est admis aussi que, sans vouloir préjuger l'avenir, la future organisation des troupes correspondra dans ses grandes lignes à l'actuelle. Cette supposition répond d'ailleurs à la tendance, observée dans d'autres pays, d'éviter de brusques changements fondamentaux dans l'organisation de l'armée et de n'innover que progressivement, en tenant compte avec prudence des expériences de la guerre et du résultat des recherches.

a. Les dépenses courantes du département militaire.

Les dépenses de ce groupe ont été estimées à 317 millions de francs sur la base d'une enquête des plus approfondies. Elles se décomposent comme suit :

Administration centrale, 12 millions. Il s'agit ici de toutes les dépenses pour l'activité normale des services du département, telles que dépenses pour le personnel, frais généraux et dépenses pour le matériel. Les dépenses pour le personnel sont limitées aux fonctionnaires et employés permanents de l'administration centrale. Nous espérons faire d'autres économies, dans l'administration précisément, et sommes résolus à appliquer des mesures de rationalisation partout où faire se peut. Nous tiendrons compte aussi des conclusions de l'expert pour les économies, qui a enquêté dans les services les plus importants et a déjà soumis d'intéressantes propositions dont l'administration a aussitôt entrepris l'application.

Instruction de l'armée, 121 millions. Sont compris dans cette somme les frais pour les écoles de recrues (30 millions), cours de répétition (54 millions), écoles de cadres (11 millions), ainsi que les dépenses pour le matériel d'instruction, les instructeurs, la fourniture des chevaux, etc. (26 millions). Les frais pour les écoles et cours comprennent la solde, la subsistance, le

logement, les munitions, les véhicules à moteur, les bicyclettes, les chevaux et divers autres frais. Dans l'attente d'une baisse des prix des denrées alimentaires, la subsistance a été comptée à un taux de 10 pour cent inférieur à l'actuel. Pour ce qui concerne les effectifs, le service de l'état-major général les a calculés en tenant compte du recul du chiffre des naissances de 1930 à 1940. Il s'ensuit, pour les écoles de recrues, une économie de quelque 5 millions de francs, qui disparaîtra toutefois après une dizaine d'années. En outre, à cause du recrutement déficitaire, l'effectif des cours de répétition sera, de 1948 à 1962, de 14 pour cent en moyenne inférieur à celui de 1947, complété par les plus jeunes classes de la landwehr. L'économie sera, dès 1948, d'environ 1,5 millions de francs; elle s'élèvera à quelque 8,5 millions jusqu'en 1959, puis retombera à zéro. Le coût de l'instruction dans les écoles de cadres est calculé sur la base du budget de 1947. La situation matérielle de certaines catégories d'instructeurs doit être améliorée et le nombre de ces derniers devrait être augmenté, d'où accroissement des frais pour l'avenir. D'une façon générale, l'instruction ne doit pas être entravée par des mesures trop strictes d'économie. Précisément parce qu'elle ne peut pas adopter tous les perfectionnements techniques importants, la Suisse est tenue de donner à ses soldats une solide instruction dans une brève période. A plusieurs reprises, nous avons rejeté, bien qu'elles fussent absolument justifiées du point de vue purement militaire, des demandes visant à prolonger la durée des écoles de recrues. Il ne saurait en tout cas être question de réduire la durée ou l'intensité de l'instruction.

Activité hors du service, 12,4 millions. Elle comprend les dépenses pour le tir hors du service, pour les cours de jeunes tireurs, pour la couverture du déficit sur la vente des cartouches, pour les cours techniques prémilitaires, pour les subsides aux sociétés militaires, à la Croix-Rouge et aux écoles d'infirmières, ainsi que les dépenses pour l'école de gymnastique et de sport, le développement de l'éducation physique postscolaire, enfin, les subsides aux associations et sociétés de gymnastique et de sport.

Mesurée au précieux travail accompli hors du service dans l'intérêt de l'armée, la dépense de 12,4 millions de francs est admissible. C'est grâce au développement de l'instruction hors du service, et à lui seul, qu'il est possible de se tirer d'affaire avec d'aussi brèves périodes d'instruction. Nous attendons toutefois des sociétés de tir, ainsi que des sociétés militaires de gymnastique et de sport, si considérables que soient leurs mérites, qu'elles se pénètrent de l'idée qu'il est nécessaire d'obtenir des économies dans les finances fédérales et qu'elles observent la plus grande réserve dans leurs demandes de subsides.

Achats, entretien et remplacement, 126,4 millions. A l'avenir, un seul des deux établissements de remonte s'occupera de l'achat des chevaux. Les dépenses sont budgétées à 7 millions de francs. 3,2 millions sont attribués au parc des automobiles, dont l'importance croît au fur et à mesure

de la motorisation. 15 millions, soit 7 de moins qu'en 1947, sont prévus pour la direction des aérodromes militaires. Cette somme ne saurait être réduite, même avec une diminution du nombre des avions, étant donné qu'on exige beaucoup plus des ateliers des aérodromes, qu'une série d'aérodromes du réduit doivent être entretenus et qu'un nombreux personnel technique est nécessaire. L'entretien du matériel et des installations du service du génie exige 0,7 million. Quant aux dépenses pour les fortifications, elles sont encore de 19,8 millions, bien que l'effectif des gardes ait été ramené à 2000 hommes et qu'on examine s'il pourrait sans préjudice être encore réduit. Une somme de 0,4 million est prévue pour les magasins sanitaires et un montant de 1,4 millions pour les ateliers et dépôts de matériel de la protection antiaérienne. Les dépenses de l'intendance du matériel sont estimées à 26,6 millions, soit 5 de moins qu'en 1947. Cette somme est toutefois encore très élevée; il ne faut en effet pas oublier que le matériel a pris un grand développement. La valeur d'assurance de ce matériel, qui était de 628 millions en 1939, a passé en 1947 à 2,8 milliards, ce qui représente une augmentation de 4½ fois. Pour abaisser les frais d'entretien, nous avons décidé de porter à 6 mois les délais de remise en état du matériel, fixé à 3 mois par les prescriptions sur la mobilisation de paix; il en résultera une économie de personnel. Ce groupe de dépenses comprend enfin une dépense de 52 millions pour le service technique militaire, soit 40 millions de dépenses courantes (uniformes, équipement et armement des recrues, sous-officiers et officiers, ainsi que complètement et remplacement réglementaires du matériel et des munitions de corps) et 12 millions pour le contrôle des munitions et les véhicules du matériel de corps.

Dépenses diverses, 22 millions. Ces dépenses concernent principalement le fonds de renouvellement d'avions (achat de prototypes par exemple) pour 5 millions, les recherches, études et constructions pour 12 millions. Ce dernier crédit est particulièrement important pour l'armée, qui, sans le secours d'une science dotée de moyens suffisants, court le danger de rétrograder et d'engager des dépenses inutiles. Le solde de 5 millions se répartit en diverses dépenses de moindre importance, telles que les subventions pour les camions utilisables par l'armée (1,5 million). Nous examinons actuellement si le but ne pourrait pas être atteint d'autre manière, sans l'aide de la Confédération.

Dépenses civiles, 23,3 millions. Il s'agit ici, nous l'avons déjà relevé, de dépenses du département militaire qui n'ont aucun rapport direct avec l'armée et ne sauraient par conséquent appartenir au « budget militaire » dans le sens propre du terme. Ce sont :

	millions de francs
Mesures de protection civile du service de la protection anti-aérienne et service du feu des établissements militaires .	0,4
Assurance militaire	16,7

	millions de francs
Sanatoriums militaires	2,2
Service topographique	3,0
Intendance des poudres	0,3
Délégué aux possibilités de travail et centrale	0,7

S'il est équitable de ne pas considérer ces sommes comme des dépenses du département militaire, il y a, en contre-partie, des dépenses de ce département qui, par mesure de rationalisation administrative, sont centralisées. Il s'agit des dépenses d'assurance pour le personnel, la responsabilité civile et l'incendie, les locations, la construction et l'entretien des bâtiments, l'eau, le chauffage, l'éclairage, les imprimés, le matériel de bureau, les taxes des postes, télégraphes et téléphones. Le département ne contribue pas à ces dépenses, dont la majeure partie en fait le concerne. Il était dès lors indiqué de les mentionner également.

L'analyse des futures dépenses ordinaires du département militaire confirme, dans l'ensemble, le tableau résultant des considérations générales et des évaluations exposées au chiffre 2. Notre armée se ressent de façon sensible de la dépréciation de la monnaie. Dans la période précédant le service actif, au cours de ce dernier et depuis lors, elle s'est toutefois particulièrement développée, renforçant sa valeur guerrière de façon continue. Sa structure s'est beaucoup modifiée, ses moyens de combat sont puissants, techniquement plus perfectionnés aussi, ce qui, indépendamment de l'évolution des prix, augmente les frais d'achat, d'entretien et d'usage. Prenons à nouveau comme exemple le régiment d'infanterie. Le tableau ci-après nous permettra de constater pour les trente dernières années dans quelle mesure ont évolué les dépenses pour ce corps de troupes, que la modernisation a tant renforcé et développé.

b. Dépenses pour le renforcement de la défense nationale.

Qui n'avance pas recule. Cet adage vaut particulièrement pour l'armée. De bouleversantes innovations techniques ont été introduites au cours de la phase finale de la dernière guerre. La technique militaire même ne cesse de progresser.

L'armée suisse ne saurait, certes, s'accommoder durablement de sa situation présente, bien que l'étendue de nos ressources économiques et financières ne nous permette assurément pas de recourir à toute la gamme des inventions techniques. On rencontre cependant, ici ou là, des impatients qui proclament l'urgente nécessité d'une réforme profonde de la technique et de l'organisation militaires. Ce n'est, certes, pas de cette façon que la Suisse ira de l'avant, d'autant moins que les grands Etats, eux aussi, accordent la plus grande attention aux recherches et aux essais, évitant toute modification précipitée de la structure de l'armée. Procéder par étapes

Tableau 14.

Aperçu de l'armement, de l'effectif en hommes, chevaux et moyens de transport d'un régiment d'infanterie (élite).

Année	Effectif en hommes	Fusils et mousquetons	Mousquetons à lunettes	Mitraillettes	Fusil-mitr.	Mitrailleuses	Can. l. DCA 20 mm	Arqueb. 24 mm	Can. inf. 4,7 cm	Lance-mines 8,1 cm	Lance-flammes	Lance-grenades anti-chars
1912	2796	2451	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1916	2913	2530	—	—	—	6	—	—	—	—	—	—
1918	3143	2659	—	—	—	18	—	—	—	—	—	—
1928	2785	2250	—	—	72	27	—	—	—	—	—	—
1938	3057	2660	—	—	109	48	—	—	6	12	—	—
1945	3457	3119	54	257	129	36	12	27	12	24	20	186
Organisation des troupes 1946 (prévu)	3456	3119	54	269	129	36	12	27	12	24	20	186
Année	Chevaux	Charrettes	Voitures	Bicyclettes	Motocycl.	Voit. auto	Camions	Tract.	Remorques			
1912	166	—	59	—	—	—	—	—	—			
1916	198	15	66	—	—	—	—	—	—			
1918	279	70	80	1	—	—	—	—	—			
1928	318	97	83	19	—	—	4	—	—			
1938	424	121	119	201	3	1	3	3	3—6			
1945	473	191	124	261	5	2	14	16	16			
Organisation des troupes, 1946 (prévu)	473	191	118	285	5	3	14	16	16			

et renoncer à toute expérience insuffisamment préparée sont aussi des règles qui relèvent d'une saine économie.

Une partie des problèmes techniques fondamentaux qui se sont précisément présentés au cours des dernières années, et dont la solution pourrait exiger certaines modifications organiques de l'armée, sont encore à l'étude. Il serait dès lors prématuré de vouloir tirer des conclusions définitives. Le renforcement constant de la défense nationale ne doit pas moins se poursuivre méthodiquement. Les projets, dans les circonstances actuelles, ne peuvent s'étendre qu'à des périodes relativement courtes, au cours desquelles les modifications qui pourraient s'avérer indispensables doivent encore pouvoir être apportées.

Le service de l'état-major général a établi au préalable un plan d'équipement de 7 ans. Il comprend les années 1948 à 1954 et sert de base à l'estimation des crédits nécessaires. Il en ressort aussi que l'estimation des besoins pour les années subséquentes est incertaine. Disons simplement que nous tendrons à maintenir alors les crédits dans des limites supportables.

Contrairement à ce que d'aucuns laissent entendre volontiers, le plan septennal n'est pas simplement une liste de crédits dressée par les services du département militaire, et dans laquelle l'état-major général se serait contenté de supprimer ici et là quelques rubriques. Il fut, au contraire, établi avec méthode. Depuis la fin des hostilités, les diverses questions ont été étudiées à fond par la commission de défense nationale, le service de l'état-major général, les commandants d'unités d'armée et les chefs d'arme. Sur la base des décisions de principe mûrement pesées de la commission de défense nationale et des rapports de commissions spéciales, des programmes particuliers, avec un code d'urgence, furent établis, par exemple, pour la fabrication des munitions et autres travaux. La commission de défense nationale arrêta ses conceptions stratégiques et tactiques. C'est donc sur la base de ces importants travaux préparatoires, et compte tenu des conséquences financières et des possibilités de fabrication, que le plan d'équipement de 7 ans a été finalement arrêté.

On avait primitivement prévu un plan quinquennal, à partir de 1950. Cependant, il s'est avéré nécessaire de comprendre les années 1948/49 dans le calcul des besoins financiers, eu égard aux nouveaux équipements et fabrications qui devront être achevés au cours de ces années, ainsi qu'aux nombreuses études qui devront être poursuivies au delà de 1950. Le programme et le plan des dépenses s'étendront dès lors sur 7 ans, dès le 1^{er} janvier 1948.

Les services du département militaire appelés à collaborer à la préparation du programme d'équipement firent des propositions qui, cela se conçoit, dépassaient les limites du montant supportable. Après examen, par

le service technique militaire, des possibilités de fabrication et d'acquisition, le budget militaire, compte tenu de toutes les demandes justifiées, se serait élevé en moyenne annuelle à quelque 650 millions de francs pendant 7 ans. Tout ce qui n'était que désirable fut par conséquent éliminé. Il fallut encore, pour les mesures considérées comme indispensables, délimiter les dépenses de première urgence pour la prochaine période de 7 ans. Ces dépenses constituent le programme immédiat d'équipement, à la base du futur budget de 400 millions. Les objets classés en deuxième et troisième urgence sont toutefois, de l'avis du département militaire, absolument indispensables.

Le programme d'équipement, limité à 7 ans, ne comprend ainsi que les travaux les plus urgents, considérés comme indispensables pour permettre à l'armée de remplir les tâches confiées par la constitution. Il serait indiqué, en cas de chômage, de prendre en considération les autres catégories d'urgence. Selon les circonstances, des transferts particuliers d'ordre interne entre les diverses catégories et des modifications de plans doivent en outre être réservés.

Le programme se subdivise en deux groupes principaux: les constructions; les acquisitions de matériel.

Une somme de 139,1 millions de francs est réservée aux *constructions* pendant 7 ans, soit 20 millions environ par année. 21,2 millions concernent l'artillerie, 45,9 l'aviation, 3,3 la défense contre avions, 6,5 le génie, 15,6 l'intendance du matériel, 8,1 la motorisation de l'armée, 28,5 les fortifications, 10 le service technique militaire. Dans cette répartition sont comprises les sommes importantes, telles que pour le remplacement de la place d'armes d'artillerie de Kloten-Bülach (21,2 millions), les places d'aviation (8,5 millions), l'aménagement des cavernes pour avions (35 millions), la construction de dépôts sous roc de matériel et munitions (12 millions), la construction de hangars pour véhicules à moteur (8 millions), des constructions nouvelles et des rénovations dans les fortifications de St-Maurice (20 millions), l'agrandissement de la poudrerie (10 millions).

Le programme d'acquisitions de matériel, d'un total de 528,5 millions de francs pour 7 ans (moyenne annuelle 75,5 millions), comprend :

Tableau 15. Armement, munitions et matériel.

Groupes spécifiques	Dépenses nécessaires selon la commission de défense nationale
	Catégorie 1 (selon septennal)
	en millions de francs
Armes d'infanterie	—
Défense antichars	64,0
Défense contre avions	70,0
Artillerie	25,0
Munitions et explosifs	70,0
Aviation	210,0
Motorisation	40,3
Matériel de corps courant	2,1
Matériel pour le service de transmission	31,7
Matériel pour les troupes de construction du génie	4,2
Matériel sanitaire	3,5
Matériel pour les ep. subs. et boul.	0,7
Matériel pour le service chimique	7,0
Total	528,5

L'acquisition d'avions est de beaucoup la plus coûteuse. Le prix d'un avion moderne est extraordinairement élevé, comparativement aux dépenses des autres armes. De l'avis de la commission de défense nationale, du nôtre aussi, la Suisse ne saurait renoncer à un tel instrument de combat ; dans le même ordre d'idées, les chambres ont déjà décidé l'acquisition d'une première série d'avions de chasse à réaction. Le plan d'équipement apporte toutefois déjà une restriction au programme primitif en ce sens qu'il fixe à 300 le total des appareils, alors que nous avons arrêté ce nombre à 500 dans notre rapport sur le rapport du général concernant le service actif. La dépense annuelle moyenne pour l'acquisition d'avions sera, selon le nouveau plan, de l'ordre de 30 millions de francs. Cette somme représente les deux cinquièmes environ de la part annuelle réservée en moyenne à l'équipement.

Environ 95 millions de francs au total seront portés chaque année au plan septennal pour le renforcement de la défense nationale. Nous n'entrerons pas ici dans les détails. Le département militaire a déjà remis à tous les membres des commissions des finances et des affaires militaires

le rapport, avec tableaux à l'appui, qu'il nous a adressé le 28 juin 1947. En outre, les membres des chambres peuvent consulter tous les dossiers.

Il ressort donc de ces études que les futures dépenses courantes du département militaire doivent être budgétées à quelque 317 millions de francs par année, alors que celles qui concernent le renforcement de la défense nationale devront être limitées à 95 millions en moyenne, au prix de sacrifices importants. Le total annuel des dépenses s'élèverait ainsi à 412 millions. Il faut en déduire les recettes annuelles, de 5 millions de francs, du département militaire, produites en majorité par la vente de chevaux et de matériel. Les dépenses militaires effectives devront par conséquent être budgétées chaque année à quelque 407 millions. Les mesures de rationalisation, en particulier de l'administration, devraient permettre de ramener finalement ce chiffre à 400 millions au maximum.

4. Conséquences de nouvelles réductions des crédits militaires.

Si le département militaire devait disposer à l'avenir de crédits sensiblement réduits, c'est-à-dire dans la mesure suggérée par la commission d'experts chargée de l'étude de la réforme des finances de la Confédération, la puissance militaire diminuerait d'une façon progressive, et non pas simplement proportionnelle.

Un budget-type annuel de 300 millions seulement ne permettrait plus à la Confédération d'assumer pleinement la tâche constitutionnelle du maintien de notre indépendance, même si le pouvoir d'achat du franc devait se rapprocher à nouveau de celui d'avant-guerre.

Puisque la suppression pure et simple des dépenses pour le renforcement de la défense nationale est hors de question et qu'à elles seules les compressions les plus massives dans l'administration ne résoudraient pas le problème, on pourrait envisager de réduire les effectifs des troupes combattantes. Diminuer d'un cinquième le contingent annuel des recrues, soit 5000 hommes, aurait pour effet de réduire d'environ 20 millions les frais d'instruction dans les écoles et cours. A cette économie s'ajouteraient celles d'armes et d'autres matériels de guerre, de même que la diminution des frais d'entretien, ce qui au total ferait, approximativement, une nouvelle réduction de 20 millions. La diminution graduelle des effectifs apporterait cependant dans la structure des états-majors et unités des perturbations sensibles. Deux divisions au moins devraient être dissoutes, et le principe du service obligatoire général, que nous désirons maintenir, ne pourrait plus être intégralement appliqué. Amenuiser l'armée dans de telles proportions affaiblirait dans une mesure intolérable sa puissance défensive.

Il faudrait en outre se résoudre à renoncer à l'aviation en tant qu'arme combattante et se contenter peut-être de la moitié seulement des avions prévus pour l'instruction des autres troupes. Une économie annuelle de

20 autres millions pourrait en résulter, compte tenu des dépenses pour les troupes au sol. Nous avons cependant déjà exposé que la Suisse devrait conserver une aviation de combat, petite mais moderne.

La suppression complète de la cavalerie n'apporterait que relativement peu d'économies. Les hommes devraient être transférés dans d'autres troupes, où les frais seraient sensiblement les mêmes. Une économie annuelle de 2,5 millions de francs environ proviendrait, il est vrai, de la réduction des dépenses pour les achats de chevaux, ainsi que pour l'administration des établissements de remonte. Du point de vue militaire, la question de savoir si et dans quelle mesure la cavalerie peut être maintenue, devra d'ailleurs être reprise au cours de ces prochaines années.

Abandonner le quart de nos fortifications, pour réduire leurs frais d'entretien élevés, renoncer aussi à reconstruire St-Maurice et à améliorer les fortifications du Gothard et de Sargans, seraient autant de mesures qui permettraient d'économiser 6 millions de francs en moyenne au cours des 7 prochaines années. Malgré la puissance des armes modernes, on n'a jamais mis en doute l'importance des fortifications, pour l'efficacité de notre défense, surtout si elles sont sous rocher. Par conséquent et vu les sommes extrêmement élevées qui ont été consacrées aux fortifications, on aurait peine à recommander pareilles réductions.

On pourrait songer à limiter, malgré les répercussions très défavorables d'une pareille mesure, les crédits consacrés à l'activité hors du service. Si on les réduisait par exemple de moitié, pour obtenir une économie annuelle de 6 millions de francs, l'armée subirait cependant, incontestablement, un préjudice qui serait plus considérable que l'allègement financier.

Une réduction de 20 pour cent de la solde se traduirait par une économie de 5 à 6 millions de francs. Mais l'état actuel des prix ne permet guère une telle mesure.

L'application de tous ces moyens, si elle est de nature à procurer un allègement financier appréciable, soulève donc de graves objections d'ordre militaire. Sans doute pourrait-on considérer d'autres possibilités encore, tout en reconnaissant que les économies ne se feraient qu'au détriment de l'armée. Tel serait notamment le cas d'une compression plus forte des crédits destinés à sa modernisation. La puissance militaire tomberait alors au-dessous du minimum que nous jugeons indispensable eu égard à la situation internationale actuelle et aux perspectives qu'elle laisse entrevoir.

5. Conclusions.

Les dépenses militaires offrent également des avantages d'ordre économique. On a souvent tendance à sous-estimer leurs répercussions favorables sur l'industrie et l'artisanat. Les commandes du service technique militaire représentent du travail et une source de gain pour des milliers d'in-

dustries. L'application du principe d'une large répartition des commandes, en particulier aux petits artisans, augmente quelque peu les frais, nous le savons. Mais l'armée contribue ainsi largement à maintenir la classe moyenne et à procurer du travail aux ouvriers. En temps de crise, des commandes militaires supplémentaires sont extrêmement précieuses pour occuper la main-d'œuvre. Dans la mesure où les circonstances le permettent, l'armée s'efforcera d'adapter constamment le rythme de ses commandes à la situation économique du moment.

Nous savons de quel poids pèsent les dépenses militaires sur le contribuable. Mais tant que la violence régnera dans le monde, la paix et l'indépendance du pays ne pourront être assurées sans de lourds sacrifices. Le Suisse ne souhaite rien plus ardemment que la paix. Elle consacrerà ses modestes moyens à en hâter l'avènement. Elle ne saurait toutefois, à l'heure actuelle, relâcher sa vigilance. Nous en appelons à la clairvoyance politique du peuple suisse.

E. SUBVENTIONS FÉDÉRALES

I. Notion

Une expérience déjà ancienne nous apprend que dès qu'il est question de réduire les dépenses de la Confédération, la pensée se porte immédiatement sur les subventions. Il importe aussi, cependant, de ne pas perdre de vue que nombreux sont ceux qui réclament instamment toutes les prestations qu'on peut demander pour presque tous les groupes économiques, genres d'activité, classes d'âge et milieux de la population. Les bénéficiaires oublient souvent que toutes ces prestations ne tombent pas du ciel, mais que leurs concitoyens les paient jusqu'au dernier centime.

Les débats suscités par les subventions fédérales ont toujours montré une certaine confusion due à un manque de données concrètes permettant de définir la notion de subvention. Les subventions fédérales forment le groupe de dépenses le plus hétéroclite qui soit, car elles consistent en subsides dont le genre et l'importance sont aussi divers que les innombrables buts auxquels elles tendent. La plupart des subventions n'ont rien de commun entre elles, sinon qu'elles sont des dépenses faites par la Confédération pour l'accomplissement de tâches qui lui incombent. C'est le cas, par exemple, des versements de la Confédération aux cantons en faveur de l'école primaire et des écoles de formation professionnelle, car ces écoles ne font pas partie de l'administration fédérale. En revanche, les dépenses occasionnées par l'école polytechnique ne sont pas des subventions (mais des dépenses pour le personnel et le matériel), parce que cette école est un service de l'administration fédérale. Certaines tâches qui étaient autrefois exécutées, grâce aux subventions de la Confédération, par des institutions étrangères à l'administration fédérale, ont, par la

suite, été confiées à cette dernière, soit que les institutions en question aient été absorbées par l'administration, soit que de nouveaux offices fédéraux aient été créés pour l'exécution de ces tâches. Dans les cas de ce genre, les subventions ont complètement disparu des comptes d'Etat, sans qu'aient diminué, pour autant, les dépenses occasionnées à la Confédération par ces tâches. C'est ainsi que des subventions ont été éliminées par la création des établissements d'essais agricoles et par celle du laboratoire fédéral d'essai des matériaux à Zurich et St-Gall.

La définition que nous venons de donner ne saurait s'appliquer aux « subventions » versées par la Confédération en vue d'une réduction des prix. Ces subventions ne peuvent être considérées comme découlant d'une tâche qui incombe indirectement à la Confédération. Elles présentent cependant un autre caractère commun à toutes les subventions fédérales: le fait de constituer des dépenses à fonds perdu, sans contre-prestation du bénéficiaire. De ce deuxième élément de la notion de subvention, c'est-à-dire de son caractère de prestation à fonds perdu, il résulte que l'aide financière donnée par la Confédération sous forme de prêts ou de participations ne peut, en aucune façon, être désignée par le terme de subvention, bien qu'il puisse s'agir dans certains cas d'une aide importante. Nous pouvons citer comme exemples les prêts accordés autrefois au canton de Glaris après l'incendie de son chef-lieu, et, plus récemment, à la société fiduciaire suisse de l'hôtellerie. Même si ces prêts et participations doivent être entièrement ou partiellement considérés comme perdus, comme ce fut le cas en 1934 et en 1936 pour les participations de la Confédération au capital de la « Banque de Genève » et de la « Banque populaire suisse », ils ne figurent jamais au compte d'Etat parmi les subventions. Il est vrai que la statistique des subventions établie par le bureau fédéral de statistique tient compte, dans l'une de ses nombreuses colonnes, des pertes occasionnées par de telles affaires. Par ailleurs, le chapitre des dépenses de la Confédération mentionne à l'article des subventions les prestations aux fonds centraux de compensation des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, tandis que la statistique des subventions n'embrasse que des montants prélevés sur ces fonds et versés directement aux ayants droit. Il existe en outre des subventions absolument inapparentes, non comprises dans les statistiques, telles que les prestations gratuites de la poste qui sont faites en faveur des cantons et des communes sous forme de franchise de port et dont les frais atteignent des millions.

Ces quelques indications suffisent à démontrer que les opinions divergent considérablement sur la définition à donner à ce terme de subvention; on voit par elles qu'il n'est pas aisé d'établir le montant exact des sommes versées au cours d'une année à titre de subventions.

Il est aussi assez difficile de faire une distinction nette entre les subventions et les parts cantonales de certaines recettes de la Confédération.

En règle générale, les subventions se distinguent des parts en question par le fait que les premières sont affectées à des buts déterminés, tandis que les autres peuvent être employées au gré des cantons. Il est vrai qu'un dixième des parts versées aux cantons sur les recettes nettes de la régie des alcools est destiné à un but déterminé; la lutte contre l'alcoolisme dans ses causes et dans ses effets. Mais ces parts ne sont pas considérées comme des subventions. En revanche, les parts cantonales du produit des droits d'entrée sur la benzine sont des subventions, la totalité des sommes ainsi versées devant être employée pour l'entretien et la construction des routes ouvertes aux automobiles.

Ces subsides de la Confédération sont entièrement couverts par les droits d'entrée sur la benzine. Il est d'autres subventions pour lesquelles on a aussi prévu des recettes spéciales; leur montant n'est pas fixé en fonction de ces recettes, comme c'est le cas des parts cantonales des droits sur la benzine, mais il dépend de l'importance des frais occasionnés par l'exécution de la tâche entreprise. Les recettes peuvent donc être supérieures aux subventions payées ou ne pas suffire à la couverture de ces dernières. C'est ainsi que les droits d'entrée et les suppléments de prix perçus sur les denrées fourragères, le beurre, le saindoux, les huiles et les graisses alimentaires n'ont couvert qu'en partie les subsides versés par la Confédération pour soutenir le prix du lait; en revanche, le produit des droits supplémentaires sur le vin en fûts dépasse actuellement le montant des frais résultant des mesures propres à protéger la production vinicole indigène; les excédents de recettes sont versés au fonds de la viticulture, dont l'avoir est déjà considérable.

Les prestations financières découlant d'obligations contractuelles et les cotisations de la Confédération aux organismes internationaux ne sont, en règle générale, pas considérées comme des subventions. De même, la somme de 250 millions de francs qui a été versée conformément à l'accord de Washington n'a pas été comptabilisée au chapitre des subventions, contrairement à ce qui a été fait pour les dépenses de la Confédération en faveur du « Don suisse » et d'autres œuvres d'entraide internationale pour un montant de 100 millions en 1945 et de 60 millions en 1947.

Il reste encore à mentionner quelques subsides fédéraux que l'on doit sans aucun doute considérer comme des subventions, mais auxquels il manque le caractère de prestations à but déterminé: ce sont notamment les subsides versés pour l'assistance de Suisses rentrés de l'étranger ou de Suissesses réintégrées, les allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, etc. Le bénéficiaire reste libre d'en faire l'usage qu'il veut. Ces subsides n'ont pas le caractère des autres subventions fédérales, dont le versement à fonds perdu est lié à l'exécution de tâches déterminées qui incombent à des organes étrangers à l'administration fédérale.

Entre les prestations liées à un but déterminé et celles dont le bénéficiaire peut disposer librement, nous en trouvons d'autres qui ne sont pas

une participation aux frais de travaux déterminés mais qui sont versées à raison des charges supportées par les cantons pour certaines tâches; ce sont notamment les subventions en faveur de l'enseignement primaire, les parts cantonales des droits d'entrée sur la benzine, les indemnités prévues par la constitution à raison des routes alpêtres internationales. Ces subventions n'ayant que peu ou pas de rapport avec le montant des frais qu'il s'agit de couvrir, elles constituent un instrument de la péréquation financière entre les cantons. Encore plus efficace serait l'octroi, aux cantons financièrement faibles, de subsides qui ne seraient liés à aucune obligation quant à leur emploi. L'étude historique des rapports financiers entre la Confédération et les cantons montre toutefois qu'il faut renoncer à de tels subsides et incorporer dans le système fédéral des subventions la péréquation dont il est question ailleurs.

La caractéristique la plus commune des subventions fédérales réside donc bien dans le fait qu'elles sont des prestations à fonds perdu. Il faut également que les bénéficiaires ne soient aucunement rattachés à l'administration fédérale. La plupart des subventions fédérales ont encore un autre trait commun: elles sont allouées pour faciliter l'exécution d'une tâche déterminée. En raison des conditions auxquelles est subordonné leur versement, la Confédération doit nécessairement, en sa qualité de dispensatrice des fonds, se réserver le droit de vérifier si leur emploi est conforme au but visé.

II. Le développement du régime des subventions.

Un coup d'œil sur l'histoire des subventions montre que leur accroissement et leur importance ont peu à peu formé un agglomérat représentant une pyramide renversée. En effet, les subventions dont l'octroi remonte le plus haut dans le temps sont aujourd'hui les plus modestes, tandis que les plus récentes ont une importance toujours plus marquées et déploient leurs effets même au delà des frontières du pays.

Les subventions fédérales n'ont cessé d'augmenter pendant les cent dernières années; du petit cours d'eau qu'elles étaient au début, elles sont devenues un fleuve majestueux. En 1875, première année qui suivit la révision de la constitution, elles se montaient à environ 1 million de francs, sur un total de dépenses de 35 millions. En 1913, elles s'étaient accrues jusqu'au montant de 25 millions, le total des dépenses étant de 127 millions. On pensait alors avoir atteint la limite de ce qui était supportable. Cependant, les subventions avaient, par la suite, à peu près quadruplé jusqu'à la fin de la première guerre mondiale, en raison surtout des mesures prises pour réduire le coût de la vie et venir en aide aux chômeurs. Après un recul pendant les années 1920 et suivantes, les subventions fédérales s'élevaient à environ 100 millions de francs en 1930, et, peu d'années après, atteignaient le double sous l'influence de la crise économique. Au cours de la deuxième

guerre mondiale, l'octroi de subsides extraordinaires fit monter en flèche la somme des subventions, qui battit tous les records en 1945 avec un montant de 464 millions de francs. Cette augmentation est énorme, même si l'on tient compte de la diminution du pouvoir d'achat du franc. Tandis qu'en 1875 les subventions ne constituaient que la 35^e partie des dépenses de la Confédération, elles atteignaient, au cours des dernières décennies, presque un cinquième de l'ensemble des dépenses. Une diminution considérable de cette proportion doit nécessairement être obtenue par la réforme des finances.

III. Les réductions effectuées jusqu'à ce jour.

En 1910 déjà, un postulat invitait le Conseil fédéral à faire établir une expertise des principes sur lesquels repose tout le système des subventions fédérales et la procédure appliquée en ce domaine. La commission d'experts désignée à cet effet ne fit qu'approuver sur toute la ligne les dispositions alors en vigueur.

Un pas bien plus décisif fut fait par la commission des finances du Conseil national lorsque, au cours de la discussion du budget pour 1923, elle déposa un postulat demandant que l'on examine s'il n'y avait pas lieu de créer, en matière d'octroi de subventions, de nouvelles dispositions légales, mieux adaptées à la situation financière du moment. Dans sa réponse, le Conseil fédéral déclara qu'il ne serait pas indiqué d'introduire dans la constitution une disposition spéciale sur les subventions, mais qu'il se ferait un devoir d'examiner rigoureusement, au double point de vue de sa conformité à la constitution et à la loi, toute demande tendant à l'octroi de nouvelles subventions ou à l'augmentation de subventions précédemment accordées. Malheureusement, les économies obtenues çà et là sur les subventions ne furent d'aucun effet en regard des nouveaux millions alloués, pour la plus grande part, sous la pression de circonstances extraordinaires.

Un effort vraiment efficace en vue de diminuer les dépenses occasionnées par l'octroi des subventions ne fut fait que par l'adoption des programmes financiers. L'arrêté fédéral du 13 octobre 1933 concernant les mesures extraordinaires et temporaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales (programme financier) disposait que la réduction des subventions serait en principe de 20 pour cent ou plus. N'étaient toutefois pas soumises à réduction les subventions prévues par la constitution ou par une convention ou qui étaient couvertes par des recettes spécialement affectées à leur paiement.

Un pas de plus fut encore accompli dans cette voie par l'arrêté fédéral du 31 janvier 1936 concernant de nouvelles mesures extraordinaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales en 1936 et 1937 (deuxième programme financier). Cet arrêté contenait notamment les dispositions suivantes :

Chaque subvention fédérale à accorder doit être fixée durant la validité du présent arrêté à 40 pour cent au-dessous du montant fixé en 1932 pour la même subvention ou pour une subvention analogue. Une réduction moindre n'est admise que si l'état des ressources du bénéficiaire l'exige absolument, ou, pour des œuvres particulièrement importantes, au cas où la réduction de 40 pour cent empêcherait dans l'essentiel d'atteindre le but visé par la subvention. Même dans ces cas, la subvention doit, sous réserve des dispositions suivantes, être réduite d'au moins 25 pour cent.

Le Conseil fédéral peut à son gré réduire les subventions de plus de 40 pour cent ou les supprimer entièrement:

- a. Lorsque l'état des ressources des bénéficiaires le permet;
- b. Lorsqu'en raison de leur but, ces œuvres doivent être encouragées en premier lieu par les cantons, les communes ou les particuliers.

La réduction prévue n'affectait toutefois pas toute une série de subventions telles que les subsides destinés à la lutte contre les épizooties, les crédits votés par l'Assemblée fédérale pour créer des possibilités de travail, venir en aide aux chômeurs par le travail, encourager l'exportation, soutenir les entreprises privées de transport, aider les agriculteurs obérés, soutenir l'industrie hôtelière, etc.

Les dispositions relatives à la réduction des subventions ont été reprises presque sans modification dans l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 concernant l'application du régime transitoire des finances fédérales (régime financier), qui a été prorogé à deux reprises; la dernière prorogation a été décidée par l'arrêté fédéral du 21 décembre 1945, qui déploie ses effets jusqu'à fin 1949. Sans les réductions prescrites par les arrêtés en question, les subventions seraient augmentées de 20 millions. Ce résultat doit être encore amélioré par la réforme des finances fédérales, et les dispositions nécessaires à cet effet doivent être insérées dans la législation ordinaire.

La commission d'experts est d'avis que le montant des subventions fédérales ordinaires ne doit pas excéder 155 millions de francs en 1950 — contre 180 millions en 1938 — et que les subventions extraordinaires, qui atteignaient encore presque 280 millions en 1946 et sont budgétées à 268 millions pour 1948, doivent être complètement supprimées jusqu'en 1950. Nous nous sommes en principe rangés à cet avis, mais nous ne connaissons que trop les gros obstacles dont est jonchée la voie qui nous mènera vers ce but. Les difficultés que nous rencontrons sont dues au fait que le système fédéral des subventions est issu de besoins et de nécessités et qu'il est le résultat d'un développement déjà centenaire. Il ne sera pas aisé de supprimer les subventions ancrées dans les mœurs, car elles constituent un enchevêtrement de racines dont chacune a, dans un certain sens, sa fonction et son utilité.

De nouvelles réductions sont préparées par des décisions administratives et par diverses mesures tendant à faire des économies; elles sont même déjà en voie de réalisation. Cependant, il ne peut être question d'une réduction proportionnelle ou arithmétique, applicable indifféremment à

toutes les subventions. Il convient au contraire de considérer, à nouveau pour chacune d'elles, le but qu'elle visait à l'origine et de vérifier s'il peut aujourd'hui être atteint par un autre moyen. Cela revient à dire qu'il faudra revoir tout le problème de la répartition des tâches qui incombent à la Confédération et aux cantons. Pour y arriver, il ne nous reste donc qu'à étudier à fond les divers aspects du problème des subventions et à rechercher toutes les modifications qu'il est possible d'y apporter.

IV. Les principaux groupes de subventions ordinaires.

1. *Les subventions pour les travaux publics.*

L'article 21 de la constitution de 1848, devenu par la suite l'article 23, donnait à la Confédération le droit d'ordonner à ses frais ou d'encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable de celle-ci. La première demande de subvention se fondant sur cet article fut présentée en 1853 en faveur de la *correction de cours d'eau* par les communes saint-galloises du Rheintal, dont le territoire avait été ravagé par des inondations. L'arrêté fédéral du 24 juillet 1862, par lequel une subvention de 2,8 millions de francs fut allouée au canton de St-Gall et une autre de 350 000 francs au cantons des Grisons, permit de mener à chef l'endiguement du Rhin. D'autres travaux considérables ont consisté dans la correction des eaux du Jura, pour laquelle une subvention de 5 millions de francs fut votée en 1867. Quant à celle qui fut allouée en 1863 pour la correction du Rhône, elle s'élevait à 2,6 millions. Des subsides importants furent en outre affectés à la construction de routes alpestres. Les subventions accordées à cette époque aux cantons ne constituaient pas des versements réguliers, se répétant annuellement. Elles faisaient chaque fois l'objet d'un arrêté spécial, et seulement lorsque la nécessité d'une aide fédérale se faisait sentir. Elles étaient toujours allouées pour l'exécution de travaux déterminés et présentant un certain intérêt pour la Confédération; dans la mesure où elles étaient versées à des cantons (cas de beaucoup le plus fréquent), elles visaient à établir une compensation financière entre le canton qui avait la charge directe des travaux et tous les autres cantons.

Un nouveau système fut ensuite adopté pour le financement, par voie de subventions, de la *correction et de l'endiguement des torrents et du reboisement des régions où ils prennent leur source*. Lors des catastrophes causées par les crues de l'année 1868, le fond des vallées fut recouvert de matériaux emportés par les eaux, qui inondèrent également les terrains en contrebas. On reconnut alors que pour empêcher le retour de pareilles dévastations, il ne suffisait pas d'entreprendre quelques endiguements, mais qu'il fallait appliquer un plan d'ensemble d'améliorations. Bien que chaque travail d'endiguement et de reboisement, pris isolément, ne pût présenter

un intérêt certain pour la Confédération, il était considéré comme étant une partie d'une œuvre d'ensemble organisée dans tout le pays et, à ce titre, subventionné par les autorités fédérales. L'Assemblée fédérale prit le 21 juillet 1871 un arrêté concernant l'allocation d'un subside fédéral de 100 000 francs par an pour des endiguements de torrents et des reboisements dans les montagnes. La Confédération se réserva alors le droit de surveiller l'exécution et l'entretien des travaux subventionnés et, le cas échéant, de prendre les dispositions nécessaires à cet effet, aux frais des propriétaires intéressés. Ce droit de haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts lui a été ensuite reconnu par l'article 24 de la constitution révisée de 1874. C'est sur la base de cet article qu'a été adoptée en 1876 la loi concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts dans les régions élevées; cette loi a été remplacée par celle de 1902, qui est encore en vigueur et en vertu de laquelle la Confédération alloue aux cantons, à l'intention des propriétaires forestiers, des subventions destinées au reboisement, à la construction de barrages contre les avalanches et de chemins forestiers, à la rétribution des gardes-forestiers, etc. Ces subventions visent notamment à indemniser les propriétaires à raison des dispositions très sévères qui limitent l'exploitation des forêts situées dans les régions où les torrents prennent leur source ou dans les zones de protection. C'est encore sur ce même article 24 de la constitution que se fonde la loi de 1877 sur la police des eaux dans les régions élevées, loi qui est encore en vigueur de nos jours et qui oblige les cantons à exécuter les travaux de défense, d'endiguement et de correction exigés par l'intérêt public et en vue desquels la Confédération verse des subsides.

La surveillance de la Confédération n'a d'autre but que de protéger le pays contre les dévastations des cours d'eau par la correction de ces derniers et par la plantation et l'entretien de forêts dans les régions où ils prennent leur source. C'est aussi à quoi tendent les subsides fédéraux versés au titre de la police des forêts et des eaux. S'ils le sont pour d'autres motifs, ils ne répondent plus aux tâches incombant à la Confédération en vertu des dispositions constitutionnelles.

Ce principe doit être déterminant lors de l'examen des réductions possibles dans ce domaine. On devra ensuite tenir compte du fait que les endiguements de torrents et les reboisements sont relativement plus nombreux dans les cantons financièrement faibles et qu'ainsi ces subventions contribuent à établir un équilibre entre les cantons à faible capacité financière et ceux qui sont dans une position meilleure. Dès lors, il faut s'en tenir aux principes suivants :

Les subventions les plus importantes doivent être maintenues en faveur des *endiguements et des corrections* de cours d'eau en montagne. En revanche, les subventions pour la correction de cours d'eau en plaine devront — dans l'intérêt de l'équilibre financier entre les cantons — être déterminées

de façon à n'assurer que la haute surveillance de la Confédération sur ces travaux. Nous nous rallions à l'avis de la commission des experts, selon lequel un subside fédéral de 5½ millions doit être alloué désormais pour la correction des cours d'eau à l'intérieur du pays, y compris la régularisation du Rhin en amont du lac de Constance. A cette somme vient s'ajouter la partie incombant à la Confédération des dépenses occasionnées par la régularisation du Rhin entre Bâle et Strasbourg. Selon les documents soumis à la commission d'experts, ces frais représentent une dépense annuelle de 500 000 francs. L'état des travaux démontre toutefois qu'il faut compter encore pendant de nombreuses années avec une charge de 3 millions si l'on veut que cette voie navigable d'importance vitale pour notre pays, car elle est la seule issue que nous ayons sur la mer, soit remise en état et entretenue de façon à rendre tous les services qu'on en attend.

En ce qui concerne les subventions pour la *syllviculture*, il ne faut pas perdre de vue qu'elles ne doivent servir qu'à protéger le pays contre les dévastations des cours d'eau. En conséquence, et bien qu'elle soit des plus souhaitables, l'extension de la zone des forêts protectrices au delà des régions où naissent les torrents, ne saurait fonder l'obligation de verser des subsides fédéraux. Du moment que l'on admet aujourd'hui que le bien commun exige un entretien approprié de nos forêts, qui profite aux propriétaires eux-mêmes, on ne voit plus la nécessité pour la Confédération d'aider encore les cantons en participant au traitement de leurs forestiers, dont certains ont la surveillance de forêts sises en dehors de la zone de protection. Ces subventions doivent donc être supprimées. Il sera ainsi possible de réduire à 1,7 million de francs les subsides destinés à la *syllviculture*, dont le montant atteignait 3,3 millions en 1946.

L'aide fédérale aux cantons pour la *construction de routes de montagne et de ponts* a de tout temps revêtu une très grande importance. Les subventions allouées pour les routes de 1848 à 1874 représentent une dépense globale de 3,3 millions de francs. Après la révision de la constitution qui intervint en 1874, ces subsides furent sensiblement augmentés. Il faut encore mentionner ici les indemnités annuelles prévues à l'article 30 de la constitution pour la suppression « des droits de chaussée et de pontonnage » et qui sont versées aux cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais en raison de leurs routes alpestres internationales. En plus des subventions qui leur étaient allouées pour la construction de nouvelles routes, les cantons demandèrent une aide plus forte pour l'adaptation des routes existantes aux exigences du *trafic automobile*, qui se développait rapidement. Il s'ensuivit une évolution semblable à celle qui s'était produite pour les subventions accordées en vue de l'endiguement des torrents: la participation financière de la Confédération à des travaux déterminés fit place à un système de subventions courantes pour l'exécution de toute cette catégorie de travaux. Il parut indiqué de couvrir au moins une partie des frais occasionnés aux cantons par le trafic automobile en soumettant

à des mesures fiscales les carburants. Selon l'arrêté fédéral du 21 septembre 1928 allouant des subventions aux cantons pour les routes ouvertes aux automobiles, la moitié des droits de douane supplémentaires sur la benzine et le benzol excédant 10 francs par quintal fut distribuée aux cantons, selon un certain mode de répartition, pour contribuer à la mise en état et à l'entretien de leurs routes ouvertes aux automobiles. Les parts des cantons aux droits de douane sur la benzine se montèrent en 1938 à 11,7 millions de francs. Pendant la dernière guerre, elles se réduisirent temporairement à moins de 2 millions. En 1948, elles atteindront probablement de nouveau 11 millions de francs. Les experts financiers estiment qu'elles seront, en 1950, de 12,6 millions mais, dans le cadre des mesures de péréquation financière que nous avons exposées par ailleurs, nous les inscrivons pour 9 millions au budget moyen des années 1950 et suivantes.

Une autre aide fédérale, considérée tout d'abord comme temporaire, au développement des routes fut instituée par l'arrêté fédéral de 1935 sur l'*extension du réseau routier dans les régions alpestres*; aux termes de cet arrêté, la Confédération contribue pendant 12 ans, jusqu'à un montant de 7 millions de francs par année et à raison des $\frac{2}{3}$ des frais ou davantage en cas de nécessité, à la construction ou à la réfection des principales routes de montagne, pour adapter aux exigences du trafic automobile celles qui servent au transit ou qui sont de nature à développer le tourisme international. Outre la réfection et l'extension des routes alpestres existantes, par exemple celle de Lenzerheide — col du Julier, cet arrêté permit de subventionner la construction de la route du Susten, à laquelle la Confédération participa pour plus de 30 millions de francs, soit 75 pour cent des frais sur le versant bernois et 90 pour cent sur le versant uranais du col. La question de l'aide future de la Confédération à la construction de routes est traitée au chapitre de la péréquation financière. En sus de la part du produit des droits sur la benzine et l'augmentation des subventions aux quatre cantons ayant des routes alpestres internationales (1,6 au lieu de 1,1 million), bornons-nous à mentionner ici qu'il faudra prévoir des subventions fédérales se montant à 7,5 millions pour les routes alpestres, 7,5 millions pour les routes de transit et 6 millions pour les suppléments de péréquation. Il y a lieu d'estimer à 31,6 millions de francs le total des subventions fédérales relatives au réseau routier, contre 20,7 millions prévus dans les calculs des experts financiers.

A l'origine, les dispositions de l'article 23 de la constitution avaient plus spécialement en vue une aide aux *chemins de fer*. Toutefois, la Confédération s'en remit dans ce domaine à l'initiative privée et aux cantons. Elle accorda des subventions aux entreprises ferroviaires en raison de leur caractère d'utilité publique (Gothard 4,5 millions, Monte Ceneri 2 millions, Simplon 4,5 millions, Lötschberg 6 millions, chemins de fer rhétiques 13 millions, ligne des Schöllenen 300 000 fr.).

La loi fédérale du 6 avril 1939 sur l'*aide aux entreprises privées de chemins de fer et de navigation* se fonde sur ce même article 23 de la constitution; elle autorise la Confédération à contribuer, jusqu'à concurrence de 140 millions de francs et sous condition d'une participation équitable des cantons intéressés, à l'assainissement financier des entreprises privées de chemins de fer et de navigation qui se trouvent dans une situation difficile. Les dépenses fédérales faites jusqu'ici à ce titre atteignent 125 millions de francs.

La Confédération a supporté encore de grosses dépenses sous forme de subventions destinées aux *aérodromes*, dont la construction et l'aménagement sont considérés également comme des travaux entrepris dans l'intérêt général du pays. L'arrêté fédéral concernant le développement des aérodromes civils permet, pour la construction et l'extension de ces places d'aviation, d'allouer des subventions fédérales égales au maximum à 30 pour cent (Kloten 35%) du coût des travaux. En outre, la Confédération prend totalement à sa charge les frais relatifs aux installations servant à la sécurité aérienne. Le budget de 1948 prévoyant 7,4 millions de francs pour l'extension des aérodromes, la commission d'experts a estimé qu'à l'avenir une somme de 5 millions devait être affectée à ce but, et nous nous rallions à son avis.

Il faut enfin mentionner les *grands travaux d'améliorations foncières* entrepris dans l'intérêt de la Confédération et qui doivent aussi être subventionnés. Pour l'aménagement des plaines de la Linth et du Rhin, les subventions fédérales sont fixées à 60 pour cent des frais; de ce fait et pendant longtemps encore, il faudra prévoir une dépense annuelle d'environ 2,5 millions de francs.

2. Les subventions ordinaires allouées aux cantons.

Le fait d'avoir généralisé et développé le système des subventions pour la correction des cours d'eau et le reboisement devait ouvrir la voie à d'autres aides ordinaires en faveur des cantons pour des buts divers. Ce développement était favorisé par la situation financière de la Confédération et des cantons au cours des vingt-cinq dernières années du siècle passé. Les recettes douanières, qui revenaient à la Confédération, ne cessaient de s'accroître en raison de la situation prospère et du passage graduel au protectionnisme et demeuraient bien supérieures aux dépenses militaires. Ainsi, grâce aux ressources dont elle disposait, la Confédération était en mesure d'entreprendre seule de nouvelles tâches ou d'en confier l'exécution aux cantons moyennant des subventions. Quand bien même la Confédération prenait à sa charge exclusive les dépenses militaires, les cantons étaient en moins bonne posture; onze d'entre eux ne percevaient encore aucun impôt direct en 1874. Les subventions qui étaient allouées aux can-

tons équivalaient donc à une indemnisation partielle pour les frais occasionnés par l'exécution de lois fédérales.

a. Chasse et pêche.

En vertu de l'article 25 de la constitution, la Confédération a le droit de statuer des dispositions législatives pour régler l'exercice de la chasse et de la pêche, principalement en vue de la conservation du gros gibier dans les montagnes, ainsi que pour protéger les oiseaux utiles à l'agriculture et à la sylviculture. La constitution ne fait pas mention de subventions de la Confédération. Cependant une loi fédérale fondée sur cet article prévoit que des subventions sont versées jusqu'à concurrence de la moitié des dépenses, notamment de celles qui résultent de la rémunération des gardes-pêche cantonaux et des gardes-chasse des réserves créées par la Confédération sur le territoire des cantons. Etant donné qu'il est généralement admis aujourd'hui que les prescriptions fédérales sur cet objet sont nécessaires et que la Confédération ne participe pas au produit des taxes provenant des permis de chasse et de pêche, ainsi qu'à toutes autres recettes semblables, on ne voit pas pourquoi les subventions allouées en l'espèce doivent être encore une charge de la Confédération. Ces subventions, qui se montaient à 220 000 francs en 1946, peuvent donc, du moins en ce qui concerne le service de la pêche, être réduites de la moitié environ.

b. Hygiène publique.

La constitution de 1848 permettait déjà aux autorités fédérales d'édicter des mesures de police destinées à lutter contre les maladies contagieuses particulièrement dangereuses. L'article 69 de la constitution révisée de 1874 donne à la Confédération la compétence de prendre, par voie législative, des mesures de police destinées à lutter contre *les maladies transmissibles et particulièrement dangereuses de l'homme et des animaux*. La loi sur les épidémies, de 1886, qui se fonde sur cet article et est encore en vigueur, ne règle que les mesures à prendre pour la lutte contre la variole, le choléra, le typhus et la peste. En vertu d'une nouvelle loi de 1921, le Conseil fédéral a été autorisé à appliquer aussi à d'autres maladies dangereuses les dispositions de la loi précitée. Des subventions ont été versées aux hôpitaux pour la construction de pavillons d'isolement, pour l'achat d'appareils de désinfection, pour la vaccination préventive contre la variole et la diphtérie en particulier, pour des analyses bactériologiques, etc. Une somme de 200 000 francs a été affectée à de tels buts en 1946.

La Confédération n'est pas tenue, par la constitution, d'allouer des subventions pour la lutte contre les maladies contagieuses. Ces mesures sont aujourd'hui si naturelles que la lutte serait encouragée même si des subventions fédérales n'étaient pas versées. Il s'ensuit qu'on doit renoncer

désormais à allouer aux cantons tout subside destiné à la lutte contre les maladies dangereuses.

Selon la rédaction nouvelle apportée en 1913 à l'article 69 de la constitution, la Confédération peut prendre des mesures destinées à lutter contre les maladies transmissibles, malignes ou très répandues, en conséquence de quoi elle est autorisée à édicter des prescriptions légales pour combattre la tuberculose et, à cet effet, à verser des subventions. La loi fédérale de 1928 enjoint aux cantons de tout mettre en œuvre pour lutter contre cette maladie. Pour ce faire, la Confédération leur alloue, ainsi qu'aux associations et établissements privés, des subsides dont bénéficient aussi l'assurance contre la tuberculose et les œuvres d'assistance des tuberculeux. En 1946, la Confédération a versé à ce titre — exception faite de l'assurance contre la tuberculose — plus de 4 millions de francs, cependant que 5,6 millions sont inscrits au budget de 1948. Un partage judicieux des charges en matière de politique financière entre la Confédération et les cantons devrait conduire à abandonner complètement aux cantons le soin d'assumer les dépenses qui résultent de la lutte contre la tuberculose et plus spécialement de l'encouragement des œuvres d'assistance des tuberculeux. Une révision des dispositions légales permettrait un allègement des charges de la Confédération, en ce sens que les cantons et les communes devraient soutenir dans une plus forte mesure les organisations privées d'aide aux tuberculeux.

Le montant de 230 000 francs inscrit au budget de 1948 pour subventionner les mesures prises dans ce domaine par les cantons et les communes devrait être complètement biffé en tant que leur situation financière n'est pas particulièrement difficile. En outre, il convient de ne plus prévoir le versement de subsides aux hôpitaux publics qui fondent et exploitent des services pour les soins aux tuberculeux. Il ne paraîtrait guère indiqué de supprimer complètement l'aide financière accordée en faveur de la construction de sanatoriums, de préventoriums, etc. En revanche, les cantons et les communes devraient à l'avenir contribuer aux frais d'exploitation de ces établissements par un montant plus élevé que jusqu'ici, de façon à alléger les charges de la Confédération. Ainsi on pourrait ramener à environ 3 millions de francs les dépenses fédérales pour la lutte contre la tuberculose, l'assurance contre la tuberculose mise à part.

Aux termes de la *loi de 1917 sur les mesures à prendre pour combattre les épizooties*, loi qui repose également sur l'article 69 de la constitution, les cantons indemnisent à raison de 70 à 90 pour cent de leurs pertes les propriétaires dont les animaux succombent ou doivent être abattus par suite d'une des maladies contagieuses mentionnées à l'article 1^{er}, telle que la fièvre aphteuse, ou d'une autre maladie dangereuse désignée par le Conseil fédéral, comme la tuberculose des bovins. La Confédération rembourse aux cantons jusqu'à 50 pour cent des frais qu'ils assument à cet égard, ainsi que de ceux qui résultent de vaccinations et d'autres mesures

prises pour combattre les épizooties. Pour faire face aux dépenses qui lui incombent et qui sont inscrites au budget de 1948 par 2,9 millions de francs, la Confédération affecte à ce but le produit des taxes prélevées pour l'inspection à la frontière des viandes et des animaux. Une somme de 2 millions de francs est destinée à la seule lutte contre la tuberculose des bovins; elle est aussi élevée que la somme prévue par les experts pour l'ensemble de la lutte contre les épizooties. Afin de se rapprocher de ce total, il importe en premier lieu de biffer le montant de 175 500 francs porté au budget de 1948 comme contribution aux traitements des vétérinaires cantonaux. Si les tâches de la Confédération et des cantons doivent être distinctes, les cantons rétribueront seuls leurs fonctionnaires, même lorsqu'ils exécutent des tâches relevant du droit fédéral. Nous tenons pour normal de prévoir au budget une somme de 2,5 millions de francs pour la lutte contre les épizooties.

Aux termes de l'article 69 *bis* de la constitution, accepté en votation populaire en 1897, la Confédération a le droit de légiférer sur le *commerce des denrées alimentaires* et d'autres articles de ménage et objets usuels en tant qu'ils peuvent mettre en danger la santé ou la vie. Suivant la loi de 1905, fondée sur cet article constitutionnel, les cantons doivent exercer le contrôle sur le commerce des denrées alimentaires et sur l'eau potable, ainsi que sur le commerce des articles de ménage et objets usuels, dans la mesure où ils peuvent être dangereux pour la santé ou la vie. Les cantons sont en conséquence tenus de pourvoir à l'organisation et à l'entretien de laboratoires, ainsi qu'à l'inspection des viandes. Pour ce faire et pour la rémunération des chimistes, des inspecteurs des denrées alimentaires et du personnel, la Confédération leur alloue des subsides et participe aux frais des cours d'instruction. Cette aide financière, qui se justifiait à l'origine et pendant la période d'organisation, est devenue aujourd'hui un anachronisme et ne devrait donc pas être poursuivie.

c. Mensurations cadastrales.

Au nombre des subventions ordinaires allouées aux cantons par la Confédération, il faut aussi comprendre sa contribution aux frais des *mensurations cadastrales*. Jusqu'à ce jour, la moitié à peu près de la surface du pays a fait l'objet de telles mensurations, qui, selon le plan établi, s'étendront à l'autre moitié jusqu'à la fin de ce siècle et coûteront à la Confédération environ 3 millions de francs par an. Le montant maximum des subventions fédérales de 155 millions de francs fixé par les experts ne comprend toutefois pas le subside annuel de 3 millions affecté à ces travaux et qui a été prélevé jusqu'ici dans un fonds spécial alimenté annuellement par un versement de 2 millions de francs. Dans un budget normal, cette prestation devrait toutefois être considérée comme une subvention. Par une répartition plus espacée de ces travaux de mensuration, il serait

peut-être possible de diminuer le montant des dépenses annuelles affectées à ce but; une somme de 2,7 millions de francs constituerait un minimum après épuisement du fonds qui est mis actuellement à contribution.

d. Enseignement et formation professionnelle.

Les subsides pour l'*instruction primaire* occupent une place toute spéciale dans le domaine des subventions allouées aux cantons. D'après l'article 27 de la constitution, les cantons pourvoient seuls à l'instruction primaire, qui doit être suffisante. Les tâches des cantons et de la Confédération sont en l'espèce clairement définies. La situation financière était telle, vers la fin du siècle dernier, que certains cantons ne pouvaient trouver qu'avec peine les moyens nécessaires à l'instruction primaire, tandis qu'abondaient les recettes douanières de la Confédération. Cette dernière fut alors sollicitée de participer aux charges assumées par les cantons en cette matière. Après le rejet, par le peuple, en 1894, de l'initiative dite du «*Beutezug*», qui demandait le versement aux cantons d'une somme de 2 francs par an et par âme de population, prélevée sur le produit des droits de douane, il était devenu possible, du fait de l'acceptation en 1902 de l'article 27bis de la constitution, d'allouer aux cantons des subventions en vue de les aider à remplir leurs obligations dans le domaine de l'instruction primaire, étant bien entendu que demeuraient de leur compétence l'organisation, la direction et la surveillance de l'école primaire.

La disposition constitutionnelle était interprétée en ce sens que la Confédération n'accorderait aux cantons des subventions que dans la mesure où le permettraient ses moyens après avoir rempli ses propres tâches.

La loi de 1903/1930 concernant la subvention à l'école primaire publique garantit dans une large mesure la liberté des cantons et limite le contrôle du Conseil fédéral à la simple approbation des comptes. Il s'ensuit que ces subventions font en quelque sorte figure de subsides qui seraient utilisés au gré du bénéficiaire. Elles ne sont, à proprement parler, qu'une contribution de la Confédération aux dépenses découlant pour les cantons des tâches qu'ils doivent assumer.

La subvention qui est allouée pour l'enseignement primaire se monte actuellement à 3,7 millions de francs par an. Elle se détermine pour tous les cantons à raison de 75 centimes par habitant, plus un supplément de 54 centimes pour 8 cantons alpestres et d'un autre supplément de 60 centimes pour le canton du Tessin et les populations de langues italienne et romanche du canton des Grisons.

En considération des changements subis par la capacité financière de la Confédération et des cantons, une modification de ce régime est nécessaire. Le montant fixe alloué aux cantons peut être diminué dans une forte mesure et éventuellement être réservé à l'instruction des enfants infirmes. En revanche, les suppléments accordés pour les régions de montagne et de

minorités linguistiques devraient être augmentés et étendus. Les subsides fédéraux pourraient en conséquence s'établir à 2,3 millions au lieu de 3,7 millions, sans compter la somme de 200 000 francs environ prévue pour les écoles suisses à l'étranger et pour d'autres buts scolaires.

Plus anciennes encore que les subventions allouées aux cantons au titre de l'instruction primaire sont celles qui sont accordées en faveur de la *formation professionnelle*. C'est en 1884 qu'ont été édictés les premiers arrêtés fédéraux concernant la formation professionnelle dans les arts et métiers, l'industrie et l'agriculture. Tandis que l'encouragement de la formation professionnelle dans l'agriculture a été consacré ultérieurement par la loi concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération, les autres arrêtés furent remplacés par la loi de 1930 sur la formation professionnelle, qui est fondée sur l'article 34^{ter} de la constitution. Bien que cette disposition, dans sa rédaction nouvelle comme dans la précédente, n'impose pas à la Confédération l'obligation de verser des subsides, des subventions fédérales sont cependant allouées, en vertu de la loi sur la formation professionnelle, pour les traitements du corps enseignant et le matériel d'enseignement, la formation du personnel enseignant, les examens, l'orientation professionnelle, etc. A fin 1947 est encore entrée en vigueur une disposition aux termes de laquelle la Confédération ne peut accorder des subventions que pour la construction et l'agrandissement d'installations qui servent exclusivement à la formation professionnelle.

Les subsides fédéraux alloués aux cantons en faveur de la formation professionnelle ont augmenté de façon surprenante. Ils étaient de 7,5 millions de francs en 1942 et ont été inscrits au budget de 1948 par 12,6 millions, somme à laquelle il faut encore ajouter un montant de 1,3 million en faveur des écoles cantonales d'agriculture et d'autres mesures tendant à encourager la formation professionnelle des agriculteurs. Ces subventions fédérales ont ainsi pris un développement qui donne à réfléchir, quand bien même les taux ont été réduits.

Personne ne conteste, cela va de soi, la nécessité de porter au plus haut degré possible la formation professionnelle des jeunes gens. La capacité professionnelle du peuple suisse constitue sa plus grande richesse. Etant donné que la Confédération dispose de moyens limités pour remplir les obligations qui lui incombent au premier chef, peut-on continuer à soutenir qu'elle doit subventionner l'enseignement professionnel dont l'organisation est affaire des cantons, tant en vertu de la loi sur la formation professionnelle que de la loi sur l'agriculture? Toutefois, la forte réduction de ces subsides fédéraux s'impose si l'on part de l'idée que la formation professionnelle aura atteint un niveau également élevé dans tous les cantons. La commission d'experts a estimé, pour le moment, la dépense annuelle de la Confédération à 12 millions de francs, plus 1,1 million pour la formation professionnelle des agriculteurs. Nous pouvons nous rallier à cette proposition qui revêt le sens d'une solution provisoire.

3. Les subventions destinées à des buts culturels.

Quand bien même la constitution ne les y obligeait ni ne les y autorisait, les autorités fédérales ont, depuis 1851, alloué une somme pour la participation de la Suisse à l'exposition internationale des arts et métiers de Londres; elles ont en outre encouragé par des subventions les initiatives d'ordre artistique et les recherches dans les domaines des arts et métiers, de l'industrie et de l'agriculture. Ces subsides se sont constamment accrus au cours du temps et leur énumération s'étend aujourd'hui sur plusieurs pages du budget de la Confédération. Dans la plupart des cas il s'agit, à vrai dire, de dépenses relativement faibles. Quoique bon nombre de ces subventions pour des buts culturels et scientifiques soient allouées en marge de toutes dispositions constitutionnelles et légales, le moment n'est pas encore venu de les supprimer complètement. La charge de telles dépenses ne paraît cependant pas trop lourde; elle figure au budget de 1948 pour un montant de 3,3 millions de francs, y compris la somme prévue pour les recherches sur l'énergie nucléaire. Etant donné que la politique culturelle n'est pas du ressort de la Confédération mais qu'elle est une tâche importante des cantons qui, dans ce domaine, décident souverainement, les autorités fédérales doivent, ici aussi, se montrer économes. La limitation des recherches extraordinaires financées jusqu'à présent au moyen des crédits pour la création de possibilités de travail devrait permettre une économie d'un demi-million à 2,8 millions.

4. Subsides à l'agriculture.

Vers la fin du XIX^e siècle, on vit apparaître un nouveau genre de subventions fédérales, qui tendaient à encourager l'agriculture, et non pas à faciliter l'exécution des travaux publics ou à financer des dépenses courantes des cantons.

L'encouragement de l'élevage, prévu par la législation agricole, sous forme de subventions fédérales, revêt une grande importance, car le rendement de l'agriculture en Suisse provient, pour $\frac{2}{3}$ environ, de l'élevage du gros bétail. Ces subventions, y compris les frais de réglementation du marché du bétail, figurent au budget de 1948 pour 2,9 millions de francs, sur lesquels 1 million environ iront à l'assurance du bétail. Pour 1948 2,8 millions de francs ont été prévus pour l'encouragement de la viticulture et de la production végétale, ainsi que pour la lutte contre les parasites. Une part de 1,2 million revient à la viticulture. Ces subventions figurent, sans changement, dans le plan financier pour les années 1950 et suivantes.

Les subventions destinées aux améliorations foncières constituent aussi une lourde charge pour la Confédération. En 1948, le crédit ordinaire de 3,5 millions budgété à cet effet, permettra de subventionner les remaniements parcellaires, les travaux de drainage et d'irrigation, l'aménagement

des alpages, ainsi que la construction de chemins de communication reliant les villages de montagne entre eux et avec la vallée. Il faudra prévoir pour cela, au budget moyen des années 1950 et suivantes, 3 millions de francs. Une plus forte réduction ne peut être envisagée, aussi longtemps que la Confédération est tenue de participer dans la même mesure que jusqu'ici au coût des améliorations opérées ailleurs qu'en montagne. N'oublions pas, à cet égard, que les travaux entrepris en vertu du *plan extraordinaire d'amélioration* ne sont pas encore terminés et ont été partiellement suspendus en raison de la grande activité économique qui règne actuellement. Pour le moment, il y a lieu de prévoir des subventions fédérales d'environ 5 millions de francs par an, non compris les 3 millions affectés aux grands travaux publics d'aménagement des plaines de la Linth et du Rhin.

Un crédit spécial a été ouvert depuis un certain temps pour les constructions et la colonisation agricoles. Une somme de 2,5 millions sera dépensée à ce titre en 1948, et nous sommes d'avis qu'un même montant doit être budgété à l'avenir. Compte tenu de cette dernière somme, mais sans le coût des grands travaux, le total des subventions destinées aux travaux d'amélioration foncière sera ainsi ramené à 10,5 millions de francs, contre 20,2 millions prévus en 1948.

L'agriculture suisse bénéficie, pour des raisons d'intérêt national, d'une *garantie générale de prix et de vente des produits laitiers et du bétail*, en temps de crise et de guerre. Cette garantie a absorbé plusieurs centaines de millions pendant la crise qui commença autour de 1930.

L'une des œuvres de secours les plus connues, les mesures juridiques et financières aux familles de paysans, fut à l'origine de la fondation des caisses cantonales de crédit agricole et a été couronnée par la *loi du 12 décembre 1940 sur le désendettement des domaines agricoles* entrée en vigueur au début de l'année 1947. En vertu de cette loi, la Confédération alimente pendant 20 ans un fonds de désendettement, au moyen d'annuités de 5 millions de francs qui ont été versées déjà avant l'entrée en vigueur de la loi, de 1942 à 1946. Un temps d'arrêt se justifie ainsi. On constate aujourd'hui que le désendettement n'aura pas l'importance qu'on lui attribuait au début. Il n'est dès lors pas impossible qu'un million de francs suffise en moyenne pendant les années 1950 et suivantes. Au nombre des subventions pour des mesures diverses — évaluées à un demi-million conformément aux estimations de la concession d'experts — il faut compter celles qui sont destinées à encourager l'inspection des fromageries et des étables, à soutenir l'activité des principales associations agricoles et de l'union suisse des paysans, à assurer le placement de la laine indigène, etc.

La garantie du ravitaillement du pays en céréales constitue l'un des aspects particuliers de la politique de subventions dans le domaine de l'agriculture. Aux termes de l'article 23 bis, introduit en 1929 dans la cons-

titution, et de la législation sur le blé, l'importation des céréales en Suisse est libre. La Confédération est tenue d'acheter les céréales indigènes propres à la mouture à un prix qui en permette la culture et elle doit supporter tous les frais qui découlent de l'exécution de la loi; aucun supplément de droits de douane, ni leur répartition sur les prix d'achat des céréales (et, en conséquence, sur la consommation) ne sont prévus. Grâce à la garantie de la prise en charge et au prix avantageux payé pour les céréales indigènes, ainsi qu'aux primes de mouture accordées pour le ravitaillement direct, la production nationale a contribué à couvrir les besoins du pays en céréales panifiables pour une part qui a passé d'environ 15 pour cent en 1914 à près de 40 pour cent au cours de la seconde guerre mondiale. Dans les bonnes années, le rendement de la culture du blé en Suisse assure notre ravitaillement en pain pendant 140 à 150 jours. Cette part de la production nationale s'est même élevée à 60 pour cent vers la fin de la dernière guerre, du fait toutefois de la consommation générale très réduite et grâce à l'extension des cultures à titre de mesure d'économie de guerre. Si les prix actuels des céréales sur le marché mondial diminuaient fortement, il en résulterait entre ceux des céréales importées et ceux des céréales indigènes une différence semblable à celle qui existait avant la guerre. Tenant compte de cette éventualité, la commission d'experts a estimé que les dépenses de la Confédération pour les céréales indigènes devaient être supputées à 32 millions de francs en moyenne pour les années 1950 et suivantes, alors que le budget ne prévoit que 25 millions. L'estimation définitive du montant nécessaire est pour le moment extraordinairement difficile, étant donné l'évolution imprévisible des prix dans ce domaine.

5. Subventions d'ordre social.

A cette catégorie appartiennent plus particulièrement les subventions fédérales versées aux assurances contre la maladie, les accidents et le chômage, ainsi qu'aux œuvres sociales de même nature.

La loi actuelle sur l'assurance-maladie et accidents est entrée en vigueur en 1914. Elle permit alors à la Confédération de soutenir, au moyen de subventions, les *caisses-maladie* privées, cantonales ou communales, dont l'organisation satisfaisait à certaines conditions. La constitution ne prévoyait pas expressément de telles subventions. Il est cependant certain qu'elles étaient nécessaires jusqu'au moment où l'assurance-maladie serait entrée dans les mœurs d'une manière générale. A fin 1947, le département de l'économie publique a institué une commission d'experts qui a pour tâche de fixer les lignes générales d'une refonte totale de la législation sur les caisses-maladie. Une somme de 17,4 millions ayant été dépensée à cet effet durant l'exercice de 1946, on doit espérer que ce montant ne sera pas sensiblement dépassé dans l'avenir.

Selon la loi sur la lutte contre la tuberculose, la Confédération peut allouer des subventions spéciales aux caisses-maladie dont les statuts

prévoient, pour le traitement des tuberculeux, des dépenses supérieures aux prestations légalement obligatoires. Ces subventions relatives à l'*assurance-tuberculose* ont passé de 370 000 francs en 1938 à 2,3 millions, montant prévu au budget de 1948. Il faut compter avec une augmentation des prestations de la Confédération d'environ 3 millions de francs, étant donné que l'on prévoit l'obligation, pour une grande partie de la population, de se soumettre à un examen radioscopique et que les personnes de condition modeste pourront être tenues de s'assurer contre le risque économique résultant de la maladie en général et de la tuberculose en particulier.

L'*assurance-accidents* est en principe organisée, on le sait, de manière à se suffire elle-même. Toutefois, la Confédération n'a pas pu, jusqu'ici, supprimer les subventions destinées à couvrir le risque d'accidents non professionnels et a dû, en outre, en raison de l'évolution actuelle de la situation, participer toujours plus fortement aux dépenses résultant de l'octroi d'allocations de renchérissement aux bénéficiaires de rentes. On ne peut guère escompter qu'avant l'année 1950, la Confédération puisse se libérer complètement de cette obligation. Une judicieuse appréciation des conditions de faits nous contraint à retenir, comme charge moyenne pour les années 1950 et suivantes, le montant de 2 millions de francs déjà prévu au budget de 1948, étant entendu que la participation aux frais d'administration de la caisse nationale, selon l'article 51 de la loi, ne sera pas versée, comme ce fut le cas au cours de ces dernières années.

L'aide des cantons aux *vieillards, veuves et orphelins* a été soutenue depuis 1934, par la Confédération, dont les prestations annuelles ont atteint à cet égard 35 millions de francs selon le budget de 1947; elles seront toutefois remplacées, dès le début de l'année 1948, par les dépenses de la Confédération pour l'assurance-vieillesse et survivants.

Les mesures destinées à prévenir le chômage constituent une autre pierre d'angle de la politique sociale de la Confédération. En vertu de l'arrêté fédéral concernant l'*encouragement du service de placement*, qui date de 1909 déjà et qui est encore en vigueur, la Confédération subventionne les offices cantonaux de placement (offices du travail) jusqu'à concurrence d'un tiers de leurs frais d'administration. Le budget de 1948 prévoit à cet effet un crédit de 900 000 francs, bien que depuis longtemps les offices cantonaux et communaux du travail soient devenus des organes publics dont l'existence va de soi et ne justifie plus une aide fédérale. Leur charge peut être laissée désormais aux cantons et aux communes, en sorte que les subventions fédérales accordées jusqu'ici à ce titre doivent être supprimées.

Il en va autrement de l'*assurance-chômage*. En 1917, un fonds destiné à l'aide aux chômeurs fut constitué au moyen d'une partie du produit de l'impôt sur les bénéfices de guerre, et la Confédération en tira ses subventions aux caisses de chômage. Depuis 1922, les subventions fédérales accordées à ce même titre firent chaque fois l'objet d'arrêtés fédéraux

disposant que les fonds nécessaires devaient être fournis au moyen des ressources générales de la Confédération. Cette aide aux chômeurs fut remplacée ensuite par l'assurance-chômage, que la Confédération subventionne selon la loi de 1924, bien qu'elle n'y soit tenue ni par l'ancien, ni par le nouvel article 34 *ter* de la constitution, sur lequel se fonde ladite loi. La grande période de chômage des années 1930 et suivantes provoqua une énorme augmentation des subventions fédérales, qui atteignirent leur maximum en 1933 avec 29 millions de francs. Leur montant annuel diminua ensuite pour n'être plus que de 2 millions en 1943. Depuis lors et du fait des réserves constituées en prévision de besoins futurs, les subventions allouées à l'assurance-chômage ont de nouveau augmenté jusqu'à 6,5 millions de francs pour l'année 1946. L'*aide de crise* aux chômeurs fut introduite par les arrêtés fédéraux de 1931 et 1933. Les subventions fédérales versées à cet effet furent portées jusqu'à 9,4 millions de francs en 1936, puis ramenées à 3,5 millions en 1939; elles sont réduites à peu de chose aujourd'hui.

Il est impossible de faire des prévisions à longue échéance en ce qui concerne les besoins de l'assurance-chômage; personne ne peut savoir comment évoluera la situation économique et, en conséquence, la situation sur le marché du travail. La difficulté résultant de cette incertitude sera résolue en ce sens que, selon l'avis de la commission d'experts, le montant de 6,5 millions de francs inscrit dans le compte d'Etat de 1946 devra être également prévu dans le budget moyen des années 1950 et suivantes; en cas de forte augmentation des prestations fédérales, le montant nécessaire pourrait être prélevé sur le fonds de 150 millions destiné aux mesures propres à combattre les crises.

Parmi les *autres subventions de caractère social*, il faut mentionner celles qui concernent la rééducation et la formation professionnelles des chômeurs, la création de possibilités de travail à domicile, l'assurance des personnes affectées au service du travail, ainsi que les subventions allouées aux œuvres d'utilité publique telles que l'aide aux anormaux, les secours aux femmes réintégrées dans la nationalité suisse, etc. Le budget de 1948 prévoit à ces divers titres une somme d'environ 2 millions de francs. Quelques dépenses étant de nature extraordinaire, on peut compter sur une diminution de 1,1 million de francs environ pour le plan financier.

6. *Subventions d'ordre économique.*

Les subventions les plus importantes ont été accordées à l'économie publique pour la création de possibilités de travail et n'entrent pas ici en considération. Déjà après la première guerre mondiale, diverses mesures spéciales ont en outre été prises, par exemple en faveur de l'industrie horlogère, de la broderie et de l'hôtellerie. Au cours de la période de crise des années 1930 et suivantes, ces subventions extraordinaires se sont

renouvelées et se sont en partie maintenues jusqu'à présent, malgré la période d'activité économique.

Par la loi de 1939 sur la *garantie contre les risques à l'exportation*, la Confédération a institué pour le développement de l'exportation l'une des mesures les plus efficaces, relativement aux dépenses qu'elle entraîne. Sa plus forte subvention fut de 4,5 millions de francs en 1944, tandis qu'il n'est prévu au budget de 1948 qu'une somme d'un million. En contrepartie, les taxes à l'exportation procurent à la Confédération des ressources qui sont mises en réserve, en tant qu'elles ne servent pas à couvrir des dépenses courantes.

L'*office suisse d'expansion commerciale* reçoit depuis longtemps des subventions fédérales dont le montant annuel avait été fixé, par un arrêté fédéral du 20 décembre 1944, à 2,5 millions de francs. La participation de la Confédération fut réduite, par un arrêté du 20 juin 1947, à 1,5 million pour les années 1947 à 1949. L'ensemble de ces subventions ne devra pas excéder, dans le budget moyen des années 1950 et suivantes, un total de 2 millions de francs.

Au budget de 1948 figure une subvention de 300 000 francs en faveur des *offices de cautionnement des arts et métiers*. Une législation sur cet objet est à l'étude, qui doit permettre de réduire cette dépense dont le montant ne peut donc pas encore être estimé. Les subventions de la Confédération aux *coopératives de cautionnement hypothécaire* ont pour seul but de les aider à surmonter les difficultés du début de leur fonctionnement. Cette mesure cessera en 1954. Par son échéance ainsi fixée et sa diminution progressive, cette subvention se distingue avantageusement de diverses autres plus anciennes qui, parce qu'elles ont été accordées une fois, continuent à l'être pendant des dizaines d'années, bien que depuis longtemps déjà les motifs pour lesquels elles avaient été allouées à l'origine ne soient plus guère valables (participations fédérales aux traitements de fonctionnaires cantonaux, subventions aux offices du travail, etc.). Par ailleurs, l'industrie, le commerce et le tourisme bénéficient en outre indirectement des subventions allouées aux *chambres suisses du commerce à l'étranger*, ainsi que d'un montant de plus de 100 000 francs destiné à l'institut de recherches scientifiques de l'école polytechnique fédérale. Dans l'avenir, ces subventions ne devraient pas, dans l'ensemble, dépasser 0,4 million.

Depuis 1941, la Confédération a dépensé environ 8 millions de francs pour soutenir la *propagande touristique*. Une publicité spéciale nécessita à cet égard une nouvelle dépense de 2 millions de francs. Ces efforts furent finalement coordonnés par la création de l'*office central suisse du tourisme*, auquel l'arrêté fédéral du 21 septembre 1939 allouait une subvention fixe de 2,5 millions de francs, réduite par l'arrêté déjà cité, du 20 juin 1947, à 1 million. Pour couvrir les besoins normaux dans ce domaine, de même que pour l'office suisse d'expansion commerciale, il faut prévoir 2 millions

à partir de 1950. On emploiera en 1948 0,4 million pour encourager la navigation aérienne.

Il y a lieu de mentionner enfin les *subventions destinées à la gymnastique et au sport*, qui figurent au budget de 1948 par 3,1 millions, tandis que la commission d'experts prévoit 2 millions de francs. Cette dépense devra désormais figurer au budget militaire et n'entrera ainsi plus en considération au titre des subventions générales. En revanche, il faudra insérer dans ce chapitre les subventions versées aux cantons pour l'amélioration de l'exécution des peines. Elles sont évaluées à 0,3 million pour 1948.

V. Subventions extraordinaires.

Sous cette désignation, la Confédération a dépensé au cours des derniers exercices et pendant des dizaines d'années, des sommes considérables. Ce furent d'abord les subventions pour la *création de possibilités de travail*, qui se sont élevées de 4 millions de francs en 1919 à 35 millions en 1938 et qui, maintenues pendant la guerre, ont coûté de 1939 à 1945 plus de 150 millions. Dès fin 1946, nous avons cessé de garantir l'octroi de subventions provenant des crédits destinés à la création de possibilités de travail pendant la période de crise consécutive à la guerre, sauf en ce qui concerne le développement des recherches scientifiques. A l'avenir, de telles dépenses devront être couvertes au moyen des recettes dont il est question à propos des mesures propres à prévenir et à combattre les crises économiques.

Les deux guerres mondiales et le renchérissement qu'elles ont provoqué n'ont pas moins contribué que la crise à augmenter les subventions fédérales. A elles seules, les mesures tendant à la *réduction des prix* des denrées alimentaires, des fourrages et des combustibles ont nécessité 158 millions de 1915 à 1922 et plus d'un milliard de francs de 1939 à 1948 (budget). A cela s'ajoutent les subventions accordées pour réduire le coût de la construction de logements, soit 18 millions de francs pour l'après-guerre 1914—1918 et probablement 108 millions de 1943 à 1948. Pour l'exécution du plan extraordinaire d'améliorations foncières au cours de la seconde guerre mondiale (drainages, déboisements, remaniements parcellaires, etc.), une somme de 205 millions de francs a été accordée, sur laquelle 117 millions ont été versés en subventions jusqu'à fin 1946. La Confédération a alloué en outre aux cantons 27 millions de francs pour soutenir les œuvres de secours, c'est-à-dire la distribution à prix réduits de suppléments de denrées alimentaires à la population nécessiteuse. Les Suisses de l'étranger bénéficièrent d'une aide efficace qui se traduit par des subventions atteignant jusqu'ici 73 millions de francs. 140 millions enfin ont été consacrés au « Don suisse » pour les victimes de la guerre à l'étranger et aux autres œuvres d'entraide internationale. Ces subventions extraordinaires ne doivent *pas* figurer dans le programme financier des années 1950 et suivantes. Il conviendra de tenir compte de ce genre de dépenses, après 1949,

en inscrivant dans le budget un montant moyen de 100 millions de francs pour les mesures destinées à prévenir les crises et de 50 millions pour d'autres buts (voir chapitre VI).

VI. Conclusions.

Au total, la Confédération a versé, de 1939 à 1946, plus de 2,2 milliards de subventions, non compris sa part d'un demi-milliard au fonds de compensation pour perte de salaire et de gain, ni le quart de milliard qu'elle a dû payer à la suite des pourparlers de Washington, comme contribution au redressement de l'Europe. Ces 2,2 milliards se partagent à peu près également en subventions ordinaires et en subventions extraordinaires. Ces dernières, cependant, n'ont cessé d'augmenter en importance au cours des années, si bien qu'en 1946, par exemple, elles atteignaient plus du double des subventions ordinaires. Cette constatation montre clairement où il faut intervenir en premier lieu pour réaliser un programme de réduction des subventions. La commission d'experts a préconisé en conséquence la suppression totale de toutes les subventions extraordinaires. On doit bien se rendre compte toutefois que cette exigence demande un effort considérable, qui ne pourra être accompli que si les prix du marché mondial baissent, à défaut de quoi il y aurait lieu de s'attendre à une hausse sensible du coût de la vie.

Le tableau suivant met en parallèle les résultats de la politique des subventions suivie jusqu'ici et les propositions de la commission d'experts. Aussi bien l'administration que les conseils législatifs et le public devront faire preuve d'une volonté inflexible pour arriver non seulement à la suppression complète des subventions extraordinaires, mais encore pour abaisser à 155 millions de francs le plafond de l'ensemble des subventions. Une modification générale et profonde de notre système de subventions ne sera possible que par des sacrifices supportés par tous les intéressés.

L'obtention des économies prévues par le Conseil fédéral, selon le tableau ci-dessus, dans le cadre d'un budget moyen pour les années 1950 et suivantes, nécessitera tout d'abord la révision d'une série de lois et d'arrêtés fédéraux. Ces modifications sont au surplus nécessaires pour introduire dans la législation ordinaire le principe des économies obtenues en vertu du programme financier.

Un examen rétrospectif de la politique des subventions fédérales montre que, le plus souvent, l'évolution de ces dépenses n'a été maintenue qu'avec peine dans les limites constitutionnelles. La constitution est restée toutefois le meilleur et le plus efficace rempart contre les demandes excessives. Il importe donc de renforcer les mesures juridiques de sécurité en fixant dans les nouveaux articles financiers de la constitution les principes régissant l'octroi de subventions fédérales. Pour motifs à l'appui des articles

Tableau 16. Subventions fédérales.

(en millions de francs)

Groupes	1946 Compte	1948 Budget	Programme financier moyen pour les années 1950 et suivantes	
			Commission des experts	Conseil fédéral
<i>Travaux publics (sans les routes) . . .</i>	16,3	23,4	13,0	17,8
Corrections de cours d'eau	5,1	4,9	5,5	5,6
Régularisation du Rhin, de Bâle à Strasbourg	2,0	3,3	0,5	3,0
Economie forestière	3,3	2,5	2,0	1,7
Chemins de fer privés	2,2	2,1	—	—
Aérodromes	1,6	7,4	5,0	5,0
Aménagement des plaines du Rhin et de la Linth	2,1	2,8	—	2,5
Digue de Rapperswil	—	0,4	—	—
<i>Routes</i>	13,2	14,1	20,7	31,6
Routes alpestres de transit (art. 30, 3 ^e al., Cst.)	1,1	1,1	1,1	1,6
Routes automobiles (parts des droits sur la benzine)	8,7	11,0	12,6	9,0
Indemnités de péréquation pour les cantons de montagne	—	—	—	6,0
Routes de montagne	3,4	2,0	7,0	7,5
Routes de transit	—	—	—	7,5
<i>Autres subventions ordinaires aux cantons</i>	21,7	27,5	25,2	23,9
Chasse et pêche	0,2	0,2	0,2	0,1
Lutte contre les épidémies et divers .	0,4	0,4	0,5	—
Lutte contre la tuberculose (sans l'assu- rance)	4,1	5,6	5,0	3,0
Lutte contre les épizooties	2,2	2,9	2,0	2,5
Contrôle des denrées alimentaires . .	0,4	0,5	0,5	—
Mensurations cadastrales	—	—	—	2,7
Enseignement primaire	3,8	4,0	3,9	2,5
Formation professionnelle	10,6	13,9	13,1	13,1
<i>Subventions d'ordre culturel</i>	3,8	3,3	2,0	2,8
<i>Agriculture (sans l'enseignement et les mesures d'ordre vétérinaire)</i>	37,0	56,3	11,0	17,7
Élevage et vente de bétail	3,0	2,9	2,7	2,9
Horticulture et viticulture	2,6	2,8	1,8	2,8
Améliorations foncières	27,0	17,7	2,6	8,0
Construction et colonisation	1,4	2,5	1,4	2,5
Désendettement agricole	—	0,7	2,0	1,0
Régions atteintes par la sécheresse .	—	28,0	—	—
Autres mesures	3,0	1,7	0,5	0,5
<i>Céréales indigènes</i>	7,6	25,0	32,0	25,0

Groupes	1946 Compte	1948 Budget	Programme financier moyen pour les années 1950 et suivantes	
			Commission des experts	Conseil fédéral
<i>Politique sociale</i>	43,8	25,4	39,0	30,1
Caisse-maladie, subventions générales	17,4	15,1	20,0	17,5
Caisse-maladie, assurance-tuberculose	1,5	2,3	2,0	3,0
Assurance-accidents	1,0	2,0	1,0	2,0
Offices de placement	0,7	0,9	1,1	—
Assurance-chômage	6,5	3,1	6,5	6,5
Aide à la jeunesse et à la vieillesse	5,5	—	6,3	—
Autres œuvres d'utilité publique . .	11,2	2,0	2,1	1,1
<i>Commerce, industrie, tourisme</i>	12,9	7,6	9,5	5,8
Garantie contre les risques à l'exportation	— 0,3	1,0	—	1,0
Office suisse d'expansion commerciale	2,6	1,5	3,0	2,0
Coopératives de cautionnement et autres institutions	0,5	0,6	0,4	0,4
Office central suisse du tourisme . .	2,7	2,4	6,1	2,0
Trafic aérien	0,5	0,4		0,4
Subventions diverses	6,9	1,7		—
<i>Divers</i>	2,2	3,4	2,6	0,3
Exécution des peines	0,1	0,3	0,6	0,3
Gymnastique et tir	2,1	3,1	2,0	(Milit.)
<i>Subventions extraordinaires</i>	233,9	258,4	—	—
Réduction du coût des denrées alimentaires et fourragères	126,2	192,4	—	—
Construction de logements	16,9	42,0	—	—
Création de possibilités de travail dans le bâtiment	13,6	—	—	—
Suisses de l'étranger et « Don suisse »	77,2	24,0	—	—
<i>Fonds centraux de compensation</i>	9,7	—	—	—
Total des subventions fédérales	402,1	444,4	155,0	155,0
<i>Assurance-vieillesse et survivants</i> . .	22,7	112,7	107,0	107,0
Total général	424,8	557,1	262,0	262,0

constitutionnels relatifs aux subventions, nous nous référons à ce qui est dit aux pages 620 et 621.

F. MESURES DE PRÉVOYANCE CONTRE LES CRISES ET AUTRES DÉPENSES

I. Politique budgétaire et fluctuations économiques.

Depuis l'adoption des nouveaux articles économiques, la Confédération est tenue, aux termes de l'article 31 *quinquies*, de prendre, conjointement

avec les cantons, des mesures tendant à prévenir des crises économiques et, au besoin, à combattre le chômage. En introduisant les mots « prévenir des crises économiques » dans le texte proposé par le Conseil fédéral, les chambres ont exprimé le vœu que l'Etat ne se borne pas désormais à lutter contre le chômage, mais qu'il s'emploie, autant que possible, à conjurer les crises économiques par des mesures préventives.

Des études faites avec soin ont montré que la population de la Suisse, si elle ne disposait que des ressources du territoire national et de celles que la technique met aujourd'hui à sa disposition, ne pourrait couvrir que moins de la moitié de ses besoins essentiels. Qu'on se représente l'état de notre économie nationale si elle était entièrement séparée du reste du monde! C'est par un développement de ses ressources s'étendant sur près de cinq siècles que la Suisse est arrivée aujourd'hui, par la voie des échanges de marchandises, à nourrir deux fois plus d'habitants qu'autrefois. Durant cette longue période, marquée pourtant par des guerres dévastatrices et des révolutions entravant l'essor normal, nous avons pu développer au delà de nos propres besoins une industrie de produits élaborés et maintenir nos positions malgré la concurrence étrangère; c'est là d'ailleurs qu'il faut rechercher l'origine du niveau élevé de la vie dans notre pays. Nous devons accepter du marché extérieur ce qu'il nous offre à qualité supérieure et à meilleur compte en échange de nos produits. Nous ne pouvons échapper à cette dépendance, car elle est dictée par la pauvreté de notre sol et par le nombre relativement élevé de ses habitants. Ce sont nos possibilités d'échange avec le monde extérieur qui mesurent en quelque sorte le caractère productif de notre travail et le degré de prospérité économique du pays.

Cela n'empêche nullement d'ailleurs de prendre, s'il le faut, des mesures pour protéger des régions dont l'économie est menacée ou certaines professions menacées dans leur existence, ou pour conserver une forte population paysanne. Mais ces mesures procèdent en partie d'autres préoccupations, car il s'agit souvent moins d'exigences économiques que de considérations démographiques, sociales ou culturelles. Une action de l'Etat tendant à faciliter l'adaptation de l'économie aux conjonctures est une nécessité si la Confédération doit assumer désormais cette tâche régulatrice. Ce n'est pas le lieu d'examiner dans quelle mesure un petit Etat aussi dépendant de l'extérieur que le nôtre peut se faire à une telle politique. En revanche, nous devons nous rendre compte dans quelle mesure les finances fédérales et la politique budgétaire sont touchées par les nouveaux articles économiques, et quelles sont les mesures financières qui devront être prises pour s'y conformer.

Il y a une cinquantaine d'années déjà, les économistes admettaient couramment que l'Etat pouvait exercer une influence sur la situation économique. C'est ainsi que G. Schanz, étudiant en 1902 le problème du

chômage en rapport avec les finances publiques, était d'avis que l'Etat pouvait contribuer à atténuer les crises économiques en s'efforçant de reporter sur ces temps-là ses achats et ses travaux de construction ; en 1904, Schmoller pensait également que, par un programme judicieux de travaux d'intérêt public, il serait possible d'enrayer plus ou moins les crises. Si, avant 1930 environ, on n'a accordé que peu d'attention à ces conseils, c'est que, jusqu'à la guerre mondiale, les travaux et les achats publics n'avaient pas l'importance de ceux du secteur privé ; mais avec l'accroissement des dépenses de l'Etat, ces entreprises officielles ont passé peu à peu au rang de *facteurs importants du développement économique du pays*. Les années de crise aux environs de 1930 ont également contribué à mettre en lumière cette dépendance. En 1937, la conférence internationale du travail a voué toute son attention à ce problème et a résumé ses conclusions dans les recommandations que voici :

« Des mesures devraient être prises pour donner à l'ensemble des travaux entrepris ou financés par les pouvoirs publics un rythme convenable. Ce rythme devrait comporter, au cours des périodes de dépression, un développement du volume desdits travaux et, à cette fin, il y aurait lieu de prévoir la préparation anticipée, au cours des périodes d'essor, de travaux susceptibles d'être réservés ou dépassant les besoins normaux et qui devraient être prêts à être exécutés dès que le besoin s'en fait sentir. »

Dans notre rapport intermédiaire du 20 mai 1944 sur les mesures préparatoires prises en vue de la création de possibilités de travail, nous avons, de notre côté, attiré l'attention sur le fait que les pouvoirs publics, par une politique imprévoyante des dépenses, ont précisément contribué à accentuer l'amplitude des fluctuations économiques au lieu de les atténuer. L'arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1942 réglant la création de possibilités de travail pendant la crise consécutive à la guerre a apporté un correctif à cette politique, puisque l'article 3, 3^e alinéa, prévoit qu'en temps de prospérité l'exécution des travaux publics non urgents doit être ajournée.

Le livre blanc anglais de 1944 relatif aux occasions de travail conclut dans le même sens lorsqu'il constate que les dépenses des autorités locales suivent en général les tendances expansionnistes ou restrictives du secteur privé.

« Ces dépenses ont diminué en temps de crise et se sont accrues avec la reprise des affaires, de sorte qu'elles ont contribué à accentuer les fluctuations de la marée économique. A l'avenir le gouvernement s'efforcera d'éviter ce parallélisme fâcheux. Il doit être possible au gouvernement de maintenir stables les dépenses productives de l'Etat lorsque le capital privé se retire du marché au début d'une crise. Mais cela ne suffira pas encore : il faudra, pour maintenir élevée la demande de travail, que les pouvoirs publics interviennent au moment où l'activité privée diminue et qu'en revanche ils freinent les dépenses au retour de la prospérité. »

En développant ce principe certainement juste, on reconnut que non seulement les travaux d'intérêt public, mais encore toutes les dépenses de l'Etat sont de nature à exercer une influence sur la situation économique. On en vint alors à l'idée d'une « politique cyclique du budget » que la commission de recherches économiques dans son rapport sur la politique de conjoncture dans l'après-guerre a décrit de la manière suivante :

« Lorsque les investissements privés . . . ne suffisent pas à absorber l'épargne qui s'accumule en période d'emploi normal, cette lacune doit être comblée par un excédent des dépenses de l'Etat. Pendant la période d'investissements privés inférieurs à la normale, il faut donc accepter des déficits. En revanche, si les immobilisations privées dépassent la normale, des excédents dans les comptes de l'Etat doivent supplanter les déficits . . . En principe, une politique ainsi conçue d'épargne publique alternant avec son utilisation, n'envisagera pas l'équilibre budgétaire pour une période d'une année, mais pour toute la durée d'un cycle conjoncturel. Un tel procédé nous paraît être la condition essentielle de toute politique de conjoncture de l'Etat. »

Soucieux de donner aux finances fédérales l'élasticité nécessaire, eu égard à l'article 31 *quinquies* de la constitution, nous vous proposons de constituer en temps de prospérité une réserve à laquelle on puisse faire appel pour créer des possibilités de travail et pour lutter contre la crise. L'idée de créer une réserve n'est pas nouvelle. Le précepte : « Epargne quand tu peux pour avoir dans le besoin » est fort ancien. Le Conseil fédéral lui-même s'est déclaré à plusieurs reprises d'accord de constituer une réserve en temps de prospérité, mais il a dû chaque fois avouer avec regret qu'il n'était pas arrivé à réaliser son projet. Dans son rapport du 17 juin 1907 sur la situation financière de la Confédération, le Conseil fédéral croit déjà mettre en garde contre un optimisme exagéré lors des périodes d'excédents de recettes, car on doit craindre de ne pas pouvoir tenir pendant les années maigres.

« Une mesure de sage prévoyance qui eût pu être appliquée et qui pourra l'être dans l'avenir, selon les circonstances, serait de distraire chaque année une portion déterminée de ce revenu pour constituer un fonds de réserve auquel on pourrait en même temps attribuer tout ou partie de nos excédents d'exercice. Nous aurions ainsi le moyen de résister aux moins-values et aux années déficitaires, sans entamer le compte de nos capitaux disponibles et la fortune de la Confédération. C'est dans les années d'abondance et de prospérité qu'il faut songer aux années de disette et aux intempéries et qu'il faut préparer les mesures pour sauvegarder le régime financier de l'avenir. »

En 1917, M. le conseiller national Meyer, devenu plus tard conseiller fédéral et chef du département des finances et des douanes, disait dans un discours ce qui suit : « Si une période de prospérité devait réellement succéder

à la guerre, ce serait le devoir des autorités fédérales de ne pas dépenser purement et simplement les excédents de recettes et de pousser de la sorte à l'accroissement des dépenses alors que les droits de douane ne suffiraient plus à les couvrir; il faudrait au contraire affecter ces excédents à la constitution d'un fonds servant plus tard à couvrir des dépenses extraordinaires ou jouant simplement le rôle de fonds de réserve; on a déjà plusieurs fois exprimé le vœu qu'un tel fonds soit créé. »

Mais on dut aussi constater que les circonstances étaient toujours plus fortes que la bonne volonté. Dans son message du 30 juin 1937 sur la prorogation et l'adaptation des programmes financiers pour 1938, le Conseil fédéral constatait avec une certaine résignation que « pendant les années de prospérité, les recettes sont si abondantes que les corporations publiques sont tentées inconsciemment de trop dépenser . . . Ne vaut-il pas mieux », poursuivait le Conseil fédéral, « quand les recettes augmentent, réduire les dépenses et employer les excédents actifs à amortir la dette et créer les réserves dont on se servira quand la crise viendra et que les recettes diminueront ? »

Une politique adaptée à la situation économique et à longue vue ne doit pas se borner à enregistrer des déficits en temps de crise; elle doit, au contraire, s'appliquer à amortir les dettes contractées lors de la crise et même à constituer des réserves en temps de prospérité en prévision des années difficiles. Une telle politique financière n'est pas seulement judicieuse pour parer plus ou moins aux effets des crises économiques, mais elle tend aussi à stabiliser la situation dans les périodes de grande activité économique. En période d'expansion économique, les prix et les salaires tendent à s'élever puisque la demande en marchandises et en main-d'œuvre surpasse l'offre; à ce moment, les pouvoirs publics ne devraient pas contribuer à accroître la demande en intervenant comme embauteur sur le marché du travail; ils devraient au contraire chercher à obtenir des excédents de recettes en réduisant les dépenses. Ce n'est que par une politique prévoyante d'épargne en temps de prospérité qu'il est possible de lutter contre la crise économique sans augmenter constamment la dette publique et avilir ainsi la monnaie.

Nous devons être heureux de ce que la crise redoutée d'après-guerre ne se soit pas encore produite, de sorte qu'il est possible, pendant la période favorable actuelle, de commencer à créer des réserves. Il serait dangereux de croire que, puisque cette crise n'a pas eu lieu, tout danger soit banni pour l'avenir. Même si nous n'avons aucune raison de nous abandonner aujourd'hui à un pessimisme exagéré, il faut rappeler que l'économie est soumise depuis toujours à des fluctuations et que des années maigres ont succédé aux bonnes. On ne saurait considérer la période actuelle comme normale, pas plus qu'on était en droit vers 1930 d'admettre que le chômage fût un phénomène permanent et définitif. N'oublions pas que la prospérité

actuelle est due aux besoins très grands en biens de placement et de consommation en Suisse et à l'étranger; lorsque les stocks seront reconstitués et que la construction aura satisfait la demande d'habitations, il y aura une certaine réaction. Il est possible que les travaux de reconstruction dans les pays dévastés par la guerre restent longtemps encore un élément de soutien de l'économie. Dans quelle mesure notre pays profitera-t-il de ces conjonctures particulières? Cela dépend en grande partie de la façon dont sera réglée la question des devises; les difficultés dont souffrent actuellement de nombreux pays en matière de balance des paiements doivent engager à se montrer prudent.

A ce propos, il convient d'examiner brièvement le problème de l'encouragement de l'exportation par l'octroi de crédits et d'avances de clearing. Dans la période qui suit immédiatement la guerre, le Conseil fédéral a estimé qu'il fallait ranimer notre commerce d'exportation par des accords de commerce et de paiement prévoyant généralement des avances de notre part, et contribuer de la sorte à la reconstruction de l'Europe si profondément atteinte par la guerre et ses conséquences. Mais, comme nous l'avons exposé dans le message relatif au budget de 1948, on ne doit plus envisager désormais de crédits de ce genre. Toutefois, si nous devons connaître une nouvelle période de chômage alors que l'étranger poursuivrait ses travaux de reconstruction, une politique financière accordant des crédits raisonnables serait un moyen tout à fait propre à ranimer notre économie interne sans recourir à des mesures artificielles de créations de possibilités de travail, cela d'autant plus que notre marché des capitaux est déjà orienté vers l'exportation. Cette politique de crédit ne saurait cependant rester l'apanage exclusif de l'Etat. Il ne faudrait pas non plus oublier que l'avantage d'une reprise d'activité pourrait ensuite se payer par un chômage relatif lors du remboursement des crédits.

Si les exigences d'une politique adaptée aux besoins de l'économie sont claires, leur réalisation reste fort difficile; l'expérience montre qu'il est beaucoup plus malaisé d'obtenir des bonis dans le compte d'Etat que de prendre son parti de déficits. En fait, l'intervention de l'Etat tend à créer une évolution à sens unique qui met en péril l'équilibre des finances publiques.

II. La création d'une réserve de crise.

Malgré la forte mise à contribution des finances fédérales pendant la guerre, nous n'avons pas négligé de créer des réserves en vue d'une crise d'après-guerre à laquelle chacun s'attendait alors. Par un arrêté du 7 octobre 1941 concernant les ressources nécessaires au paiement des allocations pour perte de salaire aux militaires, à la création de possibilités de travail et à une aide aux chômeurs, nous mîmes les excédents du fonds de compensation non seulement à la disposition du but poursuivi, mais encore au service de la création de possibilités de travail et de l'aide aux chômeurs.

Ce fonds s'est accru dans la suite et a atteint à fin 1946 le montant de 900 millions de francs. Peu après la cessation du service actif, il apparut que, pour amener le public à continuer les versements, il fallait faire des propositions concrètes en vue de l'utilisation de ces ressources. Nous mîmes sur pied un avant-projet prévoyant, entre autres, la mise en réserve d'un montant de 344 millions de francs pour assurer les mesures propres à combattre la crise.

Tenant compte de l'avis des cantons et des principaux groupements économiques, nous ramenâmes à 200 millions de francs le montant du fonds pour combattre la crise; après discussion aux chambres, ce fonds fut ensuite complètement supprimé. Cette solution n'est pas satisfaisante, car une lutte efficace contre le chômage est à la base d'une politique sociale constructive; en effet, comment assurer la vieillesse si la jeunesse ne garantit pas des primes par son travail, et comment peut-on protéger la famille si son soutien est sans emploi? Nous avons, à l'époque, exprimé le regret de constater, lors de la répartition du fonds de compensation, qu'aucune part n'ait été réservée à la lutte contre la crise; nous considérons par conséquent qu'un de ses premiers devoirs est de combler cette lacune à l'occasion de la réforme des finances fédérales.

L'excédent du fonds de compensation pour perte de gain et de salaire ne fut cependant pas la seule réserve créée pendant la guerre; nous avons en effet effectué certaines retenues sur les rentrées de l'impôt sur les bénéfices de guerre comme sur celles de l'impôt anticipé. Selon l'article 38 de l'arrêté relatif à l'impôt sur les bénéfices de guerre, un cinquième des sommes perçues est attribué à un *fonds des remboursements* qui sont faits aux assujettis à l'impôt:

- a. Si elles contribuent à créer des occasions de travail et si la situation financière du contribuable le justifie, ou
- b. S'il se vérifie que le rendement net moyen de toutes les années fiscales n'a pas dépassé le rendement net moyen des années précédentes, et si le contribuable se sert de ce remboursement pour affermir la situation financière de son entreprise.

Ce dépôt atteignait à fin 1946 le montant de 90 millions de francs.

Une autre réserve se trouve dans le *compte de dépôt de l'impôt anticipé*. Un montant total de 205 millions de francs prélevé sur les rentrées de cet impôt a été versé jusqu'à fin 1946 à un compte de dépôt; cette mesure était rendue nécessaire par le fait qu'on ne pouvait savoir d'emblée quel serait exactement la part revenant aux cantons pour les imputations sur les impôts ordinaires. De plus, comme l'impôt anticipé avait été créé par un arrêté fondé sur les pouvoirs extraordinaires, il fallait prévoir qu'il serait tôt ou tard supprimé, ce qui aurait nécessité, pendant l'année suivant l'abrogation, des remboursements sans rentrées correspondantes. Mais si

la perception de l'impôt anticipé doit se poursuivre, les sommes portées au crédit du compte de dépôt seront à disposition pour d'autres buts.

Dès que leur disponibilité sera assurée, nous avons l'intention de réunir les deux réserves mentionnées en un fonds de prévoyance de crise, qui serait doté de la sorte d'une première contribution de base de 300 millions de francs. En outre, nous espérons accroître la réserve pour combattre la crise au moyen des bonis d'exercices des années 1947/49; on ne peut dire aujourd'hui dans quelle mesure cela sera possible.

Il est difficile de prévoir les répercussions d'une crise économique future sur les finances fédérales. Pour se faire une idée de l'importance des sommes nécessaires, en moyenne, pour la combattre, on peut se fonder sur les accidents économiques survenus depuis une vingtaine d'années. La crise de 1930 a coûté à la Confédération environ 725 millions de francs. Pour tenir compte de la dépréciation de la monnaie et de l'accroissement des dépenses incombant à la Confédération à la suite de la revision constitutionnelle du 6 juillet 1947, il faudrait au moins doubler cette somme. Mais comme toutes les crises n'auront pas nécessairement l'ampleur de celles qui ont précédé la guerre, il nous semble suffisant de prévoir une réserve d'environ 1 milliard de francs pour une période de 10 ans. Pour atteindre ce but, nous prévoyons dans le plan financier l'inscription d'une somme de *100 millions de francs* par an comme mesure propre à combattre la crise économique. Comme il n'y aurait aucune raison en temps normal d'accroître inutilement le fonds de réserve, nous pensons qu'il conviendrait de suspendre les versements annuels lorsque le plafond de 1 milliard de francs aura été atteint.

Le fonds ne portera pas intérêt pour ne pas augmenter encore la charge des intérêts; il consistera en une dette comptable envers la Confédération, et celle-ci sera à même de rembourser sa dette publique dans la mesure où le fonds s'accroîtra. Si, en temps de crise, il faut recourir au fonds de réserve, on demandera à l'emprunt les liquidités. Cela ne présenterait pas de difficultés puisque, comme on le sait, le marché des capitaux est à ce moment-là peu sollicité. Le fonds de réserve n'aurait donc pas pour but essentiel de fournir directement des liquidités, mais de servir de couverture aux dépenses nécessaires.

Si les travaux et les commandes des postes, télégraphes et téléphones, des chemins de fer fédéraux, ainsi que ceux qu'exigent la défense nationale, étaient répartis selon les principes d'une politique convenablement adaptée aux conjonctures économiques (ce que la constitution de réserves rendrait possible), la Confédération serait en mesure d'accroître notablement ses dépenses pour les grands travaux, ses commandes et ses subventions en temps de crise sans compromettre l'équilibre des comptes.

Une telle politique en matière de budget et de dépenses, combinée avec une politique générale correspondante dans le domaine du commerce

et du crédit, devrait nous mettre à même de lutter plus efficacement contre les crises que ce n'était le cas jusqu'ici. Cela serait surtout le cas si les cantons adoptaient une politique semblable.

III. Autres dépenses.

Nous avons exposé ci-dessus les tâches incombant à la Confédération en vertu de la constitution et essayé d'estimer les charges financières qu'elles entraînent, en tenant compte aussi bien des dépenses régulières que des dépenses civiles et militaires ne revenant qu'à intervalles plus ou moins grands. Mais cet exposé serait incomplet et le plan financier pour la moyenne des années 1950 et suivantes présenterait des lacunes si l'on ne tenait pas compte des dépenses extraordinaires incombant en sus à la Confédération. Celle-ci a dû, à maintes reprises, assumer des charges financières spéciales, imprévisibles, qui, à n'en pas douter, lui seront imposées, à l'occasion, dans l'avenir. Le fait que les prévisions budgétaires n'ont pas tenu compte jusqu'ici de ces éventualités est une des causes de l'aggravation de l'état des finances fédérales. Autrefois, c'étaient avant tout les nécessités d'améliorer et de moderniser l'équipement militaire qui entraînaient des dépenses extraordinaires sortant du cadre normal du budget; ces dernières années, sont venues s'ajouter les dépenses exigées par la défense économique du pays, ainsi que par les œuvres de secours nationales et internationales.

Il ne sera jamais possible d'évaluer exactement par avance ces dépenses spéciales. Il suffit de penser à l'activité secourable de la Suisse à l'étranger et à ses obligations au milieu d'un continent appauvri par la guerre, aux mesures en faveur de la construction de logements ou contre le renchérissement de la vie, etc., mais aussi aux conséquences financières de catastrophes telles que les explosions de Dailly et de Mitholz. L'adhésion de la Suisse à des organisations internationales, actuelles ou futures, entraînera également des dépenses importantes. Si l'on veut être prudent, il faut considérer qu'il ne serait guère excessif de prévoir, en vue de ces autres dépenses, une somme d'environ 500 millions de francs pour une période de dix ans, mais en faisant abstraction des dépenses examinées ci-dessus et destinées à prévenir les crises et à les atténuer. Comme pour des dépenses occasionnées par les crises, on doit inscrire une somme de 50 millions par an dans le budget moyen des années 1950 et suivantes.

IV. Conclusion.

La commission des experts a admis un montant annuel moyen de dépenses extraordinaires de 113 millions de francs, sans les dépenses militaires. Quant à nous, après un examen approfondi de la situation, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il fallait réserver à ce titre une somme de 150 millions de francs, soit 100 millions pour prévenir et combattre

la crise et 50 millions pour d'autres dépenses. De cette façon, nous espérons pouvoir éviter un nouvel endettement permanent de la Confédération malgré les mesures préventives de crise et les dépenses exceptionnelles et imprévues.

Grâce aux mesures que nous préconisons, il sera certainement possible en tout temps de voir, d'après les comptes annuels, si les sommes réservées pour ces buts spéciaux sont suffisantes ou s'il convient de modifier le plan financier en procédant à des réductions de dépenses sur d'autres points ou en recherchant de nouvelles recettes.

CHAPITRE III

LES RECETTES DE LA CONFÉDÉRATION

A. PARTIE GÉNÉRALE

I. Le développement des recettes fédérales.

Le tableau suivant montre le développement des recettes fédérales depuis 1913 d'après la classification usuelle du budget et du compte d'Etat (*).

La forte augmentation des recettes est la conséquence de l'utilisation de nouvelles sources fiscales et du développement économique. Comme pour les dépenses, il faut considérer pour les recettes les modifications du pouvoir d'achat du franc depuis 1913.

La comparaison suivante:

Années	Recettes en millions de fr	Indice 1913 = 100	Pouvoir d'achat en millions de fr.
1913	100,5	100	100,5
1938	539,2	137	393,6
1950	1350,0	225	600,0

(*) Les différences entre les résultats des comptes d'Etat fédéraux et les rendements des impôts et recettes totales de la Confédération d'après le présent tableau proviennent des circonstances suivantes:

- a. On a déduit des recettes fiscales brutes de la Confédération, jusqu'en 1944, les frais de perception des contributions inscrites dans le compte extraordinaire et aussi, jusqu'en 1947, la provision de l'administration fédérale des douanes pour la perception à la frontière de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt sur le luxe et on n'a comptabilisé que les rendements nets, alors que le présent tableau indique la part brute de la Confédération aux impôts;
- b. Le tableau mentionne aussi, pour les années 1933 à 1941, les rentrées tardives du nouvel impôt de guerre extraordinaire, qui ont été en fait passées directement par le compte capital;
- c. Du rendement du premier impôt sur les bénéfices de guerre pour 1920, 42,2 millions de francs ont été, conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 24 mars 1917, virés au fonds de chômage et le reste seulement, après déduction des frais de perception, inscrit dans le compte d'Etat de la Confédération. Dans le présent tableau, on a indiqué le rendement brut total moins la part des cantons.

Tableau 17. Recettes de la Confédération.

(En millions de francs)

Années	Produit de la fortune et des établissements	Douanes, impôts	Imposition du tabac et de la bière	Droits supplémentaires et suppléments de prix (*)	Taxe d'exemption du service militaire, émoluments, etc.	Total
1913	7,7	81,0	3,1	—	8,7	100,5
1920	47,0	231,0	11,4	—	19,2	308,6
1933	37,0	315,6	27,9	15,1	24,9	420,5
1938	80,9	339,2	53,3	40,4	25,4	539,2
1939	67,0	374,4	58,8	54,1	48,9	603,2
1940	69,9	289,3	65,2	39,5	452,6	916,5
1941	73,8	683,7	73,2	12,4	338,2	1181,3
1942	84,5	613,4	66,1	9,4	590,3	1363,7
1943	80,7	606,8	65,9	7,4	646,9	1407,7
1944	96,1	641,0	62,9	4,9	540,0	1344,9
1945	93,5	644,0	64,2	6,3	487,4	1295,4
1946	117,0	1355,2	83,0	15,0	654,8	2225,0
1947 (1)	180,0	1215,0	93,0	10,0	602,0	2100,0
1948 (2)	89,6	1255,1	96,0	25,0	329,1	1794,8
1950 (3) et suiv.	103,0	1012,0	140,0	15,0	80,0	1350,0

(1) Résultat présumé.
(2) Budget.
(3) Rendement futur d'après le plan financier pour la moyenne des années 1950 et suivantes.
(4) Y compris droits de timbre sur les quittances de douane.

montre que, si l'on ramène le pouvoir d'achat du franc à celui de 1913, les recettes prévues pour 1950, savoir 1,3 milliard de francs, auront un pouvoir d'achat d'environ 600 millions de francs, si les prix se maintiennent au niveau de 1947.

Si l'on estime les recettes de 1950 d'après le pouvoir d'achat du franc en 1938, on obtient le tableau suivant :

Années	Recettes en millions de fr.	Indice 1938 = 100	Pouvoir d'achat en millions de fr.
1938	539,2	100	539,2
1950	1350,0	164	823,0

II. L'importance des impôts dans le système des recettes fédérales.

Dans la composition des recettes fédérales, les droits de douane et les impôts ont une place prépondérante. Ces contributions fournissaient, en

1913, environ 85 pour cent des recettes totales; d'après les estimations faites pour 1950, elles atteindront alors ce même niveau. Pour les cantons et les communes, la part des impôts dans les ressources financières est seulement de 40 à 50 pour cent. Ce fait est dû, pour les cantons, à l'importance essentielle des recettes provenant de leur activité économique à but lucratif (rendement net des banques cantonales, recettes brutes des établissements, etc.), du rendement de leur fortune, de leurs parts aux recettes fédérales (impôt et sacrifice pour la défense nationale, droits de timbre, etc.) et des subventions fédérales. Pour les communes, la situation est analogue. Les recettes provenant de l'activité économique à but lucratif (domaines, établissements, exploitations industrielles), les parts aux recettes cantonales et les subventions fédérales et cantonales ont aussi de l'importance.

L'évolution de la politique fiscale de la Confédération s'exprime en nombres dans les recettes provenant des impôts.

Les recettes fiscales indiquées pour 1913 sous « Douanes, impôts » et « Imposition du tabac et de la bière », qui s'élèvent à 84 millions de francs, sont uniquement des recettes douanières.

Dans les recettes de 1920, se trouvent les rendements des droits de timbre perçus pour la première fois en 1918. Au compte extraordinaire figurent environ 130 millions de francs de recettes provenant de l'impôt sur les bénéfices de guerre.

La période de 1920 à 1933 se caractérise par un fort accroissement des recettes douanières et des recettes provenant des droits de timbre, auquel a contribué essentiellement la situation économique favorable de la seconde moitié de ladite période. En outre c'est pendant cette période que sont rentrées les sommes perçues au titre du nouvel impôt de guerre extraordinaire, qui n'ont pas été passées par le compte ordinaire.

La période allant de 1933 à 1938 a subi l'influence des mesures prises en vertu du droit fiscal de crise: institution de la contribution de crise et de l'impôt sur les boissons, augmentation du droit de timbre sur les coupons et extension des droits de timbre, institution des droits de douane supplémentaires et des suppléments de prix, relèvement des taux des droits de douane et institution d'un droit de timbre sur les quittances douanières.

A partir de 1939, l'évolution fiscale porte la marque des mesures financières de guerre: institution de l'impôt sur les bénéfices de guerre, de l'impôt pour la défense nationale, du 1^{er} sacrifice, de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt sur le luxe, relèvement de l'impôt pour la défense nationale, perception du 2^e sacrifice conjointement avec l'amnistie fiscale, augmentation de l'impôt sur le chiffre d'affaires, institution de l'impôt anticipé et augmentation de cet impôt, institution de l'impôt supplémentaire pour la défense nationale pour remplacer l'impôt sur les bénéfices de guerre abrogé. L'évolution durant la période de guerre et d'après-guerre a été en outre

fortement influencée par la situation économique due à la guerre et par la prospérité extraordinaire des premières années qui ont suivi les hostilités. Pendant la guerre, les recettes douanières ont fortement diminué. Ce déficit a été compensé par les recettes provenant des impôts sur le chiffre d'affaires. En 1946, les recettes douanières commencèrent à remonter rapidement.

Les recettes douanières accrues, les rentrées du 2^e sacrifice et de l'impôt pour la défense nationale, ainsi que les recettes plus considérables provenant de l'impôt sur le chiffre d'affaires ont atteint en 1946 un maximum qu'on ne reverra plus.

A l'avenir, on peut s'attendre que les recettes totales ne se maintiendront pas au niveau de celles des dernières années et que leur composition subira des modifications. Les causes de cette évolution sont le déclin probable de la prospérité économique actuelle, la disparition de certaines sources fiscales (sacrifice pour la défense nationale, impôt sur les bénéfices de guerre) et les divers changements et compléments envisagés dans la législation fiscale.

Les recettes que la Confédération tire des droits de douane et des impôts se présentent comme il suit, pour les années ci-après, déduction faite des parts cantonales :

Tableau 18. Recettes nettes que la Confédération tire des impôts et autres taxes.

Genres d'impôt	1939	1945	1946	1947 (1)	1948 (2)	1950 et suiv.
<i>Dans le compte ordinaire:</i>						
Droits de douane (avec le droit sur la benzine, mais sans le droit sur le tabac)	286,0	76,5	250,1	345,0	330,0	330,0
Droits de timbre	54,3	63,6	66,9	76,0	80,0	85,0
Imposition du tabac	45,4	58,0	76,2	83,0	85,0	85,0
Impôt sur les boissons	—	—	—	—	—	40,0
Impôt sur la bière	13,4	6,2	6,8	10,0	11,0	15,0
Autres charges fiscales (3)	54,1	6,3	15,0	10,0	25,0	15,0
<i>Dans le compte extraordinaire :</i>						
Contribution de crise	34,1	0,3	0,3	0,0	—	—
Impôt pour la défense nationale	—	46,8	156,0	91,0	260,0	180,0
Impôt sur les bénéfices de guerre	—	53,8	52,1	40,0	50,0	—
Sacrifice pour la défense nationale	—	77,0	406,6	150,0	46,0	—
Impôt anticipé	—	25,2	50,5	55,0	63,0	60,0
Impôt sur le chiffre d'affaires	—	282,5	350,8	430,0	400,0	330,0
Impôt sur le luxe	—	11,6	14,3	17,0	16,0	20,0
Impôt compensatoire	—	6,7	7,6	11,0	10,0	7,0
Total	487,3	714,5	1453,2	1318,0	1376,0	1167,0
(1) Résultat présumé.						
(2) Budget.						
(3) Droits supplémentaires sur le beurre et les fourrages, suppléments de prix sur les huiles et graisses comestibles et sur les fourrages, droit supplémentaire sur le vin en tonneaux, droit de timbre sur les quittances douanières, amendes pour infractions aux lois sur le timbre.						

III. La relation entre les impôts fédéraux et les impôts cantonaux.

Le rendement des impôts, droits de douane et autres contributions fédérales, qui s'élèvera vraisemblablement à environ 1,2 milliard de francs pour 1950 et les années suivantes, doit être considéré par rapport aux

besoins fiscaux des cantons et des communes. La relation qui s'est établie et qui se présentera à l'avenir entre les contributions fédérales et les impôts cantonaux ressort du tableau suivant.

Tableau 19. Contributions fédérales et cantonales.

Années	Confédération (sans les parts des cantons) (1)	Cantons		Total
		Parts aux impôts fédéraux	Impôts cantonaux et communaux	
en millions de francs				
1913	84,1	—	184,3	268,4
1920	242,4	26,7	450,0	719,1
1933	358,6	12,7	522,2	893,5
1938	432,9	34,6	582,4	1049,9
1939	487,3	36,2	582,5	1106,0
1940	394,0	19,5	602,4	1015,9
1941	769,3	89,6	646,3	1505,2
1942	688,9	76,2	721,5	1486,6
1943	680,1	80,8	770,9	1531,8
1944	708,8	89,0	827,8	1625,6
1945	714,5	51,0	924,5	1690,0
1946	1453,2	135,5	1010,5	2599,2
1947	1318,0	78,0	1080,0	2476,0
1948	1376,1	129,0	1150,0	2655,1
1950 et suivantes .	1167,0	27,0	1085,0	2279,0
en pour-cent des recettes fiscales totales				
1913	31,3	—	68,7	100
1933	40,1	1,4	58,5	100
1938	41,2	3,3	55,5	100
1947	53,3	3,1	43,6	100
1950 et suivantes .	51,2	1,2	47,6	100

(1) Sans les versements aux dépôts et fonds de remboursements (impôt à la source pour la défense nationale, impôt anticipé, impôt sur les bénéfices de guerre).

Les recettes totales figurant dans la dernière colonne du tableau qui précède sont intéressantes à plus d'un titre. Il faut d'abord constater que les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes, qui s'élevaient au total à 268 millions de francs en 1913, ont passé à 2 599 millions de francs en 1946, année de leur apogée, et qu'elles devront

s'élever à environ 2280 millions de francs en 1950. L'augmentation et la diminution des recettes pendant les années de la seconde guerre mondiale sont dues principalement aux rentrées des montants payés au titre du sacrifice pour la défense nationale. En comparant les recettes fiscales des différentes périodes, on doit aussi tenir compte des modifications du pouvoir d'achat de l'argent. Nous reparlerons plus loin de ce point.

Pour juger la relation des recettes fiscales de la Confédération et des cantons, il est juste de mettre de côté les parts des cantons aux impôts fédéraux, car elles n'entrent pas en ligne de compte dans les finances fédérales.

Alors qu'en 1913 les impôts cantonaux l'emportaient de beaucoup, les contributions fédérales se sont accrues de plus en plus pendant les années suivantes. En 1938, elles approchaient sensiblement des impôts cantonaux. Ces derniers ont encore gardé le premier rang pendant les années de guerre, et ce n'est qu'en 1946 que les contributions fédérales ont pris la première place, grâce au sacrifice pour la défense nationale et aux autres impôts extraordinaires. Mais ce fait n'est que passager. A l'avenir, on peut s'attendre que les contributions fédérales et les impôts cantonaux se maintiendront à peu près au même niveau.

Pour compléter le tableau précédent, nous donnons ci-après un aperçu de la manière dont les recettes provenant des impôts perçus sur la base de taxations se répartissent entre la Confédération et les cantons. On y verra comment s'est développée la concurrence que la Confédération fait aux cantons dans le domaine des impôts de ce genre, qui relevait exclusivement de la souveraineté fiscale cantonale jusqu'à la première guerre mondiale. Nous entendons ici par impôts directs, selon l'opinion courante en Suisse, les impôts principaux frappant le revenu et la fortune sur la base de taxations officielles. Il s'agit, pour la Confédération, des contributions suivantes: impôt de guerre et 1^{er} impôt sur les bénéfices de guerre (1920), nouvel impôt de guerre extraordinaire, contribution de crise, 2^e impôt sur les bénéfices de guerre, impôt pour la défense nationale, impôt supplémentaire pour la défense nationale, 1^{er} et 2^e sacrifices pour la défense nationale.

Tableau 20. Les impôts sur le revenu et sur la fortune perçus sur la base de taxations.

Années	Confédération (sans les parts des cantons)	Cantons		Total
		Parts aux impôts fédéraux	Impôts cantonaux et communaux	
en millions de francs				
1913	—	—	160,2	160,2
1920	131,2	22,5	403,0	556,7
1933	10,7 ⁽¹⁾	2,7	450,6	464,0
1938	30,4	20,2	507,7	558,3
1939	34,1	22,7	510,8	567,6
1940	26,5	7,4	539,7	573,6
1941	468,3	75,1	584,5	1127,9
1942	285,5	62,0	658,5	1006,0
1943	225,0	66,6	707,8	999,4
1944	230,7	74,9	764,2	1069,8
1945	177,9	35,2	848,1	1061,2
1946	615,0	118,9	906,0	1639,9
1947 ⁽²⁾	281,0	59,0	975,0	1315,0
1948 ⁽³⁾	356,0	109,2	1040,0	1505,2
1950 et suiv. ⁽⁴⁾ .	180,0	20,0	975,0	1175,0
en pour-cent du total des impôts directs				
1913	—	—	100,0	100
1933	2,3 ⁽¹⁾	0,6	97,1	100
1938	5,5	3,6	90,9	100
1947	21,4	4,5	74,1	100
1950 et suiv. . .	15,3	1,7	83,0	100

(¹) Seulement les rentrées tardives du nouvel impôt de guerre extraordinaire.
(²) Résultats présumés.
(³) Budget.
(⁴) Rendement futur selon le plan financier.

La part de la Confédération aux impôts perçus sur la base de taxations a été minime jusqu'à la seconde guerre mondiale. L'impôt et le sacrifice pour la défense nationale, ainsi que le 2^e impôt sur les bénéfices de guerre, l'ont accrue sensiblement, mais il faut compter qu'elle diminuera de nouveau à l'avenir. D'après le plan financier, la part de la Confédération aux impôts de ce genre s'éleverait à environ 15 pour cent.

IV. Impôts directs et impôts indirects.

Il n'y a pas de données statistiques qui permettent d'élucider parfaitement la répartition des charges fiscales entre les groupes d'activité, les couches sociales, etc. Nous devons donc nous contenter de diviser les

Tableau 21.

Répartition des recettes fiscales totales (Confédération, cantons, communes).

Années	Impôts sur le revenu et sur la fortune (1)	Impôts sur la consommation (2)	Total
en millions de francs			
1913	177,6	90,8	268,4
1920	609,7	109,4	719,1
1933	542,4	351,1	893,5
1938	661,0	388,9	1049,9
1939	663,2	442,8	1106,0
1940	661,8	354,1	1015,9
1941	1236,1	269,1	1505,2
1942	1117,2	369,4	1486,6
1943	1105,1	426,7	1531,8
1944	1188,8	436,8	1625,6
1945	1216,0	474,0	1690,0
1946	1832,0	767,2	2599,2
1947	1527,0	949,0	2476,0
1948	1729,1	926,0	2655,1
1950 et suiv.	1389,0	890,0	2279,0
en pour-cent des recettes fiscales totales			
1913	66,2	33,8	100
1933	60,7	39,3	100
1938	63,0	37,0	100
1947	61,7	38,3	100
1950 et suiv.	61,0	39,0	100

(1) Impôts sur le revenu et sur la fortune fondés sur une taxation, impôt anticipé, droits de timbre sur titres et quittances de primes, droits de succession, droits de mutation, impôts sur les plus-values, taxes professionnelles (contributions publiques appelées dans la terminologie fiscale «impôts sur la possession»).

(2) Droits de douane, impôts sur le chiffre d'affaires, sur le luxe, sur le tabac, sur les boissons, sur les automobiles, sur les spectacles, diverses taxes cantonales et communales sur la consommation et la dépense, droits de timbre fédéraux sur les documents en usage dans les transports et sur les effets de change, droits de timbre cantonaux.

recettes fiscales en impôts sur le revenu et sur la fortune et impôts sur la consommation, bien que ce parallèle ne donne pas une idée parfaitement satisfaisante de la répartition des charges du point de vue social, tous les groupes d'activité et couches de population ayant à payer des impôts de l'un et l'autre genre.

Dans la répartition des recettes fiscales, se manifeste, pour la Confédération, la prédominance des impôts sur la consommation (droits de douane, impôt sur le chiffre d'affaires) et, pour les cantons, celle des impôts sur le revenu et sur la fortune sous leurs diverses formes. Il ressort du tableau précédent que, dans l'ensemble des impôts fédéraux et cantonaux, le rapport des impôts sur le revenu et sur la fortune et des impôts sur la consommation est de 3 à 2. Notons que ce rapport ne s'est pas modifié sensiblement au cours des années. Sur 100 francs de recettes fiscales, les impôts sur la consommation en comprenaient 39 en 1933 et 38 en 1947. Pour l'avenir, on peut s'attendre à une proportion approximativement identique.

Nous donnons ci-après, avec toutes les réserves qu'imposent les comparaisons internationales, quelques indications relatives à l'Angleterre, la Suède, les Etats-Unis et la Russie:

Tableau 22. *Impôts à l'étranger.*

Pays	Années	Impôts sur le revenu et sur la fortune %	Impôts sur la consommation %	Total %
Grande-Bretagne ⁽¹⁾	1944/45	65	35	100
	1945/46	65	35	100
	1946/47	60	40	100
Suède ⁽¹⁾	1944/45	60	40	100
	1945/46	58	42	100
Etats-Unis d'Amérique ⁽¹⁾	1944/45	83	17	100
	1945/46	80	20	100
URSS	1940	23	77	100
	1945	32	68	100
	1946	16	84	100

⁽¹⁾ Y compris les impôts levés par les collectivités publiques inférieures.

Ce tableau montre que la proportion des impôts sur la possession et sur la consommation en Suisse est identique à celle qui existe en Angleterre et en Suède. Aux Etats-Unis, la part des impôts sur la consommation est moins élevée qu'en Suisse. C'est le contraire pour la Russie, où les impôts sur la consommation constituaient en 1946 $\frac{5}{8}$ des recettes fiscales totales.

V. La capacité d'imposition de l'économie publique et du revenu national.

Vu l'accroissement des rendements fiscaux et leur stabilisation prévue à environ 2¼ milliards de francs, on doit poser et examiner la question de la capacité d'imposition de notre économie.

On se demande fréquemment si la limite extrême de la capacité d'imposition n'est pas atteinte ou même déjà dépassée, et la réponse à cette question est difficile, car elle dépend d'une série d'éléments qu'on ne peut embrasser complètement, en particulier du montant du revenu national, de sa répartition, du niveau de la vie, du rapport entre la constitution du capital et les besoins de fonds, de la nature des dépenses publiques (affectation des recettes fiscales à des buts plus ou moins productifs), du système des impôts et de la répartition des charges fiscales, du sentiment des contribuables envers les pouvoirs publics qui lèvent les impôts, etc.

Plusieurs de ces éléments ne nous sont pas connus ou le sont de manière incomplète, et il est fort douteux que, même avec un travail considérable et sur la base d'enquêtes statistiques étendues et instituées à cet effet, l'on puisse obtenir les données essentielles pour élucider cette question de la limite extrême de la charge tolérable. Si la science s'est occupée de ce problème, elle n'est en tout cas pas arrivée à un résultat certain. Il est établi qu'on ne peut exprimer la limite d'imposition d'une manière générale par une grandeur fixe, par exemple en un pour-cent défini du revenu national, mais que l'on peut seulement, en considérant un grand nombre de circonstances, la fixer par approximation pour une économie nationale déterminée et dans certaines circonstances précises. Le professeur Amonn, de Berne, qui a étudié de manière approfondie la capacité d'imposition de l'économie suisse, croit que l'on ne peut guère la fixer pour la Suisse à plus de 20 pour cent du revenu national, en tenant compte de toutes les circonstances. Il est d'avis que la charge fiscale en Suisse, sous le régime actuel des impôts, n'est sans doute pas loin de sa limite maximum ou même que cette limite est peut-être déjà atteinte.

Le tableau suivant donne l'évolution de la charge qui grève le revenu national en Suisse du fait des impôts et des droits de douane.

Tableau 23. Charge du revenu national constituée par les impôts et droits de douane.

Années	Revenu national	Impôts et droits de douane	Charge gravant le revenu national
	en millions de francs		%
1924.	7 738	733	10
1933.	7 698	893	12
1938.	8 700	1050	12
1939.	8 318	1106	13
1946.	15 200	2599	17
1950.	15 000	2279	15

Si l'on ajoute encore aux impôts les autres contributions de droit public, en particulier les émoluments (100 millions de fr.), les cotisations aux caisses de compensation (400 millions de fr.) et la taxe d'exemption du service militaire (10 millions de fr.), on arrive à une charge grevant le revenu national qui atteint 18,5 pour cent.

Nous avons rappelé plus haut l'importance du sentiment des contribuables pour apprécier la capacité d'imposition. Sans doute, chaque génération a l'impression qu'un nouvel accroissement des charges fiscales n'est plus tolérable. Cette opinion a déjà été soutenue au début du siècle. Et cependant les augmentations des charges fiscales qui se sont produites depuis lors ne se sont généralement pas révélées insupportables. Il ne faut toutefois pas se dissimuler que les petits rentiers surtout ressentent très fortement la charge fiscale actuelle. Mais pourtant, on ne doit pas refuser pour ce motif de considérer comme il se doit le sentiment des contribuables qui pensent que les limites de leur capacité d'imposition sont atteintes et même, çà et là, dépassées. Le montant élevé des charges fiscales actuelles fait paraître l'idée qu'elles ont atteint leur point culminant plus justifiée en tout cas que les plaintes d'autrefois.

La lassitude des contribuables et leur répugnance pour les impôts n'ont pas seulement des conséquences économiques défavorables en ce sens qu'elles diminuent l'esprit d'entreprise; elles peuvent aussi amener un affaiblissement de la morale fiscale et remettre en question une partie des résultats obtenus récemment dans la lutte pour en relever le niveau.

Il serait inexact de tirer de l'évolution que constatent les nombres figurant dans les tableaux précédents la fausse conclusion que l'accroissement continu des charges fiscales est un phénomène auquel on ne peut se soustraire. Il faut au contraire se rendre compte que la courbe des charges a atteint un point critique et que ce fait doit être considéré dans la détermination de la politique future en matière de dépenses.

B. PARTIE SPÉCIALE

I. IMPÔTS

1. Le système des impôts fédéraux.

Du point de vue constitutionnel, le système fiscal suisse est dominé par le principe de la primauté des cantons en matière d'impôts; les cantons peuvent lever tous les impôts que la constitution ne réserve pas exclusivement à la Confédération, tandis que celle-ci ne dispose ordinairement que des impôts dont la constitution lui permet la perception.

La maxime « Les impôts directs aux cantons, les impôts indirects à la Confédération » n'est pas dans la constitution. Au contraire, les cantons peuvent lever, eux aussi, tous les impôts indirects, à l'exception de ceux qui sont réservés exclusivement à la Confédération. D'autre part, le droit

constitutionnel a donné à plusieurs reprises à la Confédération le pouvoir de lever des impôts directs:

Votations populaires	Oui Suffrages (cantons)	Non Suffrages (cantons)
Du 6 juin 1915 concernant le 1 ^{er} impôt de guerre	452 117 (22)	27 461 (0)
Du 4 mai 1919 concernant le nouvel impôt de guerre	307 528 (20)	165 119 (2)
Du 27 novembre 1938 concernant le régime transitoire des finances fédérales (contribution de crise)	509 387 (21)	195 538 (1)

Le régime actuel des impôts fédéraux peut être qualifié d'ensemble organique, en tant qu'il est le résultat d'une politique dont le but a toujours été d'équilibrer convenablement les impôts directs et les impôts indirects. Il n'a pas cependant été constitué d'après un plan d'ensemble préétabli, mais développé et complété peu à peu selon les besoins sans bases juridiques uniformes. Tandis que le droit fiscal de la Confédération créé par la voie législative ordinaire manifeste une certaine stabilité, les mesures prises dans les périodes de crise pour une durée limitée en vue de créer de nouvelles sources fiscales se sont remplacées les unes les autres à bref intervalle, ont continuellement posé de nouveaux problèmes de droit et fait adopter une série d'actes législatifs renfermant des dispositions variées. Les actes législatifs concernant les impôts fédéraux actuellement en vigueur dépassent la centaine. Ils se rapportent aux genres d'impôts suivants:

a. Impôts fédéraux inscrits dans la constitution.

La taxe d'exemption du service militaire (art. 18 Cst.; loi du 28 juin 1878 sur la taxe d'exemption du service militaire; règlement d'exécution du 26 juin 1934). Cette taxe est une contribution compensatoire, dont le paiement constitue une forme de l'accomplissement des obligations militaires (art. 1^{er} de la loi sur l'organisation militaire). La taxe annuelle consiste en une taxe personnelle de 6 francs, à laquelle s'ajoute une taxe supplémentaire qui s'élève à 1,5 pour mille de la fortune nette et à 1,5 pour cent du revenu net provenant du gain, de rentes viagères, etc. La taxe militaire a eu en 1945 un rendement brut de 16,3 millions de francs et elle a rapporté en 1946 17,1 millions de francs en nombre rond; les cantons en reçoivent 50 pour cent d'après la constitution, et même 54 pour

cent d'après l'article 166 de la loi sur l'organisation militaire (art. 114 et 115 du règlement d'exécution).

Les droits de timbre (art. 41 bis Cst.; loi du 4 octobre 1917/24 juin 1937 sur les droits de timbre; loi du 25 juin 1921/24 juin 1937 concernant le droit de timbre sur les coupons). Les droits de timbre ont le caractère d'impôt sur les transactions. Ils ont pour objet, quant à la forme, certains documents concernant les opérations commerciales (reconnaisances de dettes, titres de participations, effets de change, chèques et documents analogues, quittances de primes d'assurance, documents en usage dans les transports, coupons de papiers-valeurs) et, quant au fond, certaines opérations relatives au mouvement des capitaux et à d'autres transactions économiques (telles que constitution de capital collectif, versement d'intérêts et de parts aux bénéficiaires, négociation de papiers-valeurs, trafic des paiements). Les taux principaux sont les suivants: 1,2 pour cent pour les obligations, 2 pour cent pour les actions, 0,5 pour mille pour les effets de change, 0,5 pour cent pour les primes d'assurances sur la vie, 10 centimes pour les documents en usage dans les transports, 2 et 3 pour cent pour les coupons (*). Le rendement total des droits de timbre fédéraux s'est élevé à 83,5 millions de francs en 1946 (dont 24,4 millions de francs en nombre rond proviennent des droits perçus en conformité de l'ACF du 31 octobre 1944 et du programme financier de 1946 à 1949). Pour 1947, on peut s'attendre à un rendement brut total de 95 millions de francs. Les cantons reçoivent 20 pour cent du rendement net des droits de timbre fédéraux.

L'impôt compensatoire (arrêté fédéral du 6 avril 1939 complétant la constitution fédérale par une disposition visant l'octroi et la couverture partielle de crédits destinés au renforcement de la défense nationale et à la lutte contre le chômage; arrêté fédéral du 24 septembre 1940 sur l'impôt compensatoire). L'impôt compensatoire est une taxe professionnelle qui tend à compenser les charges entre les grandes exploitations organisées (magasins à prix uniques, grands magasins et bazars, entreprises à succursales multiples, maisons d'expédition et autres entreprises dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 200 000 fr.) et les petites exploitations du commerce de détail, moins capables de soutenir la concurrence. Il se calcule d'après un tarif progressif, gradué selon le montant du chiffre d'affaires et selon la nature des entreprises. Son rendement net revient en entier à la caisse fédérale et ne peut être employé qu'au but spécial qui lui est assigné par la disposition constitutionnelle. Il s'est élevé à 7,6 millions de francs en 1946 et pourra atteindre environ 11 millions de francs en 1947. L'impôt compensatoire cessera d'être perçu dès qu'il aura produit au total 140 millions de francs comme contribution aux frais du programme de

(*) Par ACF du 31 octobre 1944 modifiant l'arrêté qui institue l'impôt anticipé, le droit de timbre pour les actions a été fixé à 2% et le droit sur les coupons de titres suisses uniformément à 5%, pour la période du 1^{er} janvier 1945 au 31 décembre 1949.

création de possibilités de travail. Depuis son institution jusqu'à la fin de 1947, son rendement total s'est élevé à environ 43 millions de francs.

L'imposition du tabac (art. 41 *ter* Cst.; loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, art. 113 s.). L'imposition du tabac consiste dans la perception :

- a. D'un droit d'entrée sur les tabacs bruts et les déchets de tabac importés, ainsi que les tabacs fabriqués;
- b. D'une taxe de fabrication sur tous les tabacs manufacturés en Suisse;
- c. D'une taxe sur les cigarettes faites à la main non industriellement en Suisse, sur la base du papier à cigarettes importé ou produit dans le pays, qui a servi à leur fabrication.

Les taux du droit d'entrée s'élèvent pour les tabacs bruts avec garantie d'emploi, selon le genre d'emploi, de 120 à 675 francs, pour les tabacs fabriqués de 650 à 4000 francs par 100 kg brut. La taxe de fabrication sur le tabac brut servant à fabriquer les cigares, le tabac coupé et filé en rouleaux, ainsi que le tabac à priser, se calcule d'après le poids effectif total de la matière brute mise en œuvre et s'élève, par 100 kg net de ladite matière, à 80 francs pour les cigares, à 180 francs pour le tabac coupé et à 140 francs pour le tabac filé en rouleaux, ainsi que pour le tabac à priser. Pour les cigarettes, la taxe de fabrication est fixée régulièrement à 1,15 centime par pièce. Le Conseil fédéral peut fixer des taux réduits pour les cigarettes fabriquées en majeure partie avec du tabac indigène ou faites à la main. La taxe sur le papier à cigarettes est fixée à 0,2 centime par petite feuille ou tube de papier. L'imposition du tabac a rapporté au total en 1946 76,2 millions de francs; pour 1947, on peut compter sur une somme d'environ 83 millions de francs. Le rendement de l'imposition du tabac a un but déterminé, savoir le financement de l'assurance-vieillesse et survivants.

b. Impôts fédéraux institués par la voie extraordinaire.

aa. Les impôts du programme financier de 1938 à 1949 (*).

Les droits de timbre extraordinaires (arrêté fédéral du 22 décembre 1938, art. 34 à 40). Pour compléter la législation ordinaire en matière de droits

(*) Les dispositions sur le régime financier transitoire adopté en votation populaire du 27 novembre 1938 (prorogation de la contribution de crise et disposition autorisant l'Assemblée fédérale à prendre les mesures nécessaires à l'amélioration de la situation financière en 1939, 1940 et 1941) ont été mises à exécution par l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 (régime financier de 1939 à 1941). Le projet d'assurer la continuation des mesures financières extraordinaires au moyen d'une disposition transitoire complétant la constitution fédérale (message du Conseil fédéral du 19 janvier 1940, FF 1940 I, 37 s.) ayant dû être abandonné, le régime financier de 1939 à 1941 fut prorogé une première fois jusqu'en 1945 dans un arrêté pris par le Conseil fédéral, en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, le 30 avril 1940 (art. 8). Ce régime a été maintenu en vigueur par l'arrêté fédéral urgent du 21 décembre 1945 prorogeant une seconde fois le régime financier de 1939 à 1941 (dénommé à présent régime financier de 1946 à 1949).

de timbre, les taux du droit de timbre sur les coupons de titres suisses ont été augmentés, les avoirs en banque et prêts à long terme, ainsi que les certificats de trust concernant des créances hypothécaires et des titres étrangers, soumis au droit de timbre à l'émission, ainsi qu'au droit de timbre sur les coupons, et les participations en commandite frappées d'un droit analogue au droit de timbre sur les actions.

L'impôt sur la bière (arrêté fédéral du 22 décembre 1938, art. 41). L'impôt sur la bière a continué d'être perçu comme impôt spécial, même après la suppression de l'impôt général sur les boissons, le 1^{er} octobre 1937. Le taux, modifié à plusieurs reprises depuis l'entrée en vigueur de cet impôt, se calcule sur la quantité, qu'il s'agisse de bière importée ou de bière fabriquée dans des brasseries suisses, et s'élève actuellement à 6 centimes par litre. L'impôt sur la bière, dont le rendement revient à la caisse fédérale, a rapporté 6,8 millions de francs en 1946. Pour 1947, on peut estimer à 10 millions de francs environ le rendement net de cet impôt.

bb. Les impôts institués par des arrêtés pris par le Conseil fédéral en vertu de ses pouvoirs extraordinaires.

L'impôt pour la défense nationale (arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1940/31 octobre 1944 concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale). L'impôt pour la défense nationale a remplacé la contribution de crise perçue de 1934 à 1940 (arrêté fédéral du 13 octobre 1933; arrêté du Conseil fédéral du 19 janvier 1934/16 décembre 1938), comme le prévoyait déjà la disposition transitoire introduite dans la constitution pour proroger la contribution de crise (arrêté fédéral du 30 septembre 1938 concernant le régime transitoire des finances fédérales, art. I^{er}, ch. 2). Il est perçu par les cantons sous la surveillance de la Confédération et comprend des impôts sur le revenu (taux: 0,4 à 9,75%) et sur la fortune (0,5 à 3,5‰) des personnes physiques, sur le bénéfice net (3 à 12%), sur le capital et les réserves (0,75‰), des sociétés à base de capitaux, sur le rendement net (4,5%) et sur la fortune (0,75‰) des sociétés coopératives, ainsi qu'un impôt spécial sur les ristournes et rabais pour achats de marchandises (4,5%). Pour les années où échoit une tranche du nouveau sacrifice pour la défense nationale, il n'est pas perçu d'impôt pour la défense nationale sur la fortune ni sur le capital et les réserves (arrêté du Conseil fédéral du 20 novembre 1942 modifiant l'arrêté relatif à l'impôt pour la défense nationale, art. 3). L'impôt pour la défense nationale a rapporté, pendant les deux années de la 3^e période (1945—1946), durant lesquelles il n'y a pas eu d'impôt complémentaire en raison de la perception simultanée du nouveau sacrifice pour la défense nationale, un montant brut d'environ 310 millions de francs (donc une moyenne annuelle de 155 millions de francs). Les cantons en reçoivent 30 pour cent.

Le nouveau sacrifice pour la défense nationale (arrêté du Conseil fédéral du 20 novembre 1942/13 juillet 1945 concernant la perception d'une nouvelle contribution au titre de sacrifice pour la défense nationale). Le premier sacrifice perçu en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 19 juillet 1940 ayant eu jusqu'en octobre 1947 un rendement brut de 814,3 millions de francs et, après déduction de la part de 10 pour cent qui revenait aux cantons, un rendement net de 552,6 millions de francs au total, couvrant ainsi une partie notable des frais de la défense du pays, il était indiqué de recourir une seconde fois à cette mesure fiscale, étant donnée l'impossibilité d'éviter de nouvelles dépenses militaires considérables. Le nouveau sacrifice est perçu par les cantons sous la surveillance de la Confédération comme un impôt extraordinaire sur la fortune, payable en trois tranches annuelles (1945, 1946 et 1947) au taux de 1,5 à 4,5 pour cent par les personnes physiques, au taux de 1,5 pour cent par les personnes morales. Son rendement présumé peut être évalué à 750 millions de francs; les cantons en reçoivent 10 pour cent.

L'impôt supplémentaire pour la défense nationale (arrêté du Conseil fédéral du 30 septembre/22 octobre 1946 concernant la suppression de l'impôt sur les bénéfices de guerre et son remplacement par un impôt supplémentaire, perçu au titre de l'impôt pour la défense nationale, sur les revenus du travail et rendements commerciaux qui dépassent un certain montant). Alors que l'impôt sur les bénéfices de guerre perçu de 1939 à 1946 (arrêté du Conseil fédéral du 12 janvier 1940/19 juillet 1944 concernant la perception d'un impôt fédéral sur les bénéfices de guerre) constituait une charge spéciale imposée aux exploitations qui, à cause de la guerre ou en dépit d'elle, gagnaient plus qu'auparavant, l'impôt supplémentaire pour la défense nationale qui le remplace depuis 1947 a pour but de frapper, comme un « impôt sur les superbénéfices », tous les rendements de l'activité à but lucratif qui offrent une capacité fiscale particulièrement forte. Il est perçu par les cantons, sous la surveillance de la Confédération, sur le revenu du travail des personnes physiques qui excède 25 000 francs (taux: 5, 10, 20 et 30%) et sur le bénéfice net des sociétés à base de capitaux qui excède 8 pour cent (taux: 10 et 20%); les sociétés coopératives paient, au titre de l'impôt supplémentaire, sur leur rendement net, la moitié du montant d'impôt calculé à leur choix d'après les règles en vigueur pour les personnes physiques ou pour les sociétés de capitaux. Le rendement de l'impôt supplémentaire perçu pour 1947 peut être estimé à 45 millions de francs; les cantons en reçoivent 10 pour cent.

L'impôt sur le chiffre d'affaires (arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1941/27 novembre 1945 instituant un impôt sur le chiffre d'affaires). L'impôt sur le chiffre d'affaires est, d'après son caractère juridique, un impôt sur les transactions et, du point de vue économique, un impôt sur la consommation. Il a pour objet la livraison de marchandises faite par des

grossistes à des non-grossistes, la consommation particulière de marchandises reçues en franchise d'impôt par des grossistes, ainsi que l'importation de marchandises et le fait de se procurer des produits naturels de provenance suisse, s'il s'agit de non-grossistes. Les chiffres d'affaires en de nombreuses sortes de marchandises de première nécessité sont francs d'impôt. Les taux d'impôt s'élèvent pour les livraisons au détail à 2 pour cent (denrées alimentaires, etc.) et 4 pour cent, pour les livraisons en gros, la consommation particulière et l'importation à 2,5 pour cent (denrées alimentaires, etc.) et 6 pour cent. En instituant cet impôt, la Confédération a recouru à sa réserve fiscale la plus importante. L'impôt sur le chiffre d'affaires a eu en 1946 (y compris la commission prélevée par l'administration des douanes) un rendement de 350,8 millions de francs et, en 1947, il a rapporté 430 millions de francs en nombre rond, qui reviennent en entier à la caisse fédérale.

L'impôt sur le luxe (arrêté du Conseil fédéral du 13 octobre 1942/29 décembre 1942 instituant un impôt sur le luxe). L'impôt sur le luxe est un impôt sur le chiffre d'affaires en diverses marchandises spéciales. Il a pour objet la livraison au détail et la consommation particulière de certaines marchandises qui ne sont pas indispensables (marchandises de luxe). Les taux d'impôt s'élèvent à 5 pour cent (gramophones, disques, appareils radiophoniques) et 10 pour cent. L'impôt sur le luxe a eu en 1946 un rendement net de 14,3 millions de francs et, en 1947, il a rapporté 17 millions de francs en nombre rond.

L'impôt anticipé (arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 1943/31 octobre 1944 instituant un impôt anticipé). L'impôt anticipé est un impôt retenu à la source sur les rendements de capitaux dont le débiteur est en Suisse. Il a essentiellement pour fonction de garantir les droits du fisc, car il ne constitue pas une charge supplémentaire, dans la mesure où il est remboursé ou imputé sur les impôts cantonaux ou communaux à taxation périodique que doivent les créanciers suisses de rendements de capitaux. La Confédération le rembourse directement aux personnes morales. Le taux d'impôt s'élève à 25 pour cent depuis le 1^{er} janvier 1945 (*). En 1946, il a été perçu au total au titre de l'impôt anticipé 275,6 millions de francs (en 1947, environ 298 millions de francs); de ce montant, 205,4 millions de francs (en 1947, environ 243 millions de francs) ont été remboursés; il est resté à la Confédération (y compris une réserve de 20,2 millions de francs pour les remboursements futurs) 70,2 millions de francs (en 1947, environ 55 millions de francs), qui proviennent des retenues faites sur le rendement des titres suisses et avoirs en banques suisses dont les possesseurs sont à l'étranger, ainsi que des retenues faites sur le rendement de placements de capitaux suisses dissimulés au fisc cantonal.

(*) En même temps que ce taux était relevé, le droit de timbre sur les coupons a été fixé uniformément à 5% et le droit de timbre sur les actions à 2% (voir note de la p. 446).

L'impôt déduit des prestations d'assurances sur la vie (arrêté du Conseil fédéral du 13 février 1945 tendant à garantir les droits du fisc en matière d'assurances). Cet impôt a pour objet les capitaux, rentes et pensions versées par les assureurs suisses aux preneurs d'assurance ou ayants droit domiciliés en Suisse, si ces prestations ne sont pas déclarées, comme elles devraient l'être, à l'administration fédérale des contributions à l'intention des autorités fiscales compétentes. La retenue s'élève à 15 pour cent s'il s'agit de rentes viagères et pensions, à 8 pour cent s'il s'agit d'autres prestations. En 1946, il a été retenu au total au titre de cet impôt 527 262 francs (477 000 fr. en 1947), dont 21 070 francs (27 000 fr. en 1947) ont été remboursés parce que les impôts sur la fortune et sur le revenu afférents aux prestations touchées ont été acquittés après coup.

L'impôt payé lors de la certification des avoirs suisses aux Etats-Unis (arrêté du Conseil fédéral du 27 décembre 1946 instituant le contrôle fiscal lors de la certification des avoirs suisses aux Etats-Unis d'Amérique). Celui qui veut obtenir la certification de ses avoirs en dollars doit prouver que ces valeurs ont été déclarées au fisc. Cette preuve n'est pas exigée si le requérant dépose en espèces un montant s'élevant à 50 pour cent des valeurs à certifier. Le déposant qui, après coup, déclare au fisc les valeurs qu'il a jusqu'alors dissimulées peut, dans le délai d'un an, demander le remboursement ou l'imputation du dépôt; s'il ne le fait pas, le montant déposé reste à la Confédération au titre d'impôt. Sur le rendement de cette mesure fiscale, on n'aura d'indications certaines qu'après la clôture de la certification.

2. Critique de la réglementation en vigueur.

Les programmes financiers de guerre de la Confédération ont rapporté à la Confédération et aux cantons des surplus de recettes très considérables. Leur exécution n'a pas suscité de difficultés spéciales. Même des impôts d'un genre tout à fait nouveau se sont implantés assez aisément. Il est vrai que la rapidité avec laquelle les événements se succédaient a parfois obligé à des improvisations législatives qui n'ont pas répondu à ce qu'on en attendait, mais qui, la plupart du temps, ont pu être améliorées.

Cependant, depuis la fin de la guerre, on observe une aversion croissante pour les impôts. Il ne s'agit pas là d'un phénomène spécifiquement suisse; on constate ce même fait dans les pays étrangers où la situation est analogue. Cette aversion ne se manifeste pas contre les impôts fédéraux seulement, mais contre tous les impôts en général et elle s'exprime tant en plaintes contre l'accroissement sensible des charges fiscales qu'en critiques de diverses mesures prises en matière d'impôt. Les reproches se fondent souvent sur une manière de voir qui considère seulement cer-

tains points particuliers du système fiscal, qui tient insuffisamment compte de la diversité des problèmes que pose la politique financière de la Suisse, celle de la Confédération surtout, et qui souvent ne s'aperçoit pas des contradictions entre les revendications simultanées auxquelles le législateur devrait faire droit. C'est par là seulement qu'on peut s'expliquer que des milieux étendus vivent aujourd'hui dans l'attente illusoire d'une réforme des finances fédérales, créée sur des bases tout à fait neuves, inspirée d'« idées constructives », qui pourrait éliminer d'un coup les inconvénients qu'ils ressentent et supprimer comme par magie de façon définitive tout ce que l'impôt a en lui-même de désagréable. On ne peut cependant se borner à constater l'inanité de telles espérances; il faut considérer les critiques exprimées, les examiner sérieusement et en tenir compte dans la mesure possible lors de la réorganisation du droit fiscal de la Confédération.

Les défauts que l'on reproche constamment à notre régime fiscal et dont l'on exige la disparition sont attribués soit au système des impôts fédéraux, soit à l'existence simultanée d'impôts fédéraux et cantonaux, soit à la réglementation fiscale des cantons.

a. Au système des impôts fédéraux, on reproche de restreindre la liberté des cantons dans le domaine fiscal et d'accroître la dépendance des cantons à l'égard de la Confédération en raison des parts qu'ils touchent aux impôts fédéraux; on relève en outre sa complexité, son défaut de stabilité et son peu de compréhension pour les nécessités économiques. C'est pourquoi l'on réclame, d'une part, que le système des impôts fédéraux ménage autant que possible l'autonomie financière des cantons et, d'autre part, qu'il soit simplifié et rendu plus stable; il s'y ajoute la demande d'une procédure d'imposition rationnelle, évitant au contribuable des formalités inutiles; en outre il faudrait accorder plus d'attention aux effets de la charge fiscale sur la marche de l'économie et chercher à influencer le développement de la conjoncture à l'aide des mesures fiscales. Enfin, on réclame un contrepois à la sensibilité exagérée des impôts fédéraux indirects aux effets des crises.

b. A l'existence simultanée d'impôts fédéraux et cantonaux sont dus les faits qui donnent lieu aux doléances sur l'excès des charges totales. Selon la condition de celui qui se plaint, ce sont tantôt les revenus élevés et les grosses fortunes, tantôt les petits revenus et les petites fortunes qui sont présentés comme trop lourdement grevés à la suite de la superposition d'impôts fédéraux uniformes et d'impôts cantonaux variables. On trouve la même contradiction dans les critiques de la relation entre les impôts directs et indirects, dès qu'on les compare à l'ensemble des impôts fédéraux et cantonaux perçus dans chaque canton. Enfin, on ressent particulièrement l'inconvénient du manque de concordance des systèmes fiscaux et de toutes les autres différences, quant à la forme et quant au fond, entre le droit fiscal de la Confédération d'une part et celui des cantons d'autre part, ainsi

que des complications qui en résultent pour la taxation et la perception de l'impôt. On demande, pour éliminer ces défauts, une meilleure adaptation des impôts fédéraux et des impôts cantonaux les uns aux autres par la compensation des charges et la simplification de la procédure d'imposition.

c. Dans les relations entre les cantons, ce sont la pratique des arrangements avec le fisc et la diversité des méthodes de taxation qui prêtent à la critique. Il ne manque pas de voix pour demander que la législation fédérale soit chargée de remédier à ces défauts et de veiller d'une manière générale à ce qu'une imposition uniforme garantisse l'équitable répartition des charges.

Il est évident que les critiques et les demandes exposées sont de valeur et de tendance inégales et qu'on ne peut les considérer toutes de la même manière. Il est bien plus nécessaire de s'attacher aux problèmes fondamentaux du droit fiscal général et du droit fiscal de la Confédération, ainsi qu'à l'établissement des principes sur lesquels doit se fonder la réorganisation du système des impôts fédéraux.

3. Principes généraux de politique fiscale en vue de la réorganisation du droit fiscal de la Confédération.

Si l'on veut établir un plan d'ensemble des dispositions constitutionnelles régissant le droit fiscal de la Confédération, il faut rejeter d'emblée les solutions extrêmes purement spéculatives. La structure fédérative de la Suisse et l'opposition fréquente des tendances que manifestent les propositions et les demandes exprimées obligent à respecter autant que possible les relations traditionnelles et à tenir la balance égale entre les intérêts en jeu. Il est certes hors de doute que la Confédération doit, elle aussi, tenir compte des principes qui, d'après la doctrine et l'expérience, guident toute législation fiscale: la nécessité d'obtenir des recettes fiscales suffisantes, le droit du contribuable à la répartition équitable des charges et l'élimination aussi parfaite que possible des effets des impôts nuisibles à l'économie générale. La manière dont on peut satisfaire, dans la réorganisation des impôts fédéraux, à ces exigences, qui s'opposent elles aussi en partie, doit être exposée plus en détail.

a. Nécessité de recettes fiscales suffisantes.

La législation fiscale doit assurer à l'Etat, d'une manière rationnelle, les moyens qui lui sont nécessaires pour avoir des finances prospères. Elle doit donc lui procurer des sources de recettes suffisamment abondantes, régulières dans leur ensemble, aisées à adapter aux nécessités du moment et utilisables avec le moins de frais possible.

Les besoins financiers de la Confédération excèdent de beaucoup le rendement que l'on pourrait attendre d'un seul impôt. Leur couverture ne

peut être assurée que par un système d'impôts différents. Le recours à plusieurs sources de recettes facilite la compensation lorsque la situation se modifie, en particulier lorsqu'il s'agit de neutraliser les effets des fluctuations économiques sur le rendement des impôts, et il offre la possibilité de satisfaire à des besoins accrus sans nuire à l'ensemble de la vie économique.

On ne peut chercher à couvrir les futurs besoins financiers de la Confédération en puisant immodérément aux sources fiscales les plus productives. Des considérations d'ordre politique, le respect de la tradition et des motifs d'opportunité déterminent le partage des attributions en matière d'imposition; l'obligation de tenir compte des prérogatives cantonales, de l'usage établi et des nécessités administratives restreint notablement le choix. Dans ces limites, il s'agit d'établir un système d'impôts fédéraux qui ne soit pas exclusif, qui donne des recettes suffisamment abondantes et qui permette aussi de couvrir des besoins extraordinaires en temps de crise. Il n'est possible d'y arriver qu'en liant des contributions de nature diverse d'une manière correspondant aux différences quantitatives et qualitatives du revenu national. C'est pourquoi le projet d'articles constitutionnels prévoit, en se fondant sur l'évolution historique du régime fiscal, un système d'impôts directs et indirects qui a déjà prouvé sa capacité d'adaptation et dont l'ensemble promet le rendement requis.

b. Nécessité de la répartition équitable des charges.

La justice exige que chaque contribuable se voie mesurer sa part des charges publiques proportionnellement à sa capacité personnelle. L'application de ce principe est rendue plus difficile à la Confédération, pour les deux raisons suivantes.

D'abord parce que les personnes assujetties aux impôts fédéraux sont aussi grevées par les cantons de contributions de nature et de montant divers et qu'elles supportent donc déjà des charges très variées. Ensuite, parce que les impôts indirects, auxquels la Confédération doit recourir en premier lieu, permettent dans une mesure moindre que les impôts directs de tenir compte de la capacité individuelle de chaque contribuable; pour ces impôts, la législation doit en général, afin d'adapter les charges fiscales, se borner à choisir judicieusement les objets imposables les mieux appropriés du point de vue économique et social et à fixer des taux répondant à une situation normale. C'est ce que la Confédération a fait jusqu'ici dans sa législation fiscale, et même à un tel point et de telle manière, qu'il faut voir là une des causes principales de la complexité tant critiquée des règles légales, en particulier de la procédure d'imposition. Lors de la réorganisation des impôts fédéraux indirects, il faudra aussi, bien entendu, tenir compte de la capacité fiscale, en choisissant avec soin les objets imposables et en graduant les taux d'impôt, dans la mesure conciliable avec la nécessité générale de simplifier l'imposition.

Les principaux impôts directs sur le revenu et sur la fortune peuvent, par leur nature, satisfaire aux exigences de la répartition individuelle des charges. Ils permettent de considérer les particularités économiques et sociales de chaque cas, de graduer les taux d'impôt selon la capacité des contribuables, qui s'exprime dans le volume et la nature du revenu ou de la fortune. Ces avantages sont si importants qu'on ne pourrait guère justifier ni faire admettre du point de vue politique une réduction essentielle de la part relative qu'ont les impôts sur le revenu et sur la fortune dans l'ensemble des recettes fiscales suisses.

Un impôt peut d'autant mieux tenir compte de la nécessité d'une équitable répartition des charges que les bases et la procédure de taxation sont plus parfaitement établies. Mais la détermination consciencieuse des éléments qui augmentent ou réduisent la capacité fiscale nécessite de nombreuses enquêtes et recherches qui gênent inévitablement le contribuable. Ici également l'obligation d'être juste est en conflit avec le désir de réduire les désagréments et les frais des méthodes d'imposition. Il est cependant indubitable que l'intérêt général d'une répartition équitable l'emporte aujourd'hui, étant donné l'ampleur des charges imposées. C'est pourquoi l'on doit se résigner, en établissant le nouveau droit fiscal de la Confédération, à prendre toutes les dispositions sans lesquelles il n'y a pas de garantie que chacun est réellement soumis à l'impôt selon sa capacité et que personne ne supporte une charge trop lourde.

c. Nécessité d'éliminer les effets nuisibles à l'économie générale.

Un des buts de l'Etat étant le développement du bien-être général, il faut que la réglementation fiscale restreigne autant que possible les effets préjudiciables de la perception des impôts. Cette nécessité étant d'autant plus grande que les besoins financiers de l'Etat s'accroissent, il est fort compréhensible que l'opinion publique se soit préoccupée davantage ces dernières années de savoir, d'une part, quels sont les effets de la charge fiscale et des diverses méthodes d'imposition sur la vie économique et, d'autre part, comment l'on peut, en simplifiant le régime fiscal, créer une situation plus claire et, en établissant une procédure d'imposition plus rationnelle, diminuer les inconvénients qui en résultent pour l'économie.

aa. Tout impôt grève les forces productives et partant l'économie publique dans son ensemble. Il s'ensuit que l'Etat doit, d'une manière générale, mesurer ses exigences et, selon que le permettent les intérêts de la politique fiscale, éviter dans le domaine des impôts les dispositions contraires au bien-être général.

Il est rare cependant que l'on puisse prévoir et déterminer avec certitude l'influence directe d'un genre d'impôt particulier sur la vie économique. D'après une idée répandue, il serait manifeste, par exemple, que la per-

ception de l'impôt sur les bénéfices de guerre (impôt dont l'institution a été réclamée de tous côtés et avec une insistance particulière en 1939) ait eu des effets fâcheux du point de vue économique. On allègue que cet impôt a engagé les entreprises qu'il touchait à faire fiévreusement des placements nouveaux ayant pour but de maintenir le bénéfice de guerre à un niveau peu élevé grâce aux amortissements et à l'augmentation des frais généraux, ce qui aurait été la cause de la prospérité artificielle des affaires. On en a pris occasion pour demander que, de manière à *influencer le développement de la conjoncture*, les taux d'impôt soient réduits ou l'économie privée autorisée à faire, sous contrôle de l'Etat, des réserves exemptes d'impôts en vue des temps de crise, et qu'ainsi la tendance aux nouveaux placements soit enrayée.

Il est certain que même un chef d'entreprise qui raisonne sainement du point de vue économique est amené, par des impôts à haute progression et de courte durée, à faire des placements plus considérables auxquels, sans cette charge, il aurait peut-être renoncé ou qu'il aurait renvoyés à plus tard. Cependant, on ne doit pas voir dans l'impôt sur les bénéfices de guerre la cause principale ou même unique de l'accroissement, hasardeux du point de vue économique, des nouveaux placements dans les années qui ont suivi la guerre. On ne doit pas oublier que, pendant la guerre, il a fallu assurer dans une grande mesure par de nouvelles installations la fabrication de produits que l'étranger nous fournissait auparavant, qu'en outre la pénurie des marchandises avait pour conséquence naturelle à la fin de la guerre une forte accumulation de fonds à placer et qu'enfin ce sont des considérations purement commerciales qui ont aussi déterminé les chefs d'entreprise non contribuables à faire tous les placements possibles pendant que la situation du marché était favorable, afin de pouvoir utiliser au mieux la conjoncture.

Dans la mesure où les dépenses supplémentaires pour le développement ou la rénovation des installations, pour l'accroissement des stocks, etc. ne se fondent pas sur des considérations d'opportunité économique, mais seulement sur des raisons d'ordre fiscal, il semble juste que l'on demande de neutraliser autant que possible ce qu'il y a de fâcheux, du point de vue économique, dans les effets de l'imposition pour la gérance des entreprises. On ne peut le faire qu'en limitant les amortissements ou, selon les circonstances, en réduisant les taux d'impôt excessifs; il faut toutefois observer à ce sujet que les allègements fiscaux dépassant, pendant une période florissante, la mesure nécessaire pour éliminer l'excès de charge ne sont pas seulement en contradiction avec le principe de politique fiscale qui veut que ce soit en temps de prospérité qu'on lève des impôts élevés, mais incitent aussi eux-mêmes, en tant qu'ils ont pour conséquence une diminution des frais, à de nouveaux placements, au lieu de servir à freiner le développement exagéré de la conjoncture.

En revanche, on ne peut guère demander que la Confédération organise ses impôts en admettant notamment la constitution de réserves de crise exonérées, pour modérer les placements en temps de prospérité et les encourager en temps de dépression économique, avec le double but d'éliminer la tendance à faire des placements économiquement déraisonnables et de « diriger la conjoncture ». Le but des impôts est de procurer à l'Etat, sur la base d'une répartition des charges uniformes et répondant aux principes de la justice sociale, les fonds nécessaires pour accomplir ses tâches. On ne doit pas mettre en question ce résultat essentiel en attribuant aux impôts des fins secondaires, étrangères à leur nature. C'est pourtant ce qu'on ferait si l'on ne donnait pas la primauté aux nécessités financières et qu'on charge les impôts de la fonction d'influencer la vie économique. En particulier, ce serait violer le principe de l'imposition selon la capacité individuelle que de diminuer les charges fiscales précisément à l'époque où les affaires marchent bien et où les rendements sont plus élevés et d'exonérer les recettes commerciales employées (par les entreprises qui sont en mesure de le faire) à constituer des réserves de crise, alors que d'autres contribuables de moindre puissance économique ne peuvent se procurer les mêmes allègements et seront ainsi doublement affaiblis, au moment d'une crise, dans leur capacité de soutenir la concurrence. En outre, le régime fiscal suisse est dans une très faible mesure apte à servir d'instrument à la politique économique. La première raison en est que notre législation fiscale dépendant de la démocratie n'a pas la liberté d'action nécessaire pour influer efficacement sur la vie économique. La seconde raison, c'est que les fluctuations d'une situation économique complexe ne peuvent guère être prévues avec la certitude qu'il faudrait pour prendre à temps et doser exactement les mesures fiscales appropriées. Enfin, dans un Etat fédératif, on ne peut guère, pratiquement, arriver à faire concorder dans un même sens l'action des différentes souverainetés fiscales parallèles, c'est-à-dire de la Confédération et de tous les cantons et communes, ce qui serait l'unique moyen d'influencer avec méthode par des mesures fiscales le développement de la situation économique. N'oublions pas non plus qu'un régime fiscal stable et le soin apporté à maintenir l'équilibre financier ont précisément une grande importance pour la vie économique. Le chef d'entreprise ne peut établir son plan d'action sans connaître les charges fiscales qu'il doit supporter; mais cette connaissance, essentielle pour les arrangements qu'il a à prendre, lui ferait défaut, s'il était assujéti à des impôts variant, de façon imprévisible pour lui, selon les fluctuations de la vie économique.

Ces constatations ont pour seul but de mettre en garde contre la surestimation de l'influence que la politique fiscale peut avoir sur la conjoncture, et ne veulent aucunement dire qu'il ne faille pas tenir compte, en prenant une mesure fiscale, des effets qu'elle pourra avoir sur la vie économique. La législation fiscale devra, au contraire, se régler toujours sur la politique économique et financière générale qui tend à éviter les crises.

bb. Quant à la *simplification du droit fiscal*, il faut constater ce qui suit.

Si l'on demande par là de renoncer aux mesures permettant d'évaluer exactement les faits qui servent de base à l'imposition, de frapper complètement la matière imposable et de calculer exactement l'impôt, la simplification ainsi envisagée se heurterait à une nécessité qui découle de l'obligation de répartir équitablement les charges et qui est la suivante: le droit fiscal matériel doit être appliqué de manière uniforme et l'imposition doit satisfaire aux exigences modernes dans ce domaine. Mais il faut pour cela, même sous le régime de la future législation fiscale fédérale, une taxation exacte en vue des impôts qui sont fixés d'office et un contrôle sûr du paiement régulier des impôts que le contribuable doit calculer lui-même et verser directement. Or la taxation et le contrôle fiscal ne peuvent s'effectuer sans empiétement sur la liberté individuelle et sans gêne pour l'économie. Mais ces incon vénients doivent être tolérés en raison de l'importance du but à atteindre.

Le droit fiscal de la Confédération a notablement amélioré la détermination de la matière imposable en employant des méthodes et des moyens de mieux en mieux appropriés (imposition à la source des rendements de capitaux et des prestations d'assurances, déclarations d'impôt plus détaillées, certificat de salaire, examen des livres, état des titres, contrôle des dettes avec justification des créanciers, inventaire au décès, contrôle indirect en matière d'impôts sur les transactions, etc.). Il ne peut être question de renoncer à cette procédure et à ces moyens d'enquête indispensables aussi en matière d'impôts indirects. Sans doute faudra-t-il songer à améliorer ces mesures et à les appliquer rationnellement. C'est à quoi tendent d'ailleurs les requêtes qui demandent une lutte persévérante contre l'évasion et la fraude fiscale et une taxation uniforme des contribuables (initiative du canton de Zurich, postulats Gadiant, Dellberg, etc.).

Les demandes de simplification et d'unification de la législation fiscale fédérale sont mieux fondées. Cette législation n'a certainement pas aujourd'hui la clarté et l'équilibre qui conviendraient. Il est facile de se l'expliquer du fait que les besoins financiers extraordinaires, nés subitement au début de la guerre, se sont maintenus et accrus d'une manière qu'on ne pouvait prévoir. Les impôts fédéraux perçus en 1939 (droits de timbre et droit de timbre sur les coupons, taxe d'exemption du service militaire, contribution de crise, impôts sur la bière et sur le tabac) ont été complétés ou remplacés par 13 impôts nouveaux (en 1940: impôt sur les bénéfices de guerre, 1^{er} sacrifice, impôt compensatoire, impôt général et impôt à la source pour la défense nationale; en 1941: contribution imposée aux personnes qui quittent la Suisse, impôt sur le chiffre d'affaires; en 1942: impôt sur le luxe, 2^e sacrifice; en 1943: impôt anticipé; en 1945: impôt sur les prestations d'assurance; en 1946: impôt supplémentaire pour la

défense nationale, impôt perçu lors de la certification des avoirs aux Etats-Unis). Les prescriptions relatives aux impôts fédéraux perçus pour 1947 et les années suivantes ne sont pas contenues dans moins de 112 actes législatifs (savoir dans 6 lois fédérales, 4 arrêtés fédéraux, 47 arrêtés pris par le Conseil fédéral en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, 55 ordonnances d'exécution et dispositions diverses). Des règles détaillées déterminent pour chaque impôt les droits et les devoirs réciproques, ainsi que la procédure.

Le désir d'adopter pour chaque impôt une réglementation adéquate est certainement justifié, dans la mesure où l'on peut atténuer les désagréments de l'imposition en ayant égard à la nature spéciale de la matière imposée et aux besoins variés de la vie économique. Mais il pousse facilement à considérer les particularités et à entrer dans des détails parfois inutiles. Du fait que le droit fiscal de la Confédération s'est formé peu à peu, il a été difficile jusqu'ici d'instituer les différents impôts d'une manière uniforme et organique. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait pas entre eux les liens d'un certain système. Le législateur s'est au contraire efforcé d'accorder les nouveaux impôts aux anciens; il a, par exemple, adapté autant que possible l'impôt anticipé à la législation sur les droits de timbre, l'impôt sur le luxe à l'arrêté instituant l'impôt sur le chiffre d'affaires, le sacrifice, la contribution des personnes qui quittent la Suisse et l'impôt supplémentaire pour la défense nationale au droit régissant l'impôt pour la défense nationale. Cependant, on trouve dans les divers textes de lois de nombreuses dérogations et variantes à des règles qui ont pourtant la même raison d'être, ce qui rend difficile la connaissance de la loi, alors qu'on aurait pu éviter cet inconvénient si les différents impôts avaient été élaborés en même temps.

La réorganisation systématique du droit fiscal fédéral offre l'occasion souhaitée pour créer une situation plus claire et plus simple en réunissant ensemble différents impôts et en codifiant méthodiquement les lois fiscales. Dans une partie générale du droit fiscal de la Confédération, on pourrait régler les institutions communes à tous les genres d'impôts, en particulier les dispositions de portée générale sur la taxation et la perception, les voies de droit et la procédure pénale. Cette réglementation uniforme et méthodique permettrait de décharger notablement les lois relatives aux différents impôts, favoriserait la connaissance du droit et faciliterait son application (voir l'exposé ci-dessous, chiffre 7, lettre *k*, p. 546).

4. Le droit public fédéral et la politique fiscale de la Confédération.

La création d'une réglementation fiscale répondant aux nécessités exposées ci-dessus est une tâche extrêmement difficile dans un Etat fédératif. On ne peut aucunement espérer que le système d'imposition soit complètement uniformisé dans un Etat où, à côté de la Confédération, il y a les cantons qui légifèrent de façon autonome, dans les limites tracées

par le droit fédéral, qui fixent leurs tâches publiques et administratives selon leurs propres besoins et leurs propres traditions, qui doivent couvrir des besoins financiers très différents et tenir compte de la grande diversité de la capacité fiscale de la population. La souveraineté des cantons est d'une telle importance et offre des avantages si éprouvés qu'il faut tolérer en échange, dans le domaine fiscal, une certaine imperfection.

Cette constatation, toutefois, ne libère ni la Confédération ni les cantons de l'obligation, dans leur intérêt bien compris, mais aussi singulièrement par égard pour les contribuables, de s'imposer certaines limites dans leur législation fiscale et de chercher à répartir les ressources financières d'une manière qui assure à la Confédération comme aux cantons les fonds nécessaires pour remplir leurs tâches, sans que certains milieux de la population soient exagérément grevés ou favorisés. Il y a là un double problème, celui de la répartition rationnelle de la compétence fiscale entre la Confédération et les cantons et celui de la péréquation financière intercantonale, par laquelle les cantons financièrement forts seraient tenus dans une certaine mesure et d'une certaine manière à des prestations de solidarité en faveur des cantons financièrement faibles.

Le chapitre V du présent message traitera de la péréquation financière intercantonale; quant à la répartition de la compétence fiscale entre la Confédération et les cantons, elle est l'objet de l'exposé qui va suivre. Le problème fondamental qui se pose ici est celui de la réforme du régime fiscal fédéral: la Confédération peut-elle renoncer aux recettes provenant des impôts directs? Au cas où elle ne le pourrait pas, quelle est la manière la plus appropriée dont elle peut tirer des recettes des impôts directs?

a. Limitation des impôts fédéraux aux seuls impôts indirects.

Dans la période qui a précédé la première guerre mondiale, la répartition de la compétence fiscale entre la Confédération et les cantons n'a offert pratiquement aucune difficulté. La Confédération pouvait s'en tenir à la maxime alors observée dans la plupart des Etats fédératifs, savoir que le pouvoir central devait couvrir ses besoins financiers à l'aide du rendement des contributions indirectes, tout particulièrement des droits de douane, et que le domaine des impôts directs appartenait en entier aux Etats confédérés.

Il est incontestable que ce principe, dans la situation qui a été celle de notre pays jusqu'en 1914, était une excellente règle de répartition de la compétence fiscale entre la Confédération et les cantons. Les douanes, reportées pour des motifs d'ordre économique à la frontière de l'Etat fédératif, faisaient du pouvoir central le détenteur naturel de la souveraineté douanière. Il était donc logique de donner à la Confédération le produit des douanes pour couvrir ses besoins financiers. Certaines autres contri-

butions frappant le trafic et la consommation ne peuvent être non plus administrées rationnellement que dans l'ensemble du territoire économique délimité par les frontières douanières. C'est donc une nécessité pratique d'en confier aussi la perception au pouvoir central, si ses besoins financiers l'exigent. Il en est autrement des impôts directs. L'assujettissement dépend en ce domaine d'un lien local que l'on peut difficilement négliger. La nécessité d'adapter les impôts directs à la capacité personnelle des contribuables oblige les autorités fiscales à étudier la situation économique de chacun d'eux. Cette étude est plus facile pour le fisc local que pour l'administration fédérale, moins au fait des particularités régionales.

Mais le principe qui limite les impôts fédéraux aux seuls impôts indirects n'est soutenable que si la relation entre les besoins financiers de la Confédération et ceux des cantons et communes n'est pas bouleversée d'une manière fondamentale. Or, au cours des années, il s'est formé entre la charge totale provenant des impôts directs et celle qui est due aux impôts indirects une relation qui, s'exprimant à l'avantage des impôts indirects, serait considérée comme injuste et se heurterait à de la résistance.

Il est vrai que la répugnance qu'on éprouve en général chez nous pour les impôts indirects, en particulier pour les impôts sur la consommation, est en bonne partie injustifiée. En réalité, ces impôts ont des qualités importantes. La charge fiscale grève celui qui la subit en définitive par petites touches, au fur et à mesure de ses dépenses. Elle est donc, pour cette raison, peu ou point ressentie. La personne qui en est frappée n'a aucune formalité à remplir, en particulier aucune déclaration d'impôt à faire. C'est pourquoi l'impôt indirect, et singulièrement l'impôt sur le chiffre d'affaires, est beaucoup plus propre à toucher les petits revenus que l'impôt direct, où se manifeste aisément une disproportion entre les frais de perception et le rendement. Il est un moyen précieux de réaliser d'une façon rationnelle l'idée que tous les citoyens doivent porter leur part des charges publiques. Par des mesures convenables, en particulier par le choix judicieux des objets imposables et la gradation prudente des taux, on peut diminuer notablement les effets injustes qu'aurait l'impôt indirect sur les milieux moins aisés. En outre, à notre époque où les salaires sont calculés d'après le coût de la vie, les charges imposées à la consommation sont compensées entièrement ou en bonne partie par des augmentations de salaires appropriées.

Mais il est tout aussi vrai que ces impôts ne peuvent pas être adaptés à la capacité de l'individu d'une manière aussi souple que les impôts directs sur le revenu et sur la fortune. Il n'est pas possible d'excepter les personnes dont le revenu n'atteint pas un certain minimum nécessaire à l'existence. L'idée de la progression, c'est-à-dire la considération du fait que la prestation d'un impôt proportionnel est un sacrifice moindre pour les personnes aisées que pour les autres, ne peut se réaliser que dans une mesure restreinte.

Ce n'est donc qu'en dosant exactement les deux genres de charge et en les accordant l'une à l'autre que l'on peut trouver une solution satisfaisante.

La Confédération a tenu compte de ces considérations dans sa politique financière dès le début de la première guerre mondiale. Lorsque ses besoins financiers se sont démesurément accrus à la suite de guerres et de crises économiques, elle n'a pas hésité à développer davantage l'imposition indirecte en instituant successivement (outre diverses augmentations de droits de douane) les droits de timbre, l'impôt sur la bière, l'impôt sur le tabac, l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt sur le luxe, et en revisant ces impôts à plusieurs reprises pour en accroître le rendement. Mais d'autre part elle prit soin de compenser les charges de façon convenable en percevant aussi des impôts directs depuis 1915 avec une interruption d'une année seulement. La dette de mobilisation de la première guerre mondiale a même été amortie exclusivement à l'aide du rendement d'impôts directs. On ne comprendrait guère, maintenant que la dette fédérale a atteint un niveau maximum, que l'on veuille renoncer à en couvrir une partie à l'aide du rendement d'impôts directs.

La proposition de renoncer à cette contribution n'a été faite que par es trois grandes associations économiques. Elle se fonde sur la supposition que les autres recettes prévues dans le programme financier suffiraient à couvrir les besoins futurs de la Confédération. Or cette supposition est erronée, comme le démontre le chapitre II du présent message. En renonçant à la contribution des impôts directs, il y aurait un déficit de 180 millions de francs dans le budget de 1950 et des années suivantes. Cette somme doit donc être obtenue d'une manière ou d'une autre à l'aide d'impôts directs.

Les variations de la proportion des impôts directs et indirects dans les recettes fiscales suisses ont été exposées page 441. Il en ressort que la proportion était, en 1938, 37 pour cent pour les impôts sur la consommation et que, d'après le plan financier pour 1950, elle deviendrait 39 pour cent, c'est-à-dire qu'elle augmenterait de 2 pour cent des recettes totales. Dans cette relation, la part des impôts directs serait diminuée.

Il a été également démontré ci-dessus que la part des impôts sur la consommation dans les recettes fiscales totales est moindre aux Etats-Unis qu'en Suisse et qu'elle diffère de peu, en Angleterre et en Suède, de la proportion existante dans notre pays.

b. Perception de contributions cantonales (contingents d'argent).

aa. Histoire des contingents; avantages et inconvénients généraux de ce système.

Il est conforme à l'évolution constatée dans tous les autres Etats fédératifs, quant à la compensation financière entre le pouvoir central et les

Etats confédérés, que la Confédération ne peut, dans les circonstances actuelles, couvrir ses besoins exclusivement avec le rendement des impôts indirects. On doit dès lors étudier, comme la discussion publique au sujet de la réforme financière l'a prouvé, s'il est indiqué de grever directement la fortune et le revenu d'un ou de plusieurs impôts fédéraux ou s'il est possible et plus conforme au caractère fédéraliste de notre Etat de choisir la voie indirecte des contingents d'argent cantonaux. Cette dernière méthode répondrait aux dispositions constitutionnelles en vigueur.

Lors de l'élaboration de la constitution de 1874, on n'a pas oublié ce que des expériences antérieures avaient appris, savoir que la plus importante source de recettes attribuée à la Confédération — la perception des droits de douane —, ne pouvait assurer en toutes circonstances la couverture des besoins financiers, mais qu'il faudrait au contraire, en cas de besoins extraordinaires dus à des guerres ou des crises, y employer aussi des impôts directs sous une forme ou sous une autre. Cependant, on n'a pas prévu, à cet effet, l'institution d'un impôt fédéral direct, mais des contributions cantonales obtenues principalement au moyen du rendement des impôts cantonaux directs et, pour cette raison, calculées d'une manière tenant surtout compte de la richesse et des ressources imposables des cantons. On suivait ainsi une tradition éprouvée. Les contributions d'argent cantonales (dont le total annuel n'a jamais dépassé 110 000 francs avant 1848, et est même habituellement resté beaucoup plus bas) ont constitué jusqu'en 1848, outre des droits de douane très modestes, la seule source de recettes des finances fédérales. La constitution de 1848 conserva les contingents d'argent. Pendant la période où cette constitution resta en vigueur, la Confédération n'a dû cependant user qu'une seule fois de la faculté de percevoir des contributions cantonales: en 1849, les cantons furent tenus de fournir des contingents s'élevant au total à 1 415 480 francs pour couvrir les frais d'occupation des frontières au moment des troubles dans le pays de Bade. Par la suite, les douanes produisirent des recettes qui, avec le rendement de la fortune fédérale et des régies, non seulement suffirent à satisfaire aux modestes besoins financiers de la Confédération, mais permirent même, en sus, la constitution d'une petite fortune fédérale.

Si l'on veut comprendre exactement la signification de l'article 42, lettre *f*, de la constitution actuelle, qui autorise la Confédération à percevoir, pour couvrir ses dépenses, des contributions des cantons « que réglera la législation fédérale, en tenant compte surtout de leur richesse et de leurs ressources imposables », il ne faut pas oublier de considérer l'ordre de grandeur des besoins que l'on pouvait prévoir en 1874, au moment où cette disposition fut adoptée. Non seulement il était impossible alors d'imaginer l'extension future des tâches de l'Etat et par conséquent de ses dépenses en général, mais encore on ne pouvait aucunement se représenter l'énormité des dépenses nécessaires plus tard en cas de guerre, telles

qu'on les a vues effectivement lors de la première et surtout de la seconde guerre mondiale. La mobilisation de 1870—1871 n'avait encore exigé au total, comme dépenses imposées à la Confédération par la guerre, qu'un montant de 8,3 millions de francs. Mais les dépenses correspondantes de la première guerre mondiale se sont élevées à 1511 millions de francs et celles de la seconde à 10 505 millions de francs (défense militaire et économique du pays, y compris les intérêts jusqu'à fin 1948, selon le budget de 1948).

En se reportant aux idées qu'on pouvait avoir vers les années 70 du siècle dernier, on s'explique non seulement l'inscription de l'article 42, lettre *f*, dans la constitution, mais aussi le fait qu'il a été relativement peu difficile alors d'établir une clé de répartition pour fixer le contingent de chaque canton dans la loi fédérale du 9 mars 1875 sur les contingents d'argent. On songeait à des contributions cantonales s'élevant au total à un ou, au pis, à quelques millions. Et même, vu l'état des finances de la Confédération et la situation politique générale, il n'y avait alors aucune raison de prévoir pour longtemps la nécessité de percevoir les contingents. Il est donc compréhensible que l'on ait pu préparer ainsi comme en un tournemain une clé de répartition et la soumettre avec succès à l'approbation des chambres. Le Conseil fédéral, dans son message du 7 octobre 1874, justifie comme il suit son projet de loi sur les contingents d'argent (FF 1874, t. III, p. 131 s.):

Ces considérations ramènent au point de vue pris par la commission du Conseil national dans son rapport du 6 mars 1851, d'après lequel l'échelle des contingents d'argent ne peut pas être établie sur une base mathématique, mais doit être arrêtée d'après une certaine appréciation.

Les considérations d'après lesquelles a été établi le détail des contingents sont exposées dans le rapport de la commission instituée par le Conseil des Etats à ce sujet (FF 1875, I, 19):

... Le canton le plus fortement imposé par 100 centimes était Bâle-Ville, dont la charge est réduite à 90 centimes. Cette réduction de 10 centimes, qui ne se présente nulle part ailleurs, paraît justifiée. Les industriels millionnaires de Bâle n'ont pas diminué sans doute, mais le chiffre de la population, et surtout celui de la population flottante, a augmenté dans une énorme proportion, puisqu'au lieu de 29 698 âmes, nous en trouvons 47 360, en sorte que malgré la réduction du multiplicateur de 26 698 francs, la quote-part s'élève à 42 984 francs, ce qui, en présence du grand préjudice économique résultant pour cet Etat de la nouvelle constitution fédérale, peut justement être mis dans la balance.

Genève seul se trouve comme jusqu'à présent dans la classe à 70 centimes. Genève possède pareillement une grande richesse et une industrie florissante, mais nous ne voyons aucun motif de hausser ce chiffre, attendu surtout que la population des prolétaires s'est sensiblement accrue. Genève a dû payer jusqu'à présent 38 914 francs; à l'avenir il aura à payer 65 267 francs.

Dans la classe à 50 centimes figurent Zurich, Berne, Argovie, Vaud et Neuchâtel. La seule innovation porte sur Neuchâtel, qui jusqu'à présent était taxé isolément à raison de 55 centimes. On peut alléguer en faveur de ce canton que depuis plus de 20 ans son territoire abrite une foule de gens qui contribuent

peu à l'augmentation de ses ressources imposables, que l'industrie dans ses montagnes n'était il y a 20 ans pas moins solide qu'aujourd'hui, que la blouse joue aussi son rôle à côté de l'ancienne richesse, que les circonstances ne sont guère différentes de celles du canton de Vaud, et que Neuchâtel, malgré les 5 centimes de diminution, a à supporter 48 642 francs au lieu de 38 914 francs.

La classe à 40 centimes est la plus nombreuse. Nous y trouvons Lucerne, Fribourg, Soleure, Bâle-Campagne, Appenzell Rh.-Ext., Schaffhouse, St-Gall et Thurgovie. Ce sont les cantons de la moyenne, avec des ressources qui ne sont pas proprement brillantes, mais qui jouissent d'une grande et solide aisance et possèdent une population rurale aisée et indépendante et des voies ferrées qui ont déjà contribué au développement d'une industrie florissante. L'honorable député de Fribourg, membre de la commission, a proposé une réduction en faveur de son Etat, sans qu'on ait toutefois jugé devoir rien changer au *statu quo*. Il est vrai que la ligne ferrée d'Oron a une influence énorme sur le développement de cet Etat, que d'un autre côté sa construction a coûté d'immenses sacrifices au peuple fribourgeois et en exige encore, que la partie du sud est une contrée alpestre et que le développement de l'industrie n'y est que local.

La classe à 30 centimes comprend Glaris, Zoug et Tessin. Jusqu'ici Glaris avec 25 centimes formait une classe à part. Le Conseil fédéral n'en a pas trouvé de raison suffisante, car, bien que le sol n'y soit que d'un faible produit, l'industrie y a créé des éléments d'aisance qui placent ce canton au niveau de bien d'autres Etats. Le peuple tessinois n'est sans doute guère plus riche que celui de Glaris, et la différence entre Appenzell Rh.-Ext. et Glaris serait suffisamment marquée par 10 centimes.

Dans la classe à 20 centimes figurent Schwyz, Grisons, Valais et maintenant aussi Appenzell Rh.-Int., qui n'avait, à l'égal des deux Unterwalden, plus à supporter que 14 centimes.

Le Conseil fédéral a rangé Uri et les deux Unterwalden dans la dernière classe à 15 centimes. Les deux Unterwalden ont payé jusqu'à présent 14 centimes, tandis que le Conseil fédéral a arrondi le chiffre. Nous ne faisons pas d'opposition, quand bien même l'étroite vallée n'est pas élargie et puisque la correction des torrents dans l'Obwalden imposera prochainement des charges coûteuses, presque dans toutes les communes ...

Cette clé de répartition, dont les taxations paraissent à la commission « en somme conformes à l'équité », fut recommandée en ces termes à l'approbation des députés (*loc. cit.*, p. 18):

... Actuellement, le moment ne serait pas venu où cette échelle aurait son application pratique. Les ressources créées par les péages fédéraux ont révélé une élasticité non pressentie et qui n'a pas encore atteint sa limite, tandis que d'autre part, en présence de la situation financière des cantons, il se trouvera, dans des circonstances normales, une majorité dans les chambres pour s'arrêter à dix autres expédients avant de recourir à une contribution directe à la Confédération. A supposer néanmoins qu'une détresse extrême vint frapper le pays, la question prendrait alors une tout autre face; le cas échéant, il ne s'agirait plus de marchander, et alors la maxime fédérale « un pour tous, tous pour un » trouverait son application (*).

(*) Cette dernière phrase offre un contre-sens; il faudrait, d'après le texte allemand: « ... une tout autre face; c'est en vue de cette éventualité que nous ne devons pas marchander aujourd'hui et qu'aujourd'hui déjà la maxime fédérale « un pour tous, tous pour un » doit trouver son application ».

Ces rappels de l'histoire ont pour seul but de montrer que le fait de l'inscription des contributions cantonales dans la constitution au titre de moyen de couverture des finances fédérales est à lui seul un argument peu concluant pour donner à la charge indirecte sous forme de contingents cantonaux la préférence à l'imposition directe de la fortune ou du revenu. Il faut observer à ce sujet que la question de l'institution et de l'application du système des contingents, discutée à l'occasion de la réforme fiscale actuelle, a une importance bien différente et beaucoup plus grande qu'il y a 73 ans et qu'elle doit donc être étudiée d'une manière tout à fait nouvelle et indépendante des considérations de l'histoire financière.

Les contingents cantonaux auraient, comme le dit déjà le rapport de la commission d'experts, une série d'avantages incontestables. La Confédération n'aurait pas à entretenir elle-même un appareil de contrôle fiscal et serait libérée de toutes les difficultés politiques et des charges inhérentes à l'institution et à la perception d'un impôt direct. Le fisc cantonal serait aussi notablement dégrevé, car il n'y aurait plus de taxation spéciale en vue de l'impôt fédéral direct à côté de celle qui concerne les impôts cantonaux. Les contribuables, même dans les cantons où la déclaration globale n'a pas encore pu être instituée jusqu'ici, n'auraient plus à remettre qu'une seule déclaration d'impôt au canton et à la commune. Les inégalités de la charge fiscale qui peuvent provenir de la superposition d'un impôt fédéral direct et de 25 impôts cantonaux directs différents seraient évitées. Les cantons n'auraient plus besoin, pour empêcher ces inégalités, de tenir compte, en établissant leurs propres lois sur les impôts directs, de la coexistence d'un impôt fédéral direct. Ces avantages assurément considérables expliquent que le retour aux contributions cantonales prévues dans la constitution a eu d'énergiques défenseurs dans toutes les discussions sur les modifications fondamentales des finances fédérales et qu'il y en a pour revenir à ce plan, aujourd'hui aussi où l'on prépare un régime financier durable.

Si cependant on a renoncé jusqu'ici à redonner vie au système des contingents cantonaux toutes les fois où ce problème a été remis en discussion lors de l'étude de nouveaux programmes financiers (*), si en particulier la commission d'experts pour la réforme des finances s'est aussi prononcée à ce sujet par la négative dans son rapport du 14 mars 1947, le motif en réside dans les mauvais côtés du système des contingents et singulièrement dans les difficultés de le réaliser, qui sont considérées aujourd'hui comme presque insurmontables, vu l'ampleur des besoins à couvrir.

(*) Voir: message du 21 novembre 1914 concernant le budget de 1915 (Introduction, p. VIII et suiv.); message du 12 février 1915 concernant un article additionnel 42 bis à insérer dans la constitution fédérale (FF 1915, I, 148 s.); procès-verbal du 10—14 octobre 1916 de la commission d'experts pour la réforme des finances fédérales; message du 18 mars 1938 concernant la réforme constitutionnelle des finances fédérales (FF 1938, I, 456 s.).

En premier lieu, il faut rappeler qu'on manque encore aujourd'hui de bases appropriées pour fixer les contingents cantonaux, et surtout de bases qui auraient chance d'être admises comme équitables par tous les cantons.

On ne peut prendre à cet effet les taxations en vue des impôts cantonaux, car les principes et les méthodes de taxation varient considérablement d'un canton à l'autre. Si l'on choisit les résultats des taxations les plus récentes faites dans tous les cantons d'une manière uniforme en vue de l'impôt pour la défense nationale, on ne peut en tirer une clé de répartition durable, car la situation économique des cantons n'est stable ni d'une façon absolue, ni d'une façon relative, et les modifications de cette situation ne peuvent être déterminées avec une certitude suffisante si les taxations uniformes en vue de l'impôt pour la défense nationale ont cessé. Sans doute ne serait-il pas exclu que l'on puisse établir une échelle de répartition en combinant l'appréciation de diverses grandeurs connues (telles que la superficie, la configuration du sol, le nombre d'habitants, le genre de culture, le degré d'industrialisation, les résultats des taxations cantonales, etc.) et en appliquant les méthodes employées par exemple pour faire la statistique du revenu national. Des tentatives de ce genre ont déjà été faites. Mais elles ont toujours amené à conclure qu'il faut considérer et évaluer de façon subjective tant d'éléments fort contestables que les résultats ne diffèrent pas essentiellement de l'échelle arrêtée « d'après une certaine appréciation » en 1875.

Personne ne pourrait croire qu'une clé de répartition obtenue surtout sur la base d'approximations conviendrait pour imposer aux cantons en sûreté de conscience le devoir de fournir à la Confédération des contingents ainsi fixés et qui s'élèveraient au total à 180 millions de francs. Le fait que l'on est parvenu à résoudre provisoirement divers problèmes de répartition de moindre importance ne doit pas nous leurrer. Là où des solutions de ce genre ont pu être jusqu'ici trouvées (mode de répartition des subsides dus par les cantons en vertu du régime des allocations pour perte de salaire, selon l'arrêté du Conseil fédéral du 11 janvier 1946, et des prestations des cantons au titre de régime transitoire de l'assurance-vieillesse et survivants, selon l'arrêté du Conseil fédéral du 14 août 1947), le but des prestations (par ex. l'assurance-vieillesse) offrait chaque fois des points de repère importants qui ont facilité l'établissement d'un compromis. Et pourtant même ces solutions n'ont pu être mises sur pied, comme on le sait, qu'après des tractations épineuses, non sans avoir dû vaincre des résistances nombreuses et opiniâtres, et elles ont été vivement critiquées. Quand on sait combien il est souvent difficile de déterminer exactement le revenu et la fortune du propriétaire d'une exploitation économique et notamment de convaincre ce contribuable de l'exactitude de la taxation, on ne se fera aucune illusion sur l'issue d'une tentative d'établir les ressources fiscales des cantons sans se fonder sur le résultat d'une taxation uniforme de tous les contribuables; on jugera notamment

très faible la possibilité d'amener chaque canton à reconnaître l'exactitude du montant de la contribution qui lui est imposée.

Les propositions faites jusqu'ici par les partisans d'un système de contingents, afin de surmonter ou de tourner la difficulté de fixer le montant des contingents, sont exposées ci-après (p. 469 s.).

Si l'on parvenait à éliminer les difficultés dont nous avons parlé et à établir une nouvelle échelle utilisable, on aurait abouti sans doute à une solution qui aurait pour la Confédération l'avantage d'être fort simple et pratique. Mais on mettrait en même temps les cantons devant un problème, savoir comment ils pourraient trouver les fonds nécessaires pour verser leur contingent. Il ne faut pas méconnaître les difficultés qui pourraient en résulter, malgré l'allègement que procurerait aux contribuables en particulier la disparition de l'impôt fédéral direct, surtout si le souverain cantonal refuse de fournir les fonds nécessaires.

Le système des contingents n'offrirait aucune garantie que la charge serait répartie de façon plus équitable. Les conséquences fâcheuses qu'entraîne pour certaines catégories de contribuables la superposition de deux impôts directs progressifs disparaîtrait sans doute, puisqu'il ne serait plus perçu qu'un impôt de cette sorte (on démontre, p. 495, que ces inconvénients peuvent être aussi évités d'une autre manière et de laquelle). En revanche, selon les modalités des législations fiscales cantonales, les contribuables ayant même capacité participeraient aux dépenses fédérales ou à l'amortissement de la dette dans une mesure très variable et n'offrant pas de grandes garanties d'équité.

Il faut enfin rappeler que la disparition de la concurrence actuelle entre l'impôt fédéral direct et les impôts cantonaux directs ne ferait pas cesser le « chaos fiscal » dont on se plaint. Le manque d'uniformité que l'on reproche à l'ensemble du système fiscal suisse provient aussi en grande partie des différences considérables entre les législations fiscales et les méthodes de taxation des cantons. L'impôt fédéral pour la défense nationale et les impôts précédents ont eu jusqu'ici en ce domaine des effets qu'à peu près tout le monde considère comme bienfaisants du point de vue de la compensation et de l'adaptation des charges. La Confédération a rendu des services à la plupart des cantons comme « entraîneur » dans le domaine des impôts directs, en entreprenant, sur la base des études théoriques et des expériences pratiques, de moderniser les méthodes d'imposition, en particulier la technique de la taxation, et en mettant aussi à la disposition des cantons les services spéciaux qu'elle a créés. Grâce à ces efforts, de notables progrès ont été accomplis dans la lutte contre la fraude fiscale et par conséquent dans les tentatives de répartir les charges d'une manière plus équitable. Si l'on en revenait au système des contingents, ces effets favorables disparaîtraient, et il y aurait, sous bien des rapports, risque de voir s'anéantir rapidement ce qui a été obtenu.

Même si les mémoires auxquels le rapport de la commission d'experts a donné occasion montrent que de larges milieux reconnaissent qu'il n'est guère possible d'équilibrer les finances de la Confédération sans un impôt fédéral direct, ils laissent entendre en même temps que l'on est arrivé à regret à cette conclusion et que l'on donnerait la préférence à une solution qui éliminerait la concurrence de la Confédération et des cantons dans le domaine des impôts directs, s'il était possible de trouver une telle solution. C'est pourquoi aussi l'on a examiné à plusieurs reprises et avec soin, malgré les objections de principe exposées ci-dessus, toutes les propositions qui visent à remplacer l'impôt fédéral direct par un système de contingents ou à répartir d'une manière ou d'une autre la compétence en matière fiscale entre la Confédération d'une part et les cantons et communes d'autre part, afin d'éviter les conflits. Il s'agit à présent de relater le résultat de ces enquêtes.

bb. Contingents répartis d'après la loi du 9 mars 1875/5 avril 1895 (RO 1895, 198).

Personne n'a proposé de remplacer l'impôt pour la défense nationale par des contributions cantonales calculées d'après l'échelle des contingents d'argent établie en 1875 et « maintenue en vigueur » en 1895, bien que, comme il ressort du tableau de la p. 484, l'application de cette échelle, s'il ne s'agissait que d'un à peu près, donne en gros des résultats analogues à ceux où l'on parvient par les autres méthodes de répartition.

cc. Contingents calculés sur la base de l'impôt anticipé.

Il faut accorder une attention particulière à la proposition mise en discussion pour la première fois en 1946 par le « Redressement national », reprise par le parti conservateur populaire suisse dans son mémoire du 9 avril 1947 et appuyée à la suite par les grandes associations économiques avec des modifications sans importance pour le sujet qui nous occupe. D'après cette proposition, la Confédération doit renoncer à instituer un impôt direct qui lui soit propre, mais en échange elle est libérée de l'obligation d'indemniser les cantons, au moyen du rendement de l'impôt anticipé, pour les montants de cet impôt qui, retenus à la source aux personnes physiques, peuvent être imputés sur les impôts cantonaux directs. En fait, chaque canton, en renonçant au droit de se faire rétrocéder par la Confédération les montants qu'il a imputés, fournit de cette manière un contingent s'élevant au total des montants d'impôt anticipé dont les personnes physiques assujetties aux impôts dans ce canton ont demandé l'imputation. La somme annuelle de ces contingents serait, en nombre rond, 100 millions de francs. Les cantons devraient couvrir cette diminution de leurs recettes à l'aide de nouvelles ressources, spécialement sous la forme d'une augmentation appropriée des impôts cantonaux directs.

Pour la Confédération, cette procédure offrirait tous les avantages ci-dessus étudiés du système des contingents. Une recette de 100 millions lui serait assurée sans qu'elle ait à s'inquiéter de la manière dont les cantons pourraient couvrir la diminution de leurs recettes. Le problème du mode de répartition serait résolu de la façon la plus simple. Mais l'engageante simplicité à laquelle la solution en question doit surtout sa force de séduction ne doit pas en dissimuler les ombres.

En premier lieu, il faut constater que la simplicité de la clé de répartition ne suffit pas et n'est pas non plus l'essentiel. Il est plus important que l'échelle permette de répartir exactement les charges entre les cantons proportionnellement à leurs ressources imposables. Dès lors, la question qui se pose immédiatement, c'est de savoir si le volume du rendement des titres et avoirs en banque suisses revenant aux personnes physiques assujetties à l'impôt dans un canton est suffisamment représentatif et permet à lui seul de mesurer avec justesse la capacité fiscale relative de ce canton. Des doutes s'élèvent déjà si l'on considère l'étroitesse des bases de calcul. Le rendement des titres et avoirs en banque suisses qui est soumis à l'impôt anticipé et sur lequel les personnes physiques ont payé les impôts s'est élevé en 1944 (dernière des deux années servant de base au calcul de l'impôt pour la défense nationale, 3^e période) à environ 400 millions de francs, alors que le revenu total touché par l'impôt pour la défense nationale de cette même période s'élevait à environ 6000 millions de francs. Si l'on prend la moyenne pour la Suisse entière, le calcul des contingents cantonaux d'après les résultats de l'impôt anticipé se fonderait donc sur une base qui ne comprend que 6,66 pour cent du revenu total imposable. Ce fait n'aurait qu'une importance secondaire si l'on pouvait admettre qu'il y a dans tous les cantons le même rapport ou un rapport presque semblable entre le rendement des titres et avoirs en banque et le revenu total. Or dans 12 cantons dont les résultats de la dernière période de l'impôt pour la défense nationale ont déjà été étudiés du point de vue statistique, on trouve la situation suivante, qui n'a pas besoin de commentaire :

Tableau 24. *Impôt anticipé et impôt pour la défense nationale.*

Cantons	Proportion des contingents calculés sur la base de l'impôt anticipé, exprimée en pour-cent du revenu total soumis à l'impôt pour la défense nationale.
Glaris	12,5
Zoug	9,6
Appenzell Rh.-Ext.	7,6
Zurich	7,2
Appenzell Rh.-Int.	7,0
Schaffhouse	6,7
Unterwald-le-Haut	6,4
Neuchâtel	5,2
Lucerne	5,0
Bâle-Campagne	4,9
Uri	3,4
Valais	2,7

Avant même que l'ait démontré la statistique de l'impôt pour la défense nationale, on a pu constater que le rendement des capitaux n'est pas toujours proportionnel au revenu du travail et qu'en outre les habitudes en matière de placements offrent de grandes différences d'une région à l'autre.

Un autre point qui donne à penser est que, si l'on prend l'impôt anticipé pour base de calcul des contingents, les personnes morales ne sont pas prises en considération, ni pour leur fortune en titres, ni pour le reste de leur fortune, ni pour leur rendement commercial qui ne découle pas du rendement de la fortune, mais que ce serait au contraire uniquement la fortune en titres des personnes physiques qui entrerait en ligne de compte, car seules ces dernières peuvent faire imputer les retenues à la source sur les impôts cantonaux. L'existence d'installations industrielles de grande importance dans un canton, bien qu'elle influence notablement la capacité fiscale de ce dernier, ne s'exprimerait pas dans le montant du contingent ou seulement dans la mesure où les employés de ces exploitations ont une fortune en titres. Or le rendement de l'imposition des personnes morales offre d'un canton à l'autre de grandes différences et influence donc dans une mesure très variée la capacité fiscale des cantons. On a constaté que les personnes morales fournissent les quote-parts suivantes des impôts dans les cantons ci-après:

Tableau 25. Imposition des personnes morales par les cantons.

Cantons	Rendement des impôts cantonaux qu'ont payés les personnes morales, exprimé en pour-cent des impôts cantonaux sur la revenu et sur la fortune en 1944
	%
Valais	32
Lucerne	30
Schwyz	26
St-Gall	26
Berne	20
Schaffhouse	20
Zurich	16
Bâle-Ville	11
Unterwald-le-Bas	9
Tessin	9
Appenzell Rh.-Ext.	6
Glaris	4

Les mémoires qui conseillent le système des contingents fondés sur l'impôt anticipé allèguent que la comparaison de ces contingents avec les montants d'impôt pour la défense nationale afférents à chaque canton offre des « similitudes étonnantes ». Le fait qu'un impôt proportionnel sur quelques objets choisis donne de la charge relative des cantons une image semblable à celle d'un impôt progressif sur le revenu total et la fortune n'est pas évident en soi, mais peut s'expliquer. Si l'on renonce à la progression, les cantons riches sont favorisés, les cantons pauvres désavantagés. Or, plus la fortune est grande, plus augmente le rapport entre les titres frappés de l'impôt proportionnel et l'ensemble de l'actif (voir statistique du sacrifice pour la défense nationale de 1940). Cela signifie que, une partie relativement plus grande de l'actif des contribuables étant placée en titres et avoirs en banque dans les cantons riches que dans les cantons pauvres, l'effet niveleur de l'impôt réel proportionnel est en quelque manière compensé.

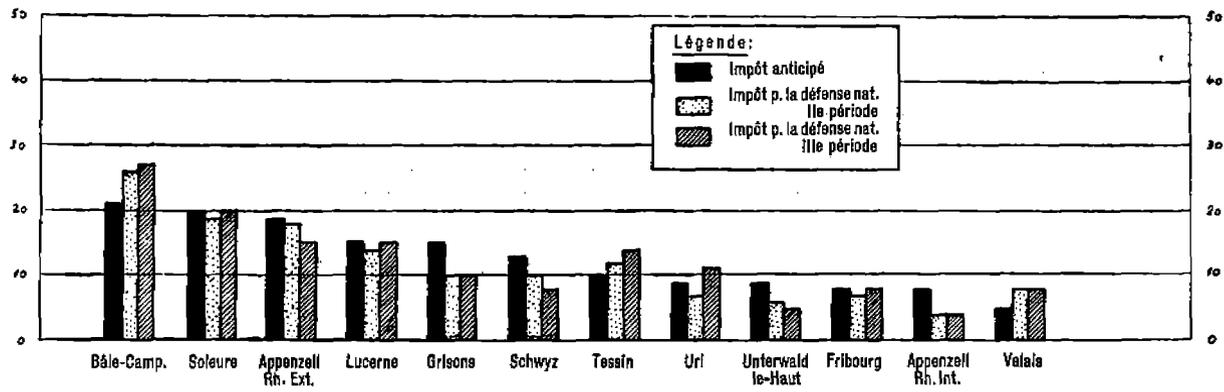
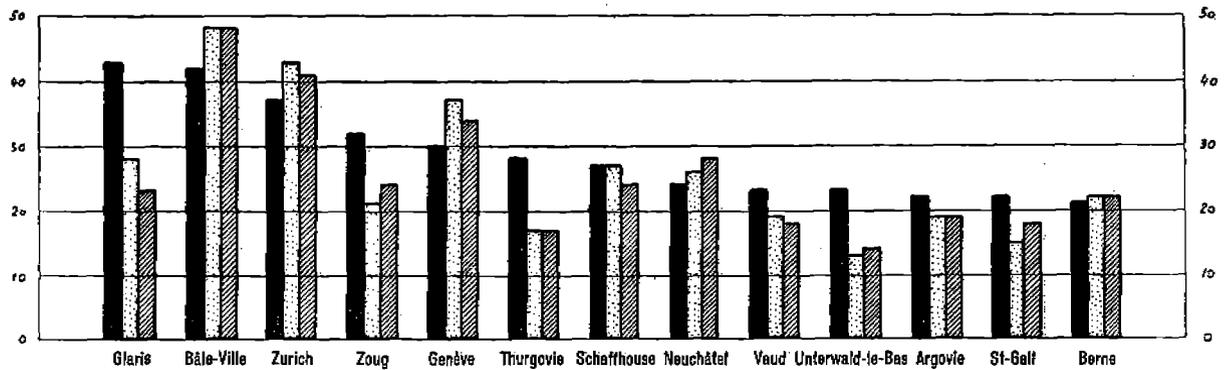
La constatation d'un certain parallélisme entre les montants de l'impôt anticipé et ceux de l'impôt pour la défense nationale ne suffit toutefois aucunement pour faire accepter par tous les cantons les parts cantonales au rendement de l'impôt anticipé comme clé de répartition de contingents aussi élevés que ceux dont il est question aujourd'hui. La clé de répartition des contingents, s'il s'agit de procurer des sommes considérables, doit être non pas adaptée seulement en général ou à peu près à la situation, mais équitable et acceptable pour chaque canton. Or tel n'est pas le cas,

Tableau 26.

Montant nécessaire, par tête, pour fournir 100 millions de francs sous la forme de contingents cantonaux.

Fr. par tête

Fr. par tête



Répartition d'après les recettes de l'impôt pour la défense nationale,

En 1900

Cantons	Recettes effectives		Recettes (si le total des	
	Impôt pour la défense nationale 2e période, per- sonnes physiques	Impôt pour la défense nationale 3e période, per- sonnes physiques	Impôt pour la défense nationale 2e période, per- sonnes physiques	Impôt pour la défense nationale 3e période, per- sonnes physiques
Zurich	64 912	67 639	29 006	27 887
Berne	35 997	39 294 ⁽¹⁾	16 086	16 201
Lucerne	6 345	7 640	2 835	3 150
Uri	421	703	188	290
Schwyz	1 522	1 366 ⁽²⁾	680	563
Unterwald-le-Haut	252	253	112	104
Unterwald-le-Bas .	509	600 ⁽²⁾	227	247
Glaris	2 175	1 943	972	801
Zoug	1 687	2 167	754	893
Fribourg	2 414	3 030	1 079	1 249
Soleure	6 489	7 507 ⁽²⁾	2 900	3 095
Bâle-Ville	18 392	19 713 ⁽²⁾	8 218	8 127
Bâle-Campagne . . .	5 413	6 125	2 422	2 525
Schaffhouse	3 305	3 191 ⁽²⁾	1 477	1 316
Appenzell Rh.-Ext..	1 773	1 639	792	676
Appenzell Rh.-Int..	124	141	55	58
St-Gall	9 905	12 153 ⁽²⁾	4 426	5 011
Grisons	2 899	3 036 ⁽²⁾	1 295	1 252
Argovie	11 372	12 700 ⁽²⁾	5 082	5 236
Thurgovie	5 162	5 750 ⁽²⁾	2 306	2 371
Tessin	4 461	5 539 ⁽²⁾	1 993	2 284
Vaud	14 414	15 210 ⁽²⁾	6 441	6 271
Valais	2 578	2 957	1 152	1 219
Neuchâtel	6 842	7 923	3 057	3 267
Genève	14 422	14 329 ⁽²⁾	6 445	5 907
Total	223 785	242 548	100 000	100 000

⁽¹⁾ D'après les demandes d'imputation⁽²⁾ Résultats provisoires d'après les

*Contingents cantonaux.*2^e et 3^e période, et d'après l'impôt anticipé (1).

francs.

relatives recettes étalt 100 millions de francs)			Cantons
Impôt anticipé (1)			
en 1000 francs	en % de l'impôt pour la défense nationale 2e période	en % de l'impôt pour la défense nationale 3e période	
24 912	85,9	89,3	Zurich
15 061	93,6	93,0	Berne
3 200	112,9	101,6	Lucerne
248	131,9	85,5	Uri
856	125,9	152,0	Schwyz
175	156,3	168,3	Unterwald-le-Haut
399	175,8	161,5	Unterwald-le-Bas
1 480	152,2	184,8	Glaris
1 184	157,0	132,6	Zoug
1 273	118,0	101,9	Fribourg
3 026	104,3	97,8	Soleure
7 215	87,8	88,8	Bâle-Ville
2 023	83,5	80,1	Bâle-Campagne
1 451	98,2	110,3	Schaffhouse
846	106,8	125,1	Appenzell Rh.-Ext.
105	190,9	181,0	Appenzell Rh.-Int.
6 290	142,1	125,5	St-Gall
1 905	147,1	152,2	Grisons
5 994	117,9	114,5	Argovie
3 934	170,6	165,9	Thurgovie
1 643	82,4	71,9	Tessin
7 953	123,5	126,8	Vaud
750	65,1	61,5	Valais
2 788	91,2	85,3	Neuchâtel
5 289	82,1	89,5	Genève
100 000	.	.	Total

présentées aux cantons par les contribuables.

états sommaires.

et l'on peut s'en rendre compte avec évidence si l'on considère le tableau précédent et le graphique qui y est joint sur la répartition par tête d'après l'impôt anticipé et d'après l'impôt pour la défense nationale. La dernière colonne du tableau (p. 475) montre que les contingents calculés sur la base de l'impôt anticipé s'élèvent au minimum à 61,5 pour cent (Valais) et au maximum à 184,8 pour cent (Glaris) des montants de l'impôt pour la défense nationale payés par les personnes physiques. Une telle différence serait considérée comme intolérable par les cantons qu'elle désavantagerait.

Dans les discussions publiques, on a apprécié différemment la valeur de la comparaison entre les rendements de l'impôt pour la défense nationale et les contingents calculés sur la base de l'impôt anticipé. Les uns ont vu dans la concordance approximative des résultats la justification de ces contingents. D'autres, en revanche, ont mis en doute que les résultats de l'impôt pour la défense nationale (surtout aussi longtemps qu'on ne connaît que ceux de la 2^e période fiscale) puissent donner une base sûre pour calculer la capacité fiscale des cantons, car on constate encore toujours de notables différences d'un canton à l'autre soit quant à la capacité économique, soit quant à la bonne volonté des administrations fiscales, soit enfin dans la mentalité des contribuables.

On ne peut naturellement pas prétendre et on n'a jamais prétendu que les résultats de l'impôt pour la défense nationale, en particulier ceux qui ont dû être utilisés tant qu'il n'y avait pas de données plus récentes, constituent une base de calcul absolument idéale. Toutefois, comme les résultats de la taxation en vue de la 3^e période fiscale (années de calcul: 1943 et 1944; années de perception: 1945 et 1946) sont les fruits des efforts tenaces et prolongés des autorités fiscales cantonales et fédérales pour imposer la fortune et le revenu exactement et aussi uniformément que possible et comme ils enrégistrent les effets de la deuxième amnistie fédérale et de l'impôt anticipé qui a pour fonction de réprimer la fraude, on doit reconnaître qu'ils sont la base la plus appropriée de toutes celles qui existent pour apprécier et comparer la capacité fiscale des cantons.

On s'est aussi demandé si le fait précisément que les contingents fondés sur l'impôt anticipé donneraient une charge proportionnelle, calculée d'après le montant des rendements des titres revenant aux personnes physiques, ne serait pas un avantage, car il ne semble pas qu'on puisse se servir de la progression quand il s'agit de comparaisons entre les cantons. La somme des taxations individuelles faites d'après un tarif progressif ne pourrait pas être identifiée sans autre examen avec les ressources imposables d'après lesquelles, selon l'article 42, lettre f, de la constitution, se détermineraient les contributions des cantons. Cette argumentation ne nous paraît pas soutenable. Les ressources imposables d'un canton ne peuvent être autre chose que la somme des capacités fiscales de ses contribuables. Cette somme varie fortement selon la nature des diverses classes de fortune et selon le montant des revenus individuels. Cent habitants ayant chacun

100 000 francs de revenu donnent à un canton une capacité fiscale beaucoup plus grande que cinq mille habitants ayant un revenu de 2000 francs chacun.

Pour les raisons indiquées, il ne semble donc pas possible de demander à des contingents calculés sur la base de l'impôt anticipé la partie des besoins financiers de la Confédération dont la couverture doit être obtenue au moyen des impôts directs. C'est pourquoi il est inutile d'exposer les difficultés que maint canton aurait à trouver une compensation pour les montants d'impôt anticipé que la Confédération ne lui rembourserait plus et de rappeler qu'un rendement de 100 millions de francs ne suffirait pas à remplacer un impôt fédéral direct qui doit procurer 180 millions comme part de la Confédération.

dd. Les propositions de l'« Action pour la réforme du fisc fédéral ».

Celui qui a lancé l'idée de rapprocher les contingents cantonaux des droits des cantons à être indemnisés pour l'impôt anticipé qu'ils imputent (l'avocat lausannois M. Regamey, dans sa brochure « Les finances de la Confédération et le fédéralisme », 2^e édit., Neuchâtel 1943) n'a pas osé, devant les difficultés exposées ci-dessus, calculer les contingents qu'il propose d'après le montant des indemnités auxquelles les cantons ont droit en raison de l'impôt anticipé. Il a seulement rappelé que les recettes provenant de cet impôt sont un gage entre les mains de la Confédération; ce gage garantirait entièrement ou tout au moins en partie le paiement des contingents qui reviendraient à la Confédération sur la base d'une échelle à établir. L'impôt anticipé ne serait qu'un moyen d'obvier aux difficultés qui se présenteraient si les cantons n'étaient pas en mesure ou ne voulaient pas fournir les contingents calculés d'après l'ensemble de leurs ressources imposables.

Dans la brochure publiée en 1945 par l'« Action pour la réforme du fisc fédéral » sous le titre « Des finances saines, des cantons libres », M. Regamey écrit, à la page 95 :

Connaissant le montant total de la retenue opérée par la Confédération sur les sommes imputées, comment répartir cette retenue entre les cantons ?

La première idée qui vient à l'esprit est de prélever sur la part à restituer à chaque canton la même proportion. Aussi, supposition arbitraire, le montant des sommes imputées étant de 200 millions (plus exactement 100 millions) et le montant dont la Confédération a besoin pour remplacer le produit des impôts directs supprimés étant de 100 millions, la Confédération pourrait retenir le 50 pour cent des sommes imputées à restituer à chaque canton.

Cependant, cette répartition ne serait pas nécessairement équitable, car les cantons seraient taxés d'après une échelle arbitraire: le montant des valeurs mobilières détenues par leurs contribuables. Il convient, pour être fidèle au principe posé par l'article 42, litt. f, de la constitution fédérale, de tenir compte de l'ensemble des ressources de chaque canton.

Une clé simple est à notre disposition pour l'introduction des contingents: le montant prélevé jusqu'ici dans chaque canton au titre de l'impôt général

de défense nationale. De cette manière, aucun canton ne saurait se plaindre de la réforme, la seule différence entre les deux régimes consiste uniquement dans la simplification du système fiscal et dans le retour à l'autonomie cantonale dans ce domaine.

Par la suite, si un canton estime que la clé de répartition n'est plus exacte en ce qui le concerne, il serait invité à fournir la preuve que, sous le régime de l'impôt général de défense nationale, sa situation aurait été meilleure. Il fournira cette preuve d'autant plus aisément que son système d'imposition sera meilleur. Indirectement, la réforme que nous proposons contraindra les cantons à améliorer leur législation en matière fiscale. Tout en conservant entièrement le droit de choisir les institutions particulières convenant à leur situation économique et sociale propres, ainsi qu'à la psychologie de leurs contribuables, les cantons s'inspireront de principes analogues permettant de comparer leur capacité financière. Ce sera du moins leur intérêt évident et l'on sait que l'intérêt, pour les collectivités comme pour les individus, est le moteur le plus puissant.

Le côté faible du projet est que la nouvelle échelle des contingents calculée d'après les derniers résultats de l'impôt pour la défense nationale devrait être maintenue en permanence et ne tiendrait donc pas compte des modifications continues de la capacité fiscale des cantons. Cet inconvénient n'a pas échappé à M. Regamey, qui a, en conséquence, reconnu que des corrections ultérieures seraient nécessaires. Or la méthode qu'il propose ne serait utilisable que si les contingents de certains cantons devaient être réduits, mais non dans le cas inverse; si l'on pousse à bout l'application de cette méthode, on doit reconnaître aussi quels fâcheux démêlés auraient pour conséquence les enquêtes sur le calcul ultérieur des contingents.

Si elle n'offrait pas ces inconvénients dont on ne peut assez reconnaître l'importance, la solution proposée par l'« Action pour la réforme du fisc fédéral » aurait sur le projet du parti conservateur populaire suisse l'avantage de prévoir des contingents dont le montant serait indépendant des indemnités dues aux cantons en raison de l'impôt anticipé, qui pourraient au contraire être fixés à volonté, et donc au montant total de 180 millions de francs prévu dans le budget futur comme partie des recettes demandées aux impôts directs.

Le tableau suivant donne une idée du montant de ces contingents et de l'importance qu'ils auraient dans le budget des cantons:

Tableau 28. Contingents cantonaux d'après le projet de l'Action pour la réforme du fisc fédéral.

Cantons	Contingents d'après les sommes versées au titre de l'impôt pour la déf. nat. (1) (3e période)	Impôts cantonaux actuels (2)	Impôts cantonaux et communaux actuels (2)	Fonds à trouver par les cantons pour verser leur contingent (3), en %	
				des impôts cantonaux	des impôts cantonaux et communaux
	en millions de francs			en %	
Zurich	45,77	86,11	215,42	53,1	21,2
Berne	30,10	79,80	164,61	32,7	18,3
Lucerne	6,41	14,48	35,27	44,3	18,2
Uri	0,59	1,00	2,10	59,0	28,1
Schwyz	0,94	1,47	6,10	63,9	15,4
Unterwald-le-Haut	0,14	0,30	1,65	46,7	8,5
Unterwald-le-Bas	0,43	0,33	1,33	130,3	32,3
Glaris	1,62	4,10	6,65	39,5	24,4
Zoug	1,51	1,74	4,35	86,8	34,7
Fribourg	2,18	7,91	14,91	27,6	14,6
Soleure	6,75	13,82	34,65	48,8	19,5
Bâle-Ville	15,30	54,90	56,76	27,9	26,9
Bâle-Campagne	4,48	9,29	19,49	48,2	23,0
Schaffhouse	2,34	5,75	12,74	40,7	18,4
Appenzell Rh.-Ext.	1,01	1,66	5,74	60,8	17,6
Appenzell Rh.-Int.	0,11	0,63	1,06	17,5	10,4
St-Gall	9,00	21,56	56,68	41,7	15,9
Grisons	2,14	11,37	19,63	18,8	10,9
Argovie	4,94	23,00	48,62	43,2	20,4
Thurgovie	4,07	8,39	25,89	48,5	15,7
Tessin	3,73	15,10	25,89	24,7	14,4
Vaud	11,86	36,01	65,47	32,9	18,1
Valais	2,70	10,03	19,79	26,9	13,6
Neuchâtel	6,82	13,66	28,35	49,9	24,1
Genève	10,06	37,54	51,32	26,8	19,6
Total	180,00	459,95	924,47	39,1	19,5

(1) Calculés d'après un total de 200 millions de francs, dont 180 millions de francs comme part de la Confédération.

(2) Tous les impôts directs et indirects des cantons et des communes en 1945. — Jusqu'en 1950, vu les effets de l'amnistie et l'augmentation du revenu nominal, on peut s'attendre que le rendement des impôts cantonaux s'élèvera à environ 565 millions de francs (environ 1085 millions de francs pour les cantons et les communes). Le surplus de charge nécessaire sera donc un peu moindre que ne l'indiquent les nombres en pour-cent dans les deux dernières colonnes.

(3) Dans les nombres en pour-cent ci-dessous, n'est pas comprise l'augmentation des impôts cantonaux qui serait nécessaire si l'on supprimait les parts que les cantons ont jusqu'ici à diverses recettes fédérales (droits de timbre, taxe militaire, etc.; voir p. 547 et suivantes). On n'a pas non plus tenu compte de la diminution de recettes due à la réduction des parts aux impôts fédéraux directs.

ee. La méthode mise en discussion par M. le professeur E. Grossmann
en vue de fixer les contingents.

Dans un exposé fait à l'assemblée des délégués de l'union suisse du commerce et de l'industrie, le 20 septembre 1947, M. le professeur Grossmann s'est exprimé en particulier sur la question qui se pose, étant données les résistances politiques au maintien d'un impôt fédéral direct, savoir s'il ne serait pas préférable de revenir au système des contingents cantonaux prévus dans la constitution. Il a repoussé le projet des contingents fixés d'après l'impôt anticipé, parce que les indemnités dues aux cantons en raison de cet impôt ne pourraient, dans un système de contingents, que jouer le rôle d'une garantie en faveur de la Confédération, mais non, pour les raisons que nous avons exposées ci-dessus, servir en même temps de base pour fixer le montant des contributions cantonales. En revanche, M. le professeur Grossmann conseille d'étudier si l'on ne pourrait pas trouver une clé de répartition utilisable en se fondant sur les cotisations qui seront versées par les assurés à l'assurance-vieillesse et survivants. D'après ces cotisations, on doit pouvoir déterminer de façon suffisante le revenu du travail par cantons. Il serait sans doute possible aussi de compléter cette enquête en déterminant le revenu du capital à l'aide des taxations cantonales en vue de l'impôt sur la fortune. On obtiendrait ainsi d'une manière assez précise le montant total du revenu imposable et par conséquent la capacité fiscale de chaque canton, ce qui donnerait la base d'une nouvelle échelle des contingents.

Malheureusement, l'examen de ces propositions a abouti à un résultat négatif.

Il est indubitable que l'on peut, à l'aide des cotisations versées au titre de l'assurance-vieillesse, déterminer le montant du produit du travail des personnes à profession dépendante avec la même certitude qu'on le détermine actuellement, en matière d'impôt pour la défense nationale, à l'aide des certificats de salaire. La répartition par cantons n'est pas prévue à l'article 140 du règlement d'exécution de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 31 octobre 1947; elle offrirait quelques difficultés, surtout dans les très nombreux cas où le domicile et le lieu de travail ne sont pas identiques, et nécessiterait un grand travail administratif. D'après les estimations provisoires, une statistique complète des cotisations par cantons coûterait à la Confédération environ 500 000 francs. Le supplément de travail dû à l'enregistrement des domiciles chargerait en outre d'autant les caisses de compensation et les employeurs.

Des problèmes plus délicats se poseraient pour déterminer le revenu du travail des personnes à profession indépendante (environ 420 000), car les cotisations d'assurance ne peuvent être ici retenues à la source, mais doivent être fixées sur la base d'une procédure de déclaration personnelle et de taxation. On avait jusqu'ici envisagé (voir art. 18 et 22 du règle-

ment d'exécution de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 31 octobre 1947) de fonder le calcul des cotisations des personnes à profession indépendante sur les résultats des taxations faites d'après des principes uniformes et dans une procédure uniforme en vue de l'impôt pour la défense nationale ou de l'impôt qui le remplacerait. Si ces taxations devaient cesser à l'avenir, l'administration de l'assurance-vieillesse et survivants aura la tâche épineuse de trouver, pour cette catégorie de revenus du travail, une autre procédure. Si l'on veut assurer l'égalité des cotisations, cette procédure ne pourra différer essentiellement de la taxation en vue de l'impôt pour la défense nationale. On ne pourra sans autre précaution se fonder sur les taxations fiscales des cantons, car les bases et surtout la pratique de ces taxations varient considérablement (pour ne citer qu'un exemple frappant entre mille, la manière de considérer les amortissements dans la détermination du revenu des propriétaires d'entreprise).

Mais il serait plus scabreux encore de vouloir établir de la manière proposée le revenu provenant de la fortune. Dans les cantons qui ont adopté le système de l'impôt général sur le revenu, c'est directement sur la base des indications données par le contribuable et vérifiées dans la procédure de taxation que l'on fixe le revenu provenant de la fortune. Dans les cantons dont le système fiscal comprend un impôt sur le produit du travail et un impôt sur la fortune, le revenu du capital n'est pas déterminé. Il faudrait donc s'aider d'une évaluation approximative (en supposant que le total de la fortune fixé dans la procédure de taxation ait un certain rendement moyen en pour-cent). Le résultat ne serait pas uniforme, car la proportion du rendement varie non seulement selon les modalités des placements, mais aussi selon les fluctuations économiques.

Toutefois il est plus important encore de constater que les bases et la pratique des taxations en vue des impôts sur la fortune n'offrent pas, d'un canton à l'autre, une moindre diversité que celles des impôts sur le produit du travail. A plusieurs reprises et de façon énergique, M. le professeur Grossmann a rappelé ce fait et l'urgence de perfectionner et de rendre plus uniforme l'imposition de la fortune (propriété foncière, fortune placée dans des exploitations industrielles, artisanales ou agricoles, etc.). Pour que les taxations cantonales de la fortune deviennent susceptibles d'être comparées, il ne suffirait pas d'appliquer une méthode utilisant seulement des coefficients de correction. Il faudrait apprécier les cas particuliers et instituer une autorité de surveillance ayant les mêmes moyens et facultés d'enquête que les autorités de taxation en vue du sacrifice pour la défense nationale.

Si l'on se contentait de déterminer le revenu du travail des personnes astreintes à verser les cotisations de l'assurance-vieillesse et le revenu du capital des personnes physiques, il s'ensuivrait, comme pour les contingents fondés sur l'impôt anticipé, que la capacité fiscale des personnes

morales ne serait pas prise en considération, bien qu'elle influence notablement et d'une façon très variée la capacité fiscale des cantons, ainsi que nous l'avons démontré pour les contingents fondés sur l'impôt anticipé.

Même si toutes ces difficultés n'existaient pas et que l'on puisse, à l'aide des cotisations de l'assurance-vieillesse et des taxations cantonales de la fortune, déterminer de manière irréprochable le total du revenu du travail et le total de la fortune dans chaque canton, on n'aurait encore que les éléments d'une échelle de contingents permettant une répartition purement proportionnelle de la charge. On ne tiendrait pas compte du fait, déjà mentionné lors du calcul des contingents fondés sur l'impôt anticipé, que la capacité fiscale d'un canton, s'il s'y trouve un grand nombre de possesseurs de grosses fortunes ou beaucoup de bénéficiaires de revenus élevés, s'accroît non seulement d'une façon proportionnelle à la somme des fortunes et revenus de ces personnes, mais d'une manière progressive. Il en résulterait qu'un mode de répartition des contingents fondé sur la charge proportionnelle du revenu total aurait en général des conséquences encore plus défavorables pour les cantons financièrement faibles et que les cantons urbains et industriels, où le volume des revenus et fortunes dépassant la moyenne est considérable, seraient encore plus favorisés que dans le système des contingents fondés sur l'impôt anticipé.

En théorie — toujours en supposant qu'il soit possible de déterminer suffisamment le total du produit du travail et de la fortune dans tous les cantons — on pourrait imaginer un moyen de corriger par des surtaxes progressives le défaut que nous venons de signaler. On devrait à cet effet établir d'abord pour tous les cantons la quote-part du contingent proportionnel par tête, puis constituer une échelle de surtaxes progressives croissant selon le montant de la quote-part par tête. Mais il est évident que la constitution d'une échelle progressive de ce genre entraînerait des démêlés politiques qui ne seraient pas moins fâcheux que si l'on essayait d'établir une nouvelle échelle de contingents sur une base surtout empirique.

II. Autres essais de solution.

Vu la difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité, de satisfaire par la voie indirecte aux exigences présentes et d'établir une échelle de contingents acceptable pour tous les cantons, on en est finalement arrivé, toutes les fois où a été discutée la question des contingents, à reconnaître que seule peut aboutir une enquête faite spécialement à cet effet d'une manière uniforme sur la situation des revenus et des fortunes et que c'est seulement en additionnant les ressources imposables déterminées dans tous les cantons par des méthodes uniformes que l'on peut assurer la détermination exacte de la capacité fiscale absolue et relative des cantons.

En théorie, on pourrait imaginer une taxation faite uniquement en vue de déterminer la capacité fiscale des cantons, comme M. le professeur Higy en avait mis l'idée en discussion au cours des travaux préparatoires de

l'administration fédérale des contributions en vue du programme financier de 1936, et comme elle a été reprise récemment, sous une forme un peu modifiée, et défendue dans la commission d'experts et dans la conférence des directeurs cantonaux des finances par le directeur des finances du canton de Berne, M. le conseiller d'Etat Siegenthaler. D'après cette proposition, il appartiendrait à chaque canton de décider de quelle manière il veut se procurer les fonds nécessaires pour verser à la Confédération la contribution correspondant à sa capacité fiscale.

A cette solution du problème de la répartition et à la perception de ces « contingents perfectionnés », il n'y aurait aucune objection de principe. Mais, en pratique, les contribuables auraient peine à comprendre que l'on ouvre une procédure de taxation avec tous ses désagréments à des fins purement statistiques. Comme ni les contribuables ni les cantons n'auraient intérêt à la détermination rigoureuse des éléments imposables (si le résultat de la taxation était favorable, le canton serait astreint à verser un contingent élevé), la valeur des enquêtes resterait sans doute problématique. Aussi la commission d'experts pour la réforme des finances fédérales, comme la conférence des directeurs cantonaux des finances, ont-elles rejeté cette idée.

Malgré l'attrait qu'offre le retour, sous une forme ou sous une autre, aux contingents prévus par l'article 42, lettre f, de la constitution, qui, de la manière touchant le moins à la souveraineté fiscale des cantons dans les principaux domaines qui lui sont propres, permettrait de couvrir une partie des besoins financiers de la Confédération au moyen d'impôts directs, on ne peut donc pas voir dans ces contingents une solution répondant aux nécessités actuelles.

Le tableau suivant montre à combien devraient s'élever les contingents cantonaux pour arriver à un total de 180 millions de francs, d'après diverses clés de répartition (échelle fédérale des contingents d'argent de 1875/1895, prestations faites au titre des divers impôts fédéraux directs et converties à cet effet à 180 millions de fr., impôt anticipé).

En considérant le tableau, on sera frappé des variations sensibles entre les quote-parts de chaque canton selon les divers impôts fédéraux directs. Les causes en sont la diversité des genres d'impôt qui ont été successivement adoptés (impôt sur la fortune avec impôt complémentaire sur le produit du travail, pour le premier impôt de guerre et le nouvel impôt de guerre extraordinaire; impôt sur le revenu avec impôt complémentaire sur la fortune, pour la contribution de crise et l'impôt pour la défense nationale; impôt sur la fortune seulement, pour les deux sacrifices) et la manière dont a été délimité le cercle des contribuables (minimums nécessaires à l'existence plus ou moins hauts, etc.). Il faut accorder aussi une importance notable aux variations du développement économique, qui n'a pas été uniforme dans tous les cantons, ainsi qu'aux effets de l'amé-

Tableau 29. Montant des contingents cantonaux nécessaires pour couvrir

Cantons	Contingent, en millions de francs, réparti				
	Population de résidence 1941	Echelle fédérale des contingents d'argent	1er Impôt fédéral de guerre 1915	Nouvel Impôt fédéral de guerre extraordinaire 3e période	Contribution fédérale de crise 3e période
Zurich	28,46	31,21	43,00	54,38	51,12
Berne	30,76	33,73	22,18	19,69	22,48
Lucerne	8,71	7,65	3,66	4,09	3,92
Uri	1,15	0,25	0,23	0,23	0,23
Schwyz	2,81	1,24	1,04	0,85	1,04
Unterwald-le-Haut	0,86	0,29	0,25	0,14	0,15
Unterwald-le-Bas	0,74	0,23	0,20	0,23	0,63
Glaris	1,48	0,97	3,65	4,54	3,49
Zoug	1,55	1,03	1,96	1,03	2,13
Fribourg	6,43	5,63	1,94	1,48	1,53
Soleure	6,53	5,74	4,52	4,03	6,48
Bâle-Ville	7,16	14,17	23,58	22,14	24,37
Bâle-Campagne	3,98	3,49	1,26	2,36	3,64
Schaffhouse	2,27	2,00	4,36	4,62	4,63
AppenzellRh.-Ext.	1,89	1,66	1,04	0,94	0,81
Appenzell Rh.-Int.	0,56	0,18	0,11	0,05	0,05
St-Gall	12,08	10,60	9,05	6,44	6,19
Grisons	5,42	2,38	2,38	1,73	3,76
Argovie	11,41	12,51	6,81	8,66	8,96
Thurgovie	5,83	5,11	2,61	2,09	2,20
Tessin	6,82	4,50	2,07	1,87	2,00
Vaud	14,49	15,90	14,33	10,67	10,91
Valais	6,26	2,75	1,96	1,42	1,53
Neuchâtel	4,97	5,46	6,68	4,27	3,89
Genève	7,38	11,32	21,13	22,05	13,86
Total	180,00	180,00	180,00	180,00	180,00

(¹) Pour les impôts de guerre, la contribution de crise, le sacrifice et l'impôt tations totales des personnes physiques et morales (pour le 2^e sacrifice et la des états sommaires).

(²) L'impôt anticipé produit actuellement, au taux de 25%, un rendement sur l'impôt anticipé qui figurent dans le tableau ont été convertis de manière

des besoins financiers fédéraux s'élevant à 180 millions de francs (1).

d'après les différentes bases suivantes						Cantons
Sacrifice		Impôt pour la défense nationale			Impôt anticipé (2)	
I	II	1re période	2e période	3e période		
42,48	45,05	42,08	46,24	45,77	44,84	Zurich
27,05	28,58	27,13	30,06	30,10	27,11	Berne
5,85	6,05	4,93	5,60	6,41	5,76	Lucerne
0,45	0,34	0,40	0,40	0,59	0,45	Uri
1,35	1,46	1,19	1,21	0,94	1,55	Schwyz
0,43	0,29	0,23	0,20	0,14	0,32	Unterwald-le-Haut
0,57	0,63	0,40	0,47	0,43	0,72	Unterwald-le-Bas
2,66	2,27	2,12	2,23	1,62	2,66	Glaris
1,91	1,82	1,75	1,48	1,51	2,12	Zoug
3,10	2,88	2,12	1,98	2,18	2,29	Fribourg
5,33	5,69	6,61	6,89	6,75	5,45	Soleure
18,29	13,97	17,44	15,73	15,30	12,98	Bâle-Ville
3,58	3,60	4,55	4,27	4,48	3,64	Bâle-Campagne
3,13	2,50	2,99	3,04	2,34	2,61	Schaffhouse
1,48	1,33	1,03	1,10	1,01	1,53	Appenzell Rh.-Ext.
0,16	0,14	0,11	0,09	0,11	0,20	Appenzell Rh.-Int.
7,06	9,13	7,61	7,81	9,00	11,32	St-Gall
3,69	3,17	2,34	2,30	2,14	3,44	Grisons
9,83	10,10	11,39	10,42	9,94	10,78	Argovie
5,15	5,33	3,94	3,80	4,07	7,08	Thurgovie
4,14	3,96	3,58	3,22	3,73	2,95	Tessin
13,28	13,08	11,72	11,88	11,86	14,31	Vaud
2,18	2,39	6,97	3,20	2,70	1,35	Valais
4,03	4,61	4,52	5,54	6,82	5,02	Neuchâtel
12,82	11,63	12,85	10,84	10,06	9,52	Genève
180,00	180,00	180,00	180,00	180,00	180,00	Total

pour la défense nationale, les contingents ont été calculés sur la base des pres-3^e période de l'impôt pour la défense nationale, d'après les résultats provisoires

de 100 millions de francs; afin d'établir la comparaison, les contingents fondés à obtenir un montant total de 180 millions de francs.

lioration croissante des méthodes de taxation. Toutefois, ces différences ne permettent pas de conclure que la clé de répartition n'a aucune importance et que, en particulier, la comparaison entre les contingents fondés sur l'impôt pour la défense nationale et ceux qui se fondent sur l'impôt anticipé est sans valeur.

Lors de l'institution des impôts fédéraux directs, le législateur s'est donné pour tâche de répartir les charges devenues nécessaires sur l'ensemble des contribuables d'une manière appropriée à l'étendue et aux buts de chaque imposition (par ex. le sacrifice pour la défense nationale considéré comme une prime d'assurance de la fortune), à la situation économique des diverses classes de la population, etc. Si ces éléments de calcul ont été appréciés différemment, ce qui a amené des remaniements dans les charges relatives que supportent les cantons, ils ont cependant été appliqués de manière adéquate dans les circonstances données et selon les variations de l'idée qu'on se faisait de ce qui était équitable au fur et à mesure que la situation se modifiait. On a en tout cas toujours trouvé juste que les citoyens suisses se trouvant dans la même situation matérielle aient à verser, sur tout le territoire du pays, la même contribution aux dépenses de la Confédération.

c. Partage de la compétence pour percevoir les impôts directs entre la Confédération et les cantons.

Puisque l'on ne peut trouver une solution satisfaisante sous la forme des contingents, il reste encore à étudier si et de quelle manière on peut empêcher autrement de superposer aux impôts cantonaux et communaux directs sur le revenu et sur la fortune un impôt fédéral semblable, qui touche les mêmes sujets et les mêmes objets fiscaux. La commission d'experts, comme l'indique son rapport (p. 39 s.), a examiné diverses propositions de ce genre.

aa. D'après les objets de l'imposition (impôt fédéral sur le rendement des capitaux).

Un premier projet demande la répartition de la compétence en matière d'imposition d'après les objets imposables, en ce sens que serait réservée exclusivement à la Confédération l'imposition des revenus de capitaux soumis actuellement au droit de timbre sur les coupons et à l'impôt anticipé (rendement des titres et avoirs en banque suisses, ainsi que lots gagnés dans des loteries en Suisse) et aux cantons et communes l'imposition des autres éléments du revenu et de la fortune. Une proposition de ce genre (M. le conseiller national Keller-Reute et M. Im Hof) a déjà été faite et discutée lors de l'institution de l'impôt anticipé; elle a trouvé récemment de nouveaux partisans (M. Addor, ancien conseiller national).

Ce projet demande que l'on retienne à la source sur le rendement des titres et avoirs en banque suisses, au lieu de l'impôt anticipé et du droit

de timbre sur les coupons, un impôt fédéral de 30 pour cent sur le rendement des capitaux (en fait un droit de timbre sur les coupons plus élevé), qui serait définitivement acquis au fisc s'il s'agit des personnes physiques. Un impôt de ce genre rapporterait (d'après le rendement brut de l'impôt anticipé en 1946) une somme de 330 millions de francs. Il faudrait en rembourser 140 aux personnes morales, de sorte qu'il resterait un rendement net de 190 millions de francs. La Confédération aurait donc, par rapport au rendement actuel du droit de timbre sur les coupons (40 millions) et de l'impôt anticipé (50 millions), un surplus de recettes de 100 millions de francs. Les cantons et les communes perdraient le droit d'imposer les titres et avoirs en banque suisses, ainsi que leur rendement (il en résulterait pour eux un déficit fiscal d'environ 100 millions de fr.).

Un impôt fédéral sur le rendement des capitaux sans imputation ni remboursement en faveur des personnes physiques offrirait les avantages d'une grande simplicité et d'un rendement relativement abondant. Mais ses effets seraient injustes. L'institution d'un système fiscal qui aurait pour conséquence de frapper de charges très différentes, selon la forme de placement, des fortunes et des rendements de fortune de même montant (les rendements de titres uniformément au taux de 30 pour cent, les autres éléments de la fortune et du revenu d'après les tarifs progressifs cantonaux très fortement différenciés) ne peut être considérée sérieusement. L'impossibilité de défendre cette solution ressort des exemples suivants (calculés pour 1945), tirés du rapport de la commission d'experts, p. 39 :

Un rentier ayant une fortune de 100 000 francs et un rendement de fortune de 4000 francs devrait payer, si sa fortune est placée

	en immeubles ou en hypothèques (Impôts cantonaux et communaux 1945)	en titres (30 % d'impôt à la source)
	fr.	fr.
à Zurich	615	1200
à Berne	648	1200
à Lausanne	574	1200
à Genève	439	1200

Un rentier ayant une fortune de 5 000 000 de francs et un rendement de fortune de 200 000 francs devrait payer, si sa fortune est placée

	en immeubles ou en hypothèques	en titres
	fr.	fr.
à Zurich	81 501	60 000
à Berne	74 124	60 000
à Lausanne	84 771	60 000
à Genève	70 485	60 000

On ne peut tirer argument du système fiscal anglais et de ceux des autres pays qui l'ont imité (système d'impôts proportionnels sur le rende-

ment avec une « Supertax » progressive) pour infirmer l'exactitude de cette constatation. Sous leur forme primitive, ces impôts étrangers donnés parfois comme modèles ont frappé tous les éléments du revenu, et non pas seulement le rendement des titres, d'une manière proportionnelle (jamais ils n'ont imposé proportionnellement une partie du revenu et le reste progressivement). Mais leur simplicité relative du début a été depuis longtemps abandonnée, au fur et à mesure que les charges fiscales se sont accrues. L'« Income tax », avec ses imputations et ses remboursements, avec l'imposition du revenu du travail des personnes à profession dépendante d'après le système « pay as you earn » très compliqué pour les chefs d'entreprise, se présente, combinée avec la « Supertax », sous une forme qui n'est guère plus simple que la relation de notre impôt anticipé avec les impôts cantonaux. C'est seulement parce qu'il s'agit d'un mode d'imposition relativement simple au début, développé progressivement et implanté aujourd'hui de façon complète, que l'on s'explique pourquoi le système anglais est souvent considéré comme exemplaire. Il faut observer en outre qu'en Angleterre, Etat unitaire, ne se posent pas les problèmes de concurrence fiscale qui, dans notre Etat fédératif, rendent plus difficile le développement systématique de notre régime fiscal.

Si l'on veut perfectionner l'impôt sur le rendement des capitaux en exonérant les possesseurs de petites fortunes et en instituant des surtaxes progressives pour les possesseurs de grandes fortunes, non seulement la Confédération verrait diminuer le rendement de l'impôt, mais encore la simplicité de la procédure disparaîtrait. Il en serait comme pour l'impôt anticipé, qui n'est lui-même pas autre chose qu'un impôt proportionnel sur les rendements de capitaux, mais dont les conséquences trop dures sont corrigées dans la procédure d'imputation.

bb. D'après les sujets de l'imposition (impôt fédéral direct dû par les personnes morales).

La commission d'experts a étudié aussi une solution déjà discutée lors des débats financiers de 1915—1916, savoir s'il serait possible de partager la compétence fiscale d'après les sujets de l'imposition, de manière que les personnes morales du droit commercial (sociétés anonymes, sociétés en commandite par actions, sociétés à responsabilité limitée et sociétés coopératives) soient imposées par la Confédération et les autres personnes morales, ainsi que les personnes physiques, en revanche, par les cantons et les communes. Les impôts dus par les personnes morales constituent actuellement une sorte d'imposition préalable, qui n'est pas ordinairement en relation directe avec les charges qui grèvent les personnes physiques. L'attribution de ce domaine fiscal à la Confédération n'entraînerait donc ni des perturbations dans l'ensemble du régime fiscal, comme le ferait un impôt fédéral sur les rentes de capitaux, ni des différences de charge injustifiées et par conséquent intolérables.

Un impôt fédéral frappant les personnes morales du droit commercial aurait une série d'avantages essentiels. Nombreux sont les cas où l'activité de ces personnes morales s'étend au delà du territoire du canton où elles ont leur siège et où par conséquent elles sont assujetties aux impôts dans plusieurs cantons. Si elles étaient imposées uniformément par la Confédération, elles échapperaient aux inconvénients et aux entraves à la libre concurrence provenant de la différence des charges fiscales. La rivalité des cantons dans le domaine des impôts serait en tout cas supprimée sur ce point. Une taxation uniforme par les organes de la Confédération n'assurerait pas seulement plus d'égalité, mais aussi plus d'efficacité à la charge fiscale (rapport de la commission d'experts, p. 40). Un impôt fédéral frappant les personnes morales pourrait être conçu de manière à rapporter, sans accroître la charge fiscale moyenne actuelle qui grève ce groupe de contribuables, un rendement égal à celui que le programme financier pense obtenir par la voie des impôts directs.

Mais, d'autre part, les enquêtes ont révélé que cette répartition des sujets de l'imposition aurait des effets inégaux pour les divers cantons. De nombreuses communes ne pourraient plus guère équilibrer leurs comptes à l'aide de leurs propres impôts, s'il ne leur était plus possible d'utiliser la capacité fiscale des personnes morales. L'existence d'entreprises industrielles n'est pas seulement un avantage pour une commune, mais aussi une charge. Cette charge ne resterait supportable, si la compétence fiscale des communes était réduite, que si l'on établissait une compensation financière massive.

Il y aurait donc moins d'inconvénient à frapper les personnes morales d'un impôt fédéral uniforme avec partage du rendement entre la Confédération, les cantons et les communes. Mais, si l'on en laissait la moitié aux cantons et communes, il resterait au plus à la Confédération 100 millions de francs, c'est-à-dire un peu plus de la moitié de ce que rapporterait un impôt fédéral direct du genre de l'impôt pour la défense nationale. C'est pourquoi, malgré ses avantages, cette mesure fiscale n'a pas été retenue par la commission d'experts et elle n'a trouvé non plus aucun défenseur dans les requêtes des cantons, des partis et des groupements économiques.

cc. D'après les genres d'imposition (impôt fédéral sur les successions ou sur les masses successorales).

On pourrait enfin imaginer encore une répartition des domaines fiscaux qui laisse entièrement aux cantons l'imposition ordinaire du revenu et de la fortune et qui réserve à la Confédération l'imposition de la fortune dévolue par succession.

Mais l'idée d'un impôt fédéral sur les successions serait encore moins bien accueillie par les milieux fédéralistes que l'impôt fédéral direct sur le revenu et sur la fortune. Toutes les tentatives de donner à la Confédération l'accès à cette source fiscale ont échoué déjà avant d'être mises en

délibération. La dernière, en 1946, prévoyait un impôt fédéral relativement modeste sur les masses successorales, dont le rendement serait monté à 30 millions de francs et qui aurait été levé en sus des impôts sur les successions déjà existants dans les cantons. Ce projet fut abandonné pour ne pas mettre en péril l'œuvre de l'assurance-vieillesse et survivants.

Un impôt fédéral sur les parts héréditaires, qui s'ajouterait aux impôts analogues, de structure très différente, que perçoivent déjà les cantons, aurait peu de chances de succès. Pour éviter l'excès de charge dans certains cantons qui exigent actuellement déjà des droits élevés lors de dévolution par succession, il faudrait que l'impôt fédéral sur les mêmes objets soit modéré; on n'en pourrait attendre ainsi qu'un rendement relativement modique de 60 à 80 millions, d'autant plus que certains cantons se préparent à développer leur propre imposition des successions afin de trouver les fonds pour leur contribution à l'assurance-vieillesse et survivants.

La commission d'experts avait aussi étudié, en passant, l'idée d'un impôt fédéral sur les successions sur lequel les impôts cantonaux et communaux identiques seraient déclarés imputables jusqu'à une certaine limite, ce qui obligerait les cantons à une certaine adaptation de leurs législations en matière de droits de succession); cette idée a bien été considérée, mais sa réalisation n'a été proposée que par un canton où il n'y a encore jusqu'ici aucun droit de succession. La part de la Confédération à un impôt de ce genre ne pourrait être très élevée.

L'institution d'un impôt fédéral sur les successions (en sus d'un impôt fédéral sur le revenu) est proposée par le parti socialiste, le parti démocratique, le parti des indépendants, le parti du travail et l'union suisse des coopératives de consommation.

d. Utilisation parallèle des sources fiscales par la Confédération et par les cantons.

L'aperçu donné dans le chapitre précédent a montré que les efforts pour réaliser une réforme fiscale éliminant complètement la concurrence entre les cantons et la Confédération dans le domaine des impôts directs n'ont pas abouti à un résultat satisfaisant. On doit donc en conclure, nous semble-t-il, que la répartition actuelle des tâches et des charges en Suisse rend inévitable, comme dans d'autres Etats fédératifs, l'utilisation parallèle des impôts directs sur le revenu et sur la fortune par la Confédération et par les Etats confédérés. Il reste à étudier les moyens proposés pour limiter les effets fâcheux de cette concurrence et pour éviter les contradictions de système qui pourraient amener une répartition injuste des charges.

aa. Sur la base d'une réglementation fédérale de la perception des impôts directs.

L'uniformité serait obtenue le plus radicalement possible si l'on unifiait la législation sur les impôts directs comme l'ont fait les Etats unitaires.

Du fait que l'amélioration du régime fiscal par une évolution naturelle des choses est affaire de patience dans un Etat fédératif et qu'elle ne peut aboutir qu'à une certaine adaptation, mais non à établir un système d'imposition bien proportionné, diverses propositions ont été émises, en vue de l'unification plus ou moins complète des impôts directs.

Impôt fédéral unique. L'idée de donner exclusivement à la Confédération le droit de percevoir des impôts directs, pour réaliser dans toute la Suisse l'égalité complète des charges à tous les échelons de la capacité fiscale, a été amorcée parfois dans les discussions publiques, sans que personne l'ait jamais soutenue sérieusement. Elle ne tient pas compte du fait que les impôts ne sont pas un but en eux-mêmes, mais seulement le moyen par lequel les collectivités de droit public se procurent les fonds nécessaires pour accomplir leurs tâches. Comme la nature et l'étendue des tâches que se proposent les cantons et les communes, et par conséquent leurs besoins financiers, offrent absolument et relativement de grandes différences et comme la capacité fiscale de la population de ces collectivités publiques est très inégale, l'uniformité complète de la charge fiscale ne peut être le but de la politique fiscale suisse. La suppression de la souveraineté fiscale des cantons aurait pratiquement pour conséquence la disparition de leur liberté en matière de dépenses, ce qui serait la fin de toute souveraineté cantonale. Or personne en Suisse ne voudrait que notre pays devienne un Etat unitaire.

Personne non plus n'a proposé de lever un impôt fédéral direct et de ne laisser aux cantons que la faculté de percevoir des centimes additionnels à l'impôt fédéral. Même s'il restait aux cantons le droit de fixer eux-mêmes leurs centimes additionnels, ce mode d'imposition serait considéré par eux comme une restriction intolérable de leur autonomie, comme un ravalement au rang de circonscriptions administratives n'ayant qu'une simple délégation de compétence fiscale, ce qu'ils ne pourraient admettre. Le fait que 9 cantons ont d'eux-mêmes institué des surtaxes de 15 à 80 pour cent à l'impôt fédéral pour la défense nationale n'y change rien.

Loi fédérale sur les principes généraux du droit fiscal. Une plus grande importance doit être attribuée aux projets qui visent à établir, pendant la période où il y a lieu de percevoir des impôts directs au bénéfice de la Confédération, des règles uniformes de droit fédéral fixant les bases et la procédure de la taxation. Ces projets considèrent que les objets de l'imposition directe (les éléments du revenu et de la fortune) sont partout les mêmes et qu'on peut donc les déterminer de façon assez uniforme pour qu'ils puissent servir à la fixation des impôts cantonaux aussi bien qu'au calcul d'une imposition fédérale. La souveraineté fiscale des cantons n'en serait pas touchée, dans la mesure où chaque canton conserverait la faculté de grever d'une charge conforme à sa situation particulière sociale et économique non seulement le revenu dans son ensemble mais aussi chacun de ses éléments, et de choisir le mode d'imposition (impôt sur le revenu avec

impôt complémentaire sur la fortune, impôt sur le produit du travail et sur la fortune, ou quelque autre combinaison) répondant aux conceptions politiques des citoyens. L'idée de cette réglementation a été présentée pour la première fois par M. le professeur E. Blumenstein (*Revue trimestrielle de droit fiscal suisse*, tome 1^{er}, 1920) et elle a été appuyée depuis lors de divers côtés.

Toutefois, les propositions faites dans ce sens, parce que leur réalisation supposait un empiètement jugé trop étendu sur les droits souverains des cantons, ont été rejetées tant par la commission d'experts (voir p. 37 et 38 du rapport) que par la conférence des directeurs cantonaux des finances. La commission d'experts a été d'avis que les cantons doivent aussi conserver la liberté de taxer leurs contribuables d'après leurs propres méthodes. Comme la structure économique des cantons est fort variée, une taxation uniforme ne s'adapterait pas également à toutes les situations.

Toutes les solutions visant à faire réglementer par le droit fédéral la perception des impôts directs doivent donc être rejetées. Il faut que la souveraineté des cantons reste intacte, et l'on doit même éviter de paraître seulement y toucher par le biais de la politique fiscale.

bb. Sur la base de lois fédérales et cantonales indépendantes.

Il faut donc envisager la coexistence d'impôts directs organisés en vertu de leur propre souveraineté par la Confédération d'une part et les cantons et communes d'autre part. Les inconvénients de la concurrence dans un seul et même domaine fiscal doivent toutefois être atténués par le choix d'un genre d'impôt approprié et par le maintien de l'impôt choisi dans des limites supportables.

Quant à la nature de l'impôt, les propositions suivantes ont été discutées.

Contribution sur la fortune ou sacrifice du temps de paix. La commission d'experts a aussi considéré si l'on ne pourrait pas donner d'un coup à la Confédération, par une contribution massive sur la fortune, les moyens de couvrir une portion de la dette de guerre assez considérable pour qu'il ne soit plus nécessaire de continuer la perception d'un impôt du genre de l'impôt pour la défense nationale (il faudrait à cet effet une contribution sur la fortune d'environ 5 milliards de francs). Cette idée pouvait se motiver de la manière suivante.

On peut considérer la dette de guerre de la Confédération comme une dette grevant au fond les possédants suisses, mais non encore répartie entre eux. Si, sur la base d'une taxation des fortunes, l'on attribuait à chacun la partie de dette qui lui revient et qu'on l'invite à la payer, on ne demanderait ainsi qu'une anticipation de prestations fiscales qui devront forcément être faites plus tard. On opérerait ainsi une sorte d'assainissement, qui serait sans doute trouvé dur, mais qui, selon les circonstances, créerait de meilleures bases de départ pour le nouvel essor d'une économie libérée de l'obligation d'amortir lentement la dette de guerre. Comme les

débiteurs de la contribution sur la fortune seraient principalement des porteurs d'obligations fédérales, la contribution pourrait peut-être se faire en grande partie simplement sous forme de remise d'un nombre correspondant de titres fédéraux.

Mais on reconnut à cette solution l'inconvénient que la dette de guerre tout entière serait imposée aux possédants de la génération présente, bien qu'ils ne soient pas seuls bénéficiaires du maintien de notre indépendance et de notre économie, but que se proposaient et qu'ont atteint les dépenses de guerre. Les personnes sans fortune qui touchent des revenus élevés et celles qui arriveront à posséder de la fortune seulement dans les années à venir se verraient exemptées. Le paiement de la contribution ne serait pas aussi simple qu'il le paraît. Sans doute pourrait-on la payer souvent au moyen d'obligations fédérales ou même avec d'autres titres, mais nullement dans tous les cas. Trop fréquemment le contribuable arriverait à grand-peine à se procurer les fonds nécessaires au paiement de sa contribution. Il faudrait donc autoriser, comme ce fut le cas pour les contributions sur la fortune perçues dans les Etats étrangers, l'amortissement en un nombre assez considérable d'annuités; le sacrifice pour la défense nationale, relativement bas cependant, a dû déjà être chaque fois divisé en trois tranches annuelles. On verrait alors clairement quels effets contraires à l'équité aurait un impôt massif, fixé d'après l'état de la fortune à une date déterminée et sans tenir compte de l'évolution imprévisible de la situation. Le contribuable qui se serait appauvri dans l'entre-temps devrait payer sur la base d'une fortune qui n'existerait plus, celui qui se serait enrichi n'aurait rien à payer.

Pour les motifs exposés ci-dessus, et parce que la fortune et le rendement de la fortune supportent déjà en Suisse des charges relativement fortes, la commission a repoussé l'idée d'une contribution s'élevant au montant indiqué. De même, la proposition d'un sacrifice du temps de paix porté au double du second sacrifice pour la défense nationale n'a pas obtenu l'approbation de la majorité de la commission. Un sacrifice de ce genre rapporterait environ 1,5 milliard de francs. Il permettrait d'amortir immédiatement le montant correspondant de la dette de mobilisation et par conséquent de décharger le service de la dette d'environ 55 millions par an.

L'institution d'une contribution sur la fortune s'élevant à 4 milliards de francs a été demandée par le parti du travail. Le parti socialiste propose, dans sa requête, une contribution sur la fortune ou en tout cas un sacrifice du temps de paix montant au double du sacrifice pour la défense nationale. Un sacrifice du temps de paix identique est aussi demandé par l'union syndicale et par le parti ouvrier chrétien-social. Les autres partis, les associations économiques et les cantons, dans la mesure où ils expriment leur opinion à ce sujet, repoussent l'une et l'autre sorte de contribution; de même, la banque nationale, qui y fait des objections d'ordre monétaire et économique.

Surtaxes fiscales augmentant les cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants. M. le conseiller d'Etat Bachmann, directeur des finances du canton d'Argovie, a posé, devant la conférence des directeurs cantonaux des finances, la question de remplacer l'institution d'un impôt fédéral direct par celle d'une imposition du revenu du travail sous forme de surtaxes fiscales augmentant les cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants. Cet impôt pourrait être levé sans frais notables de perception et sans les inconvénients d'une taxation spéciale. Même à des taux modérés, il rapporterait un rendement important. A 1,5 pour cent du revenu du travail, les recettes pourraient atteindre 120 millions de francs.

Malgré sa simplicité séduisante, cet impôt ne peut être institué. L'idée de couvrir la partie des besoins financiers de la Confédération incombant aux impôts directs, sans tenir compte de la situation sociale des contribuables, au moyen d'une contribution unilatérale et proportionnelle frappant le produit du travail, ne serait pas bien accueillie du point de vue politique. Cet impôt aurait des effets plus injustes que ceux de l'impôt sur le chiffre d'affaires, où l'octroi de la franchise quant au chiffre d'affaires en denrées alimentaires tient compte de la situation économique des personnes moins aisées.

Impôt pour l'amortissement des dettes. Toutes les considérations précédentes amènent à conclure que la délimitation rationnelle des pouvoirs dans un Etat fédératif exige que la Confédération, pour satisfaire à ses besoins financiers normaux, cherche autant que possible à recourir à un système de contributions indirectes. Mais elles montrent aussi que, pour couvrir des besoins extraordinaires, tels que ceux qui lui ont été imposés par la guerre, la Confédération ne peut, pas plus que les autres Etats fédératifs, dans les mêmes circonstances et pour les mêmes causes, renoncer à empiéter sur le domaine des impôts directs (voir ci-après, p. 498). A la lumière de ces considérations, les mesures financières prises depuis 1915 pour satisfaire aux besoins occasionnés par les guerres et les crises ne paraissent pas fausses en principe, même si certaines réglementations, décidées sous la pression d'événements précipités, ainsi que leur nombre qui en a accru peu à peu la complexité, peuvent donner lieu à des critiques justifiées.

En particulier, nous constatons qu'il est faux de dire qu'on a commis une grosse faute en suivant ceux qui, la seconde année de la première guerre mondiale, soutenaient l'opinion, ratifiée par le peuple et les cantons, selon laquelle il était nécessaire, pour amortir la dette de guerre, de percevoir un impôt direct en faveur de la Confédération et que cette voie était la plus appropriée pour répartir avec justice ces charges inévitables entre les contribuables du pays et, par conséquent, entre les cantons. Il n'y a pas de raison de reprocher au législateur d'alors de n'avoir pas eu de sagesse et de prévoyance politiques.

D'autre part, l'inquiétude exprimée dans les discussions sur la réforme des finances fédérales quant à l'étendue des charges fiscales actuelles montre

que la Confédération doit user de modération et veiller à ce que les mesures qu'elle prend ne restreignent pas inconsidérément la liberté des cantons et des communes dans le domaine fiscal.

Nous sommes arrivés, comme la commission d'experts, à la conclusion que la réorganisation des finances fédérales ne peut aboutir sans les recettes d'un impôt fédéral direct servant à amortir la dette de guerre. Mais nous sommes aussi d'avis que les critiques faites à l'impôt pour la défense nationale et à l'impôt supplémentaire perçu au même titre ne peuvent être négligées.

Pour tenir compte des exigences qui doivent être posées au régime fiscal de la Confédération, il conviendra en premier lieu de mesurer le futur impôt fédéral direct au montant absolument nécessaire pour équilibrer le budget et pour assurer une proportion convenable entre les impôts directs et indirects. Afin d'atteindre ce but, il est prévu de donner au nouvel impôt la forme d'un impôt d'amortissement. La partie de la dette de guerre dont l'intérêt et l'amortissement seront demandés à l'impôt direct doit être fixée au minimum de ce que réclament les principes d'une saine politique financière. On a envisagé un montant de 5 milliards de francs. Pour servir l'intérêt de cette somme à 3 pour cent et l'amortir en 60 ans, il faut un montant annuel de 180 millions de francs, couvert à l'aide de l'impôt d'amortissement.

En instituant l'impôt selon ces considérations, on exprime qu'il doit disparaître après avoir atteint son but. Cette affirmation peut paraître de mince valeur à la génération actuelle, car un impôt perçu vraisemblablement pendant 60 ans — ce qu'il n'y a pas lieu de dissimuler — a pour les contribuables d'aujourd'hui les effets d'un impôt fédéral permanent. Néanmoins, la limitation prévue signifie la reconnaissance de la primauté des cantons en matière d'impôt directs et de l'engagement que prend la Confédération de se retirer de ce domaine dès qu'elle le pourra.

Le droit public fédéral contribue à la réorganisation du régime fiscal suisse en relevant, comme l'a proposé la commission d'experts, les minimums vitaux de l'impôt d'amortissement par rapport à ceux de l'impôt pour la défense nationale et en adoptant le système d'un impôt sur le revenu seulement. On obtiendra ainsi un dégrèvement des classes fiscales inférieures, ce qui est désirable vu l'augmentation du coût de la vie et les effets de l'impôt sur le chiffre d'affaires. En outre, il y aura un certain allègement des charges totales, aujourd'hui relativement fortes, qui grèvent la fortune et le rendement de la fortune; ce sera surtout au bénéfice de la classe des petits rentiers, dont font partie de nombreux vieillards et veuves incapables de gagner leur vie et manifestement surchargés sous le régime actuel.

Certes, l'impôt d'amortissement ne s'harmonisera pas, lui non plus, sans autres aménagements ni en tous points, avec tous les systèmes d'im-

pôt cantonaux. Il est proprement impossible d'instituer un impôt fédéral qui puisse s'accorder parfaitement avec les 25 régimes fiscaux des cantons, très différents entre eux. Mais l'inverse est possible et souhaitable, comme contre-partie de nos efforts pour instaurer un meilleur régime fiscal en Suisse. Les cantons peuvent, en vertu de leur souveraineté fiscale, considérer dans leur législation en matière d'impôts directs la coexistence de l'impôt d'amortissement, d'une manière qui élimine ou du moins atténue essentiellement les inconvénients que l'on reproche à la superposition de deux impôts directs. Cette prise en considération du droit public fédéral sera d'autant plus indiquée et plus aisée que la législation fiscale de la Confédération, qui sera constitutionnelle, applicable à longue échéance et conçue avec soin, offrira une base beaucoup plus convenable que les dispositions actuelles sur les impôts fédéraux directs pour l'adaptation mutuelle de l'impôt fédéral et des impôts cantonaux et des législations fiscales cantonales entre elles. La durée des impôts fédéraux perçus jusqu'ici a été limitée; les actes législatifs exceptionnels ont été souvent modifiés. Leur remplacement par une réglementation stable facilitera l'adaptation de la législation cantonale. Cette adaptation ne doit pas du tout amener un conformisme machinal; elle peut très bien au contraire tenir compte des particularités de la structure économique de chaque canton. Comme l'ont démontré les expériences faites par les cantons, qui ont cherché en grand nombre à rapprocher leurs lois fiscales de l'impôt pour la défense nationale, malgré les imperfections du droit fédéral, cette adaptation permettra maintes simplifications et maints allègements (déclarations d'impôt combinées, travaux de taxation faits simultanément, etc.).

5. L'impôt fédéral direct et le fédéralisme.

Puisque la juste répartition des charges, qui touche les intérêts vitaux de chacun et qui doit donc être considérée comme une nécessité première, ne peut être assurée dans les circonstances actuelles sans le maintien d'un impôt fédéral direct, il est permis de se demander si l'on ne néglige ainsi pas trop une autre nécessité politique, savoir les règles fondamentales de la vie commune dans un Etat fédératif. Aussi faut-il encore examiner ici quelle importance un impôt fédéral direct, du genre de l'impôt pour l'assainissement que nous proposons, aurait sur le développement ultérieur de la Confédération en tant qu'Etat fédératif, en un mot sur le fédéralisme suisse. Il est d'autant plus nécessaire d'étudier cette question que, ces dernières années, on a souvent reproché à l'impôt fédéral direct d'être une centralisation fiscale, parlé de la perte du dernier reste de l'autonomie cantonale en matière de finances et prétendu que la décision sur le maintien de l'impôt pour la défense nationale est un problème politique de première importance, qu'il s'agit là d'une question de vie ou de mort pour le fédéralisme suisse.

Ces allégations ne résistent pas à un examen impartial. En matière de finances, les cantons ont actuellement plus qu'un reste d'autonomie, et leur souveraineté n'est pas non plus mise en péril par l'impôt proposé pour amortir la dette. La compétence que le droit public donne aux cantons quant à la perception des impôts directs doit demeurer intacte.

La concurrence entre l'impôt fédéral direct et les impôts cantonaux subsiste depuis plus de 30 ans, avec une brève interruption (1933). La Confédération a perçu pendant cette période les impôts directs suivants: premier impôt de guerre 1916 à 1917, nouvel impôt de guerre extraordinaire 1920 à 1932; contribution de crise 1934 à 1940; impôt pour la défense nationale, depuis 1941; impôt supplémentaire pour la défense nationale, depuis 1947; impôts sur les bénéfices de guerre 1915 à 1920 et 1939 à 1946; sacrifices pour la défense nationale, 1940 et 1945.

Si un impôt fédéral direct devait entraîner à lui seul la ruine de la structure fédérative de la Confédération, cet effet se serait déjà produit après trente ans de perception d'impôts fédéraux directs. Or il est manifeste que ce n'est pas le cas. N'est-il donc pas permis de conclure au contraire, du fait que la structure fédérative est restée intacte, que le maintien d'un impôt fédéral direct ne lui causera aucun dommage? Il ne faut cependant pas confondre la structure fédérative de la Confédération avec l'ancienne Confédération d'Etats d'avant 1798 et de 1815 à 1848. La suppression de l'Etat fédératif actuel pour revenir à la Confédération d'Etats pourrait bien se concilier avec le système des contingents, mais non avec l'impôt fédéral direct. Mais la grande majorité du peuple et des cantons n'a nullement cette intention.

On reproche fréquemment à l'impôt fédéral direct d'empiéter sur la souveraineté fiscale des cantons en ce sens qu'il limite la faculté des cantons d'instituer leurs propres impôts comme ils l'entendent et leur enlève en particulier la liberté de fixer d'une façon entièrement souveraine leurs taux d'impôt. Cependant, on ne peut parler d'une liberté absolue des cantons dans l'établissement de leurs tarifs, même si l'impôt fédéral direct n'existait pas, car les cantons doivent tenir compte de l'ensemble de la charge fiscale, d'une part dans leur propre intérêt (lutte contre l'évasion fiscale) et d'autre part, pour considérer la capacité de leurs propres contribuables (nécessité de tenir compte de la charge fiscale totale provenant des impôts cantonaux directs et indirects, ainsi que des autres impôts fédéraux, tels que droit de timbre sur les coupons, impôt sur le chiffre d'affaires, droits de douane).

C'est aussi méconnaître les faits de façon regrettable que de prétendre, comme on l'entend parfois, que l'impôt fédéral direct vise à instituer une réforme financière du genre proposé autrefois en Allemagne par Erzberger. L'impôt d'amortissement envisagé ne doit pas, comme dans le système allemand, déplacer le centre de gravité du régime financier de la Con-

fédération au détriment des impôts particuliers existant dans les différents pays confédérés; en effet les impôts cantonaux sur le revenu ne sont pas remplacés par un impôt fédéral sur le revenu dont les cantons recevraient une part. Une mesure de ce genre, et même l'institution d'une loi générale unifiant les bases de la taxation, ont été repoussées à l'unanimité par tous ceux qui ont étudié le problème. D'ailleurs, il n'est pas non plus exact que le plan Erzberger ait ouvert la voie à de nouvelles centralisations, car la centralisation s'était faite auparavant et l'on ne voit pas ensuite qu'il y ait eu, sous le régime de la république de Weimar, des révisions de la constitution qui aient amené des centralisations importantes.

Au surplus, les modèles étrangers n'ont influencé que rarement d'une manière durable le sens traditionnaliste et raisonnable du peuple suisse. Si l'on veut cependant se réclamer d'exemples étrangers, il est davantage de mise de considérer les trois Etats fédératifs anglo-américains (Etats-Unis d'Amérique, Canada, Australie), qui, dans leur structure politique et leur évolution historique, se rapprochent bien plus de la Confédération suisse que l'Etat allemand d'entre les deux guerres mondiales. Dans ces trois Etats fédératifs, l'Etat central ne put pas plus qu'en Suisse renoncer à empiéter sur le domaine des impôts directs, réservé primitivement aux Etats membres. Or ici également, ce n'est pas une tendance à la centralisation qui a provoqué la même évolution que chez nous, mais la rigoureuse évidence qu'il était impossible de couvrir seulement au moyen des impôts fédéraux indirects les frais de guerre, dont les charges ne pouvaient en aucun cas être supportables pour les Etats membres. La conséquence logique du fait que l'Etat central se chargeait de ces dépenses, c'était que le pouvoir central obtienne aussi la faculté de recourir au revenu comme matière imposable. En Amérique, au Canada et en Australie, pays qui ont participé activement à la guerre, l'empiétement sur les domaines fiscaux réservés aux Etats membres est beaucoup plus grand qu'en Suisse, en raison de la somme énorme de leurs dépenses de guerre; et cependant la structure fédérative de ces trois pays n'a pas été mise en question.

Aux Etats-Unis, la coexistence d'impôts fédéraux directs et d'impôts sur le revenu levés par les Etats membres a pris naissance déjà pendant la première guerre mondiale. Le centre de gravité de l'imposition directe resta cependant du côté des Etats membres; mais les énormes besoins financiers de l'Etat central pendant la seconde guerre mondiale ont fait d'une manière évidente pencher la balance de son côté (rendement des impôts directs en milliards de dollars; Etat central: 3,4 en 1939, 9,9 en 1942, 37,8 en 1945, 34 en 1946; Etats membres: 5 en 1939, 7,5 en 1942—1946).

Au Canada et en Australie, la même évolution ne s'est produite que pendant la seconde guerre mondiale, mais elle a amené, contrairement à ce qui s'est passé aux Etats-Unis et en Suisse, le remplacement complet des impôts sur le revenu que levaient les Etats membres par un impôt

fédéral sur le revenu. En compensation, l'Etat central verse aux Etats membres un dédommagement annuel (au Canada, 15 dollars canadiens par tête de population; en Australie, 40 millions de livres australiennes), qui doit combler le déficit de leurs recettes. Que cette solution n'ait nullement visé à restreindre les droits des Etats membres, on en trouve la preuve dans le passage suivant du discours sur le budget prononcé par le ministre canadien des finances le 29 avril 1947: « Loin d'affaiblir leur autonomie ou de sacrifier le moindre de leurs droits constitutionnels, elles (les provinces) ont tout simplement découvert une méthode d'utiliser l'une de leurs prérogatives — méthode qui consiste à louer au lieu d'exploiter un domaine fiscal —, qui leur assure des revenus importants . . . ».

Les tâches de la Confédération se sont accrues considérablement depuis 1848. Mais il serait faux de ne voir là que le résultat d'une forte centralisation. La plupart des objets qui relèvent actuellement de la compétence fédérale sont au contraire de nouvelles tâches publiques, c'est-à-dire des tâches autrefois inconnues (découvertes techniques) ou n'incombant pas à l'Etat (tâches en rapport avec le récent développement économique et social). Dans ces domaines, il n'a pas été retiré aux cantons un droit de légiférer, car la compétence en ces nouvelles matières a été dès le début attribuée à la Confédération parce qu'on ne pouvait songer à les considérer comme des tâches cantonales. A ce sujet, il faut reconnaître une bonne fois que le nombre et l'étendue des tâches confiées à la Confédération ont été fixés par le peuple et les cantons selon les voies démocratiques ordinaires. Il s'agit seulement à présent de donner à la Confédération les moyens constitutionnels nécessaires au financement de ces tâches.

Si l'on considère que la Confédération suisse, comme institution politique, comprend deux éléments constitutifs, la nation dans son ensemble et une pluralité de collectivités, les cantons, il est clair que le fonctionnement normal de cette institution dépend de l'action concordante des deux éléments qui la composent. La pensée exprimée dans son rapport du 8 avril 1848 par la commission que la diète avait instituée le 16 avril 1847 afin d'élaborer le projet de constitution fédérale de 1848 conserve aujourd'hui encore sa valeur d'autrefois:

Un régime fédératif respectant les deux éléments qui, avec les communes, constituent la Suisse, savoir l'élément national ou général, et l'élément cantonal ou spécial, un régime qui accorde à chacun de ces éléments ce qui lui appartient pour le bien de l'ensemble et de ses parties, qui les concilie, qui les harmonise, en subordonnant les membres au corps, l'élément cantonal à l'élément national qui est le lien sans lequel il n'y aurait point de Confédération possible, sans lequel les cantons périraient dans l'isolement: voilà ce qui convient à la Suisse actuelle et ce que la commission a cherché à réaliser dans le projet de constitution fédérale qu'elle a l'honneur de soumettre à la diète. C'est là la pensée dominante de tout l'ouvrage, la clef de tous les articles.

De l'essence de l'Etat fédératif découle la nécessité pour la Confédération et les cantons de se compléter dans tous les domaines où s'exerce

l'activité publique. Si l'on accentue trop le rôle des cantons ou le pouvoir de la Confédération, on se trouve en contradiction avec la structure de l'Etat fédératif. Ce n'est que par le travail concordant des forces opposées du fédéralisme et de la centralisation que l'on peut trouver des solutions vraiment fédérales.

Tout d'abord il est nécessaire d'une manière générale pour la Confédération et pour les Etats membres que l'autre partie puisse remplir ses tâches et les remplisse effectivement. Deux exemples suffiront. Les cantons dépendent, quant à leur existence, du fait que la Confédération est en mesure de défendre le pays à l'extérieur. Inversement c'est une nécessité pour la Confédération que les cantons organisent des tribunaux en matière civile et pénale et règlent la procédure en ces domaines, sinon droit civil et droit pénal ne seraient pas réellement un droit en vigueur. L'étroite liaison de la Confédération et des cantons, leur communauté de destinées, ressortent du partage des attributions entre la Confédération et les cantons, partage qui s'est fait dans la plupart des domaines de telle manière que l'application du droit fédéral incombe aux cantons. Cette compétence pour l'application du droit est un moyen efficace de maintenir la structure fédérative de notre pays. Les cantons reçoivent des pouvoirs importants; ils peuvent en particulier organiser eux-mêmes les autorités et les administrations chargées d'appliquer le droit fédéral, qui sont des autorités et administrations cantonales, et d'établir des prescriptions de procédure et d'exécution. La Confédération, d'autre part, reconnaît par cette transmission de pouvoirs qu'elle n'a pas l'intention de remplir seule la tâche fédérale dont il s'agit. Il en est ainsi également en matière d'impôts fédéraux directs; la perception des impôts de guerre, de la contribution de crise, du sacrifice et de l'impôt pour la défense nationale a été confiée aux cantons. Cette manière de procéder subsistera pour le futur impôt d'amortissement.

Le fait que la Confédération et les cantons doivent s'appuyer mutuellement se manifeste de manière singulièrement évidente en matière de finances publiques. Alors que la dette fédérale s'est fortement accrue en raison des crises économiques entre les deux guerres et à la suite des nécessités de la deuxième guerre et de la période qui l'a suivie immédiatement, les cantons ont réussi en général à empêcher que leur situation financière n'empire ou même à l'améliorer sensiblement. La Confédération y a notablement contribué par sa politique financière pendant cette période; elle s'est manifestement laissée guider par la pensée qu'il importait peu que sa situation à elle empirât tout d'abord, pourvu que celle des cantons reste favorable. Elle espérait donc, après avoir surmonté les difficultés qui l'assaillaient, pouvoir résoudre plus tard le problème de l'amortissement de sa dette, améliorer la péréquation financière et rétablir l'équilibre de ses finances. Si la dette à l'extinction de laquelle doit servir d'impôt d'amortissement s'est accrue de façon aussi démesurée, c'est précisément parce qu'il s'agissait de défendre contre les menaces totalitaires l'existence

de notre Etat et sa structure fédérative, fondée sur la sécurité de l'individu. C'est le même désir de maintenir les conditions nécessaires pour la défense économique et militaire de cet Etat qui inspire l'intention d'assurer, par la réforme des finances projetée, la capacité financière de la Confédération. C'est en ce sens seulement que le Conseil fédéral, se prononçant en faveur de l'impôt d'amortissement, croit pouvoir attendre des cantons non pas qu'ils renoncent à leur autonomie financière, mais uniquement qu'ils continuent à laisser la Confédération demander à leurs contribuables, d'après des principes équitables et uniformes, pour amortir la dette de guerre et en servir les intérêts, les sommes qu'il faudrait d'une autre façon percevoir au moyen de contingents cantonaux. Cet empiétement de la Confédération sur le domaine fiscal des cantons est d'autant plus supportable que l'impôt fédéral direct n'est pas une mesure durable, mais une mesure limitée quant à sa durée et quant à son but (impôt d'amortissement).

6. Le programme de réorganisation des impôts fédéraux.

Faisant nôtres la plupart des recommandations de la commission d'experts, nous proposons comme moyen de réforme financière les impôts fédéraux suivants :

- a. Un impôt direct, portant le nom d'*impôt d'amortissement*, perçu par les cantons sous la surveillance et pour le compte de la Confédération sur le revenu des personnes physiques, ainsi que sur le rendement net et la fortune des personnes morales, le produit de cet impôt étant destiné au service des intérêts et à l'amortissement de la dette de guerre et l'impôt devant disparaître lorsque ce but sera atteint.
- b. La *taxe d'exemption du service militaire*, contribution compensatoire calculée d'après le montant du revenu et payée par les hommes astreints aux obligations militaires qui sont libérés du service militaire ou qui, pendant une année civile, n'accomplissent pas le service militaire auxquels ils sont tenus.
- c. Les *droits de timbre sur les documents concernant les opérations commerciales*, se maintenant en général dans les limites actuelles de la législation sur les droits de timbre, avec relèvement de quelques taux. Le droit de timbre sur les coupons doit disparaître et être remplacé par une augmentation appropriée de l'impôt anticipé, augmentation correspondant au montant actuel de ce droit et non imputable sur les impôts cantonaux.
- d. L'*impôt anticipé* sous sa forme actuelle, mais avec un relèvement remplaçant le droit de timbre sur les coupons qui est supprimé, de sorte que le taux de l'impôt passerait de 25 à 30 pour cent. Une partie de l'impôt, jusqu'à concurrence de 25 pour cent des rendements de capitaux soumis à la retenue, demeurerait imputable sur les impôts cantonaux ou remboursable.

- e. *L'impôt sur le chiffre d'affaires*, sous sa forme générale actuelle, mais avec extension de la liste des marchandises franches d'impôt. En liaison avec cet impôt, c'est-à-dire surtout sous la forme d'adaptations convenables des tarifs, doivent être perçus les deux impôts suivants:
- f. *L'impôt sur le luxe*, frappant les chiffres d'affaires en une série de marchandises de luxe (liste actuellement en vigueur, avec quelques compléments);
- g. *L'impôt sur les boissons*, frappant les chiffres d'affaires en boissons alcooliques et non alcooliques.
- h. *L'impôt sur le tabac* sous sa forme actuelle, son rendement continuant d'être affecté à l'assurance-vieillesse et survivants.
- i. *L'impôt compensatoire*, au titre de taxe professionnelle spéciale frappant les grandes exploitations du commerce de détail, graduée selon la forme des entreprises et le montant des chiffres d'affaires, tel qu'il est perçu actuellement et restant affecté au but que lui assigne la constitution (procurer 140 millions de fr. aux fins de créer des possibilités de travail).

Pour les raisons déjà exposées, on renonce donc à une réforme modifiant de façon fondamentale le régime fiscal de la Confédération.

Il n'est certes pas fâcheux de constater que des innovations perturbatrices ne sont pas nécessaires. Il n'est guère de domaine où il soit aussi dangereux qu'en celui des impôts d'abandonner une réglementation bien implantée pour la remplacer par une nouvelle, totalement différente et dont les effets ne peuvent jamais être prévus à coup sûr. Toute innovation profonde en matière fiscale est, non seulement pour l'administration, mais davantage encore pour les relations économiques et juridiques, pendant une longue période d'acclimatation et de formation de la jurisprudence, une source de grande incertitude, de dérangements et de frais. Chaque abandon de règles juridiques éprouvées en matière de droit fiscal signifie, à moins qu'on ne puisse s'en promettre une amélioration certaine, la perte d'expériences précieuses.

Cependant, on doit et peut améliorer sous divers rapports le régime fiscal de la Confédération, tel qu'il s'est constitué au cours des ans, de manière à rendre la perception des impôts toujours plus rationnelle, sans renoncer à la somme d'expériences faites. Il s'agit des innovations suivantes:

- a. Dans une *partie générale du droit fiscal de la Confédération*, on codifiera de façon aussi uniforme que possible pour tous les genres d'impôt les règles du droit formel. On obtiendra ainsi non seulement une réglementation soigneusement pondérée et pouvant par conséquent servir de modèle pour le droit fiscal suisse en général, mais encore une disposition plus simple et plus claire dans les lois spéciales relatives aux divers impôts fédéraux.

- b. En matière d'*impôt d'amortissement*, l'abandon de l'impôt complémentaire sur la fortune des personnes physiques corrigera d'une manière fort souhaitable la relation actuelle entre les charges totales qui grèvent le produit du travail et le rendement du capital. La procédure de déclaration et de taxation sera plus simple qu'en matière d'impôt pour la défense nationale. La concurrence entre la Confédération et les cantons dans le domaine des impôts sur la fortune et sur le rendement de la fortune sera plus étroitement limitée. Par l'augmentation des minimums nécessaires à l'existence, on pourra considérer de manière équitable le fait que le développement du revenu réel n'est pas allé de pair avec l'accroissement du revenu nominal, et le fait que les personnes n'ayant qu'un petit revenu supportent, elles aussi, la charge de l'impôt sur le chiffre d'affaires. L'appareil administratif sera allégé, car le nombre des contribuables diminuera fortement.
- c. La disparition de l'*impôt supplémentaire pour la défense nationale* sera aussi une simplification agréable tant pour les personnes qui sont touchées par cet impôt que pour l'administration.
- d. La *taxe d'exemption du service militaire* étant adaptée largement, comme il est prévu, à l'impôt d'amortissement, des déclarations spéciales seront superflues dans de nombreux cas. Une autre simplification résultera de l'abandon de l'imposition des expectatives et de l'institution d'une nouvelle procédure pour l'imposition des Suisses résidant à l'étranger.
- e. Les prescriptions relatives aux *droits de timbre*, éparses dans de nombreux actes législatifs, ce qui nuit à leur compréhension, pourront être simplifiées et réunies.
- f. On obtiendra aussi plus de clarté et de simplicité dans les règles de droit et leur application par la réunion envisagée de l'*impôt sur le chiffre d'affaires* avec l'*impôt sur le luxe* et le *nouvel impôt sur les boissons*, ainsi que celle de l'*impôt anticipé* avec le *droit de timbre sur les coupons* et l'*impôt de garantie en matière d'assurances*.
- g. D'une manière générale, la *codification* nécessitée par la réorganisation des impôts pourra permettre de tendre à une réglementation essentiellement plus simple, plus saisissable et partant plus claire.

7. Les différents points du programme.

Les principes constitutionnels du régime futur des impôts fédéraux dont nous recommandons l'acceptation dans le présent message (projet de l'art. 42bis de la constitution, p. 299 ci-après) sont conçus en termes généraux, comme le veut leur nature de règles de compétence. L'exposé qui va suivre, complété par l'énoncé des principes généraux des différents impôts qui est joint en appendice au présent message (p. 301 et suivantes),

a pour but de donner une idée de la manière dont nous envisageons l'exécution de ces dispositions constitutionnelles. Il ne s'agit pas ici d'anticiper sur la future législation d'exécution, pas plus que ne l'ont fait les projets de loi joints autrefois aux messages sur les dispositions constitutionnelles relatives au premier impôt de guerre et aux droits de timbre (messages du 12 février 1915, FF 1915, I, 147; du 11 décembre 1916, FF 1916, IV, 553). Il est évident que tous les détails (par ex. concernant les tarifs, le traitement des personnes morales en matière d'impôt d'amortissement, etc.) devront encore être délibérés avant que les lois d'exécution soient arrêtées.

a. *Impôt d'amortissement.*

Nous avons établi plus haut, en en donnant les raisons, qu'il n'est pas possible de répartir équitablement les charges fiscales, si la Confédération ne peut percevoir que des impôts indirects, et que l'uniformité de la répartition des charges est assurée au mieux par un impôt fédéral direct. Il faut cependant s'efforcer de donner à cet impôt une forme qui restreigne le moins possible la souveraineté fiscale des cantons. On doit, à cet effet, choisir judicieusement les objets imposables et établir prudemment les tarifs.

aa. Le législateur n'est pas tenu de suivre le système de l'impôt pour la défense nationale; il peut au contraire donner au futur impôt fédéral direct, dans l'ensemble des mesures fiscales, la structure qui répond le mieux aux exigences de la justice. La commission d'experts pour la réforme des finances fédérales fait en conséquence pour la réorganisation de l'impôt fédéral direct une série de propositions qui méritent d'être largement prises en considération.

bb. D'après ces propositions, le nouvel impôt fédéral direct doit être établi, en ce qui concerne les personnes physiques (la catégorie de contribuables la plus marquante), sous la forme d'un *impôt général sur le revenu*, destiné à remplacer l'impôt pour la défense nationale aussi bien que l'impôt supplémentaire perçu au même titre sur les revenus du travail qui dépassent un certain montant. En abandonnant l'impôt complémentaire sur la fortune, on peut tenir compte du fait que la situation des possédants et en particulier celle des nombreuses catégories de petits rentiers a empiré à plus d'un égard ces dernières années. Les petits rentiers sont touchés comme tout le monde par la dépréciation de l'argent due au renchérissement. Mais ils n'ont aucune possibilité de compenser le renchérissement par des augmentations de prix ou de salaires. Au contraire, les taux d'intérêt ont baissé, de sorte que leur revenu nominal aussi a diminué. Que le revenu provenant de capitaux déjà imposés comme fortune supporte une charge en principe plus élevée que celle du revenu du travail, personne ne le conteste. Or les cantons et les communes en profitent déjà de façon si abondante qu'une charge fédérale supplémentaire se justifie d'autant

moins que la Confédération impose préalablement à la source une partie notable du rendement de la fortune.

Comme les personnes physiques, d'après les principes généraux que l'on trouvera exposés dans l'annexe (p. 629), les *associations*, les *fondations* et les *collectivités du droit privé cantonal* devront aussi payer l'impôt d'amortissement sur leur revenu seulement. Quant aux cantons, communes et autres *collectivités et établissements de droit public ou ecclésiastique*, leur assujettissement n'est pas prévu. Les expériences faites en matière d'impôt pour la défense nationale ont montré que la ventilation précise de la partie, ordinairement la plus considérable, du revenu et de la fortune de ces collectivités qui doit être de toute façon exonérée parce qu'elle est affectée à des buts de droit public ou ecclésiastique cause des difficultés et des désagréments disproportionnés aux recettes fiscales qui demeurent en définitive. Si l'on voulait obtenir des recettes convenables en ce domaine, cela ne pourrait signifier qu'une chose: l'imposition des exploitations et établissements économiques des cantons et des communes. Nous reviendrons sur cette question.

Les *sociétés à base de capitaux* (sociétés anonymes, sociétés en commandite par actions et sociétés à responsabilité limitée) et les *sociétés coopératives* du code des obligations auront à payer, d'après les principes généraux mentionnés, outre un *impôt sur le rendement net*, un *impôt complémentaire* sur la fortune nette. L'imposition de la fortune de ces catégories de contribuables se fonde sur l'idée que les entreprises qui n'ont pas obtenu de bénéfice net pendant les années servant de base au calcul de l'impôt doivent aussi, comme en matière d'impôt pour la défense nationale, être astreintes à verser une contribution à l'amortissement des dépenses de guerre. Le fait que des entreprises renoncent à obtenir un bénéfice n'est souvent pas l'expression d'un manque de capacité fiscale.

cc. Quant au *calcul de l'impôt*, il faudra, en élaborant plus tard les lois d'exécution, considérer les innovations suivantes.

Pour les personnes physiques, le revenu doit être dégrévé à divers titres. D'abord, les *minimums du revenu imposable* tels qu'ils existent en matière d'impôt pour la défense nationale (2000 fr. pour les célibataires, 3000 fr. pour les personnes mariées, veuves ou divorcées) devront être relevés en raison du renchérissement de la vie et de l'accroissement du salaire nominal. La fixation du montant exonéré à 3000 francs pour les célibataires et à 5000 francs pour les personnes mariées pourrait d'autant mieux se justifier que les contribuables ayant un petit revenu restent grevés de la charge provenant de l'impôt sur le chiffre d'affaires, qui est maintenu, et que cet impôt les touche de façon plus rationnelle qu'un impôt sur le revenu à taxation officielle. Cependant, les raisons d'ordre fiscal ne permettront sans doute pas de procéder à un dégrèvement plus massif. Vu le nombre relativement grand des petits revenus dans les régions

rurales, il s'ensuivrait un report sensible de la charge fiscale sur les villes. Il faut observer enfin que, contrairement au droit régissant l'impôt pour la défense nationale, les minimums exonérés ne seraient pas seulement au bénéfice des personnes dont le revenu reste inférieur à ces limites; ils auraient au contraire le caractère de *déductions générales* que le contribuable pourrait opérer quel que soit le montant de son revenu. De cette manière, dans les classes inférieures du revenu, on ménagerait une transition souple entre l'exonération complète et l'imposition minimum.

En plus, dans nos principes généraux, nous n'envisageons pas de réserver seulement la *déduction pour enfants*, comme en matière d'impôt pour la défense nationale, aux enfants au-dessous de 18 ans; nous y relevons cette limite de 2 ans, de manière à tenir compte de la prolongation générale de la période de formation pour les jeunes gens et des frais supplémentaires qui en résultent pour leurs parents. Au surplus, le montant de la déduction resterait le même, vu qu'il a déjà été, au début de la 2^e période de l'impôt pour la défense nationale, adapté aux modifications de la valeur de l'argent par un relèvement qui l'a porté de 400 francs à 500 francs.

dd. Sur le *calcul de l'impôt* tel qu'il est prévu dans les principes généraux pour les différentes catégories de contribuables, nous avons à dire ce qui suit.

Pour les *personnes physiques*, le tarif prévu d'après le principe de la progression par tranches successives s'appliquerait aux personnes mariées et aux célibataires, alors que l'arrêté relatif à l'impôt pour la défense nationale a établi un tarif différent pour ces deux catégories de contribuables. Il y aurait cependant une différence dans leurs charges fiscales du fait que les personnes mariées auraient droit à une déduction de 2000 francs plus élevée. Les taux d'impôt vont de 2 à 20 pour cent, le maximum de 20 pour cent frappant déjà la partie du revenu imposable qui excède 45 000 francs.

Nous allons exposer brièvement le rapport entre les taux de l'impôt d'amortissement applicables aux personnes physiques d'après les principes généraux et les charges supportées jusqu'ici du fait de l'impôt ordinaire et de l'impôt supplémentaire pour la défense nationale.

Cette comparaison montre d'abord une *diminution sensible du nombre des contribuables*; de nombreuses personnes seront complètement exonérées en raison de l'augmentation des minimums imposables, puisque l'assujettissement commencerait par exemple pour une personne mariée non plus à 3000 francs comme jusqu'ici, mais à 5000 francs.

Le *revenu du travail* (voir tableau p. 507) serait fortement dégrevé par rapport à la charge totale qu'il subit du fait de l'impôt ordinaire et de l'impôt supplémentaire pour la défense nationale. Jusqu'à 40 000 francs, les nouveaux taux seraient même inférieurs à ceux du seul impôt ordinaire pour la défense nationale.

Tableau 30. Charge grevant le produit du travail.

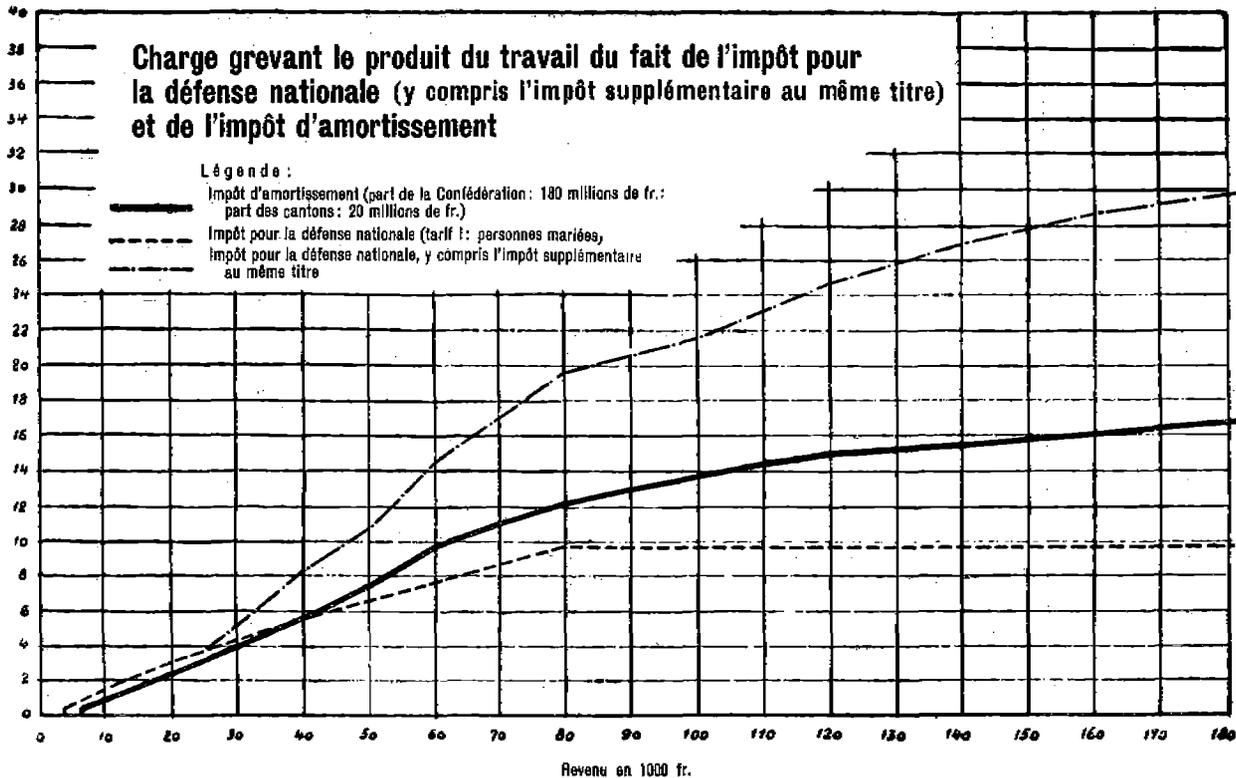
(Personne mariée sans enfants.)

Revenu	Impôt pour la défense nationale		Impôt d'amortissement	
	Montant annuel à payer d'après le tarif actuel (y compris l'impôt supplémentaire)		Montant d'impôt d'après le projet de tarif	
fr.	fr.	% (1)	fr.	% (1)
5 000	45	0,9	—	—
6 000	63	1,0	20	0,33
7 000	84	1,2	40	0,57
8 000	108	1,4	60	0,75
9 000	135	1,5	80	0,89
10 000	165	1,6	100	1,00
12 000	234	2,0	180	1,50
15 000	360	2,4	300	2,00
20 000	630	3,2	500	2,50
25 000	975	3,9	850	3,40
30 000	1 591	5,3	1 200	4,00
40 000	3 238	8,1	2 200	5,50
50 000	5 360	10,7	3 700	7,40
60 000	8 707	14,5	5 700	9,50
80 000	15 800	19,8	9 700	12,12
100 000	21 750	21,8	13 700	13,70
200 000	61 500	30,8	33 700	16,85

(1) En pour-cent du revenu.

Le rendement de la fortune serait frappé par l'impôt d'amortissement, tant que le revenu n'excède pas 40 000 francs, à des taux inférieurs à ceux de l'impôt pour la défense nationale sur le revenu. Pour toutes les classes de revenu, il y a un dégrèvement parfois très sensible, si l'on tient compte de l'impôt complémentaire sur la fortune au titre de l'impôt pour la défense nationale (voir tableau p. 510). Le fait que l'impôt d'amortissement ne doit pas comprendre d'impôt complémentaire sur la fortune des personnes physiques et que le revenu des rentes et le revenu du travail doivent être imposés aux mêmes taux, modifie à l'avantage des contribuables les proportions de la charge totale que supportent la fortune et le rendement de la fortune. Les tableaux sont calculés sur la base d'un rendement de fortune de 3 pour cent. Il en ressort que les petits rentiers surtout, déjà fortement imposés par les cantons et les communes, bénéficieront d'un dégrèvement sensible.

Pour-cent



Pour-cent

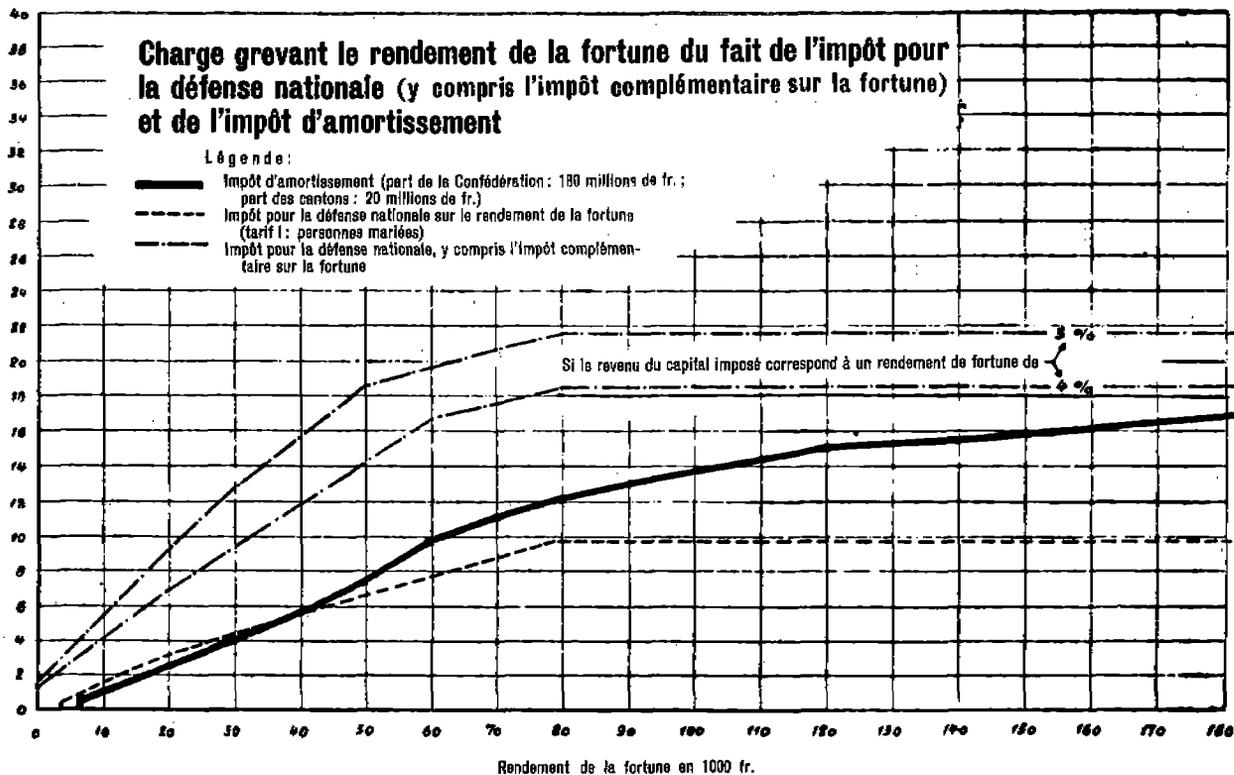


Tableau 31.

Charge grevant la fortune et le rendement de la fortune du fait de l'impôt pour la défense nationale et de l'impôt d'amortissement.

(Personne mariée sans enfants.)

Fortune et rendement de la fortune		Impôt pour la défense nationale				Impôt d'amortissement	
Fortune fr.	Rendement de la fortune à 3% fr.	Impôt sur le revenu fr.	Impôt complémentaire sur la fortune fr.	Total		fr.	En % du rendement de la fortune
				fr.	En % du rendement de la fortune		
20 000	600	—	10	10	1,7	—	—
50 000	1 500	—	30	30	2,0	—	—
100 000	3 000	12	70	82	2,7	—	—
200 000	6 000	63	180	243	4,0	20	0,33
300 000	9 000	135	330	465	5,2	80	0,89
500 000	15 000	360	750	1 110	7,4	300	2,0
1 000 000	30 000	1 341	2 500	3 841	12,8	1 200	4,0
2 000 000	60 000	4 707	7 000	11 707	19,5	5 700	9,5
5 000 000	150 000	14 625	17 500	32 125	21,4	23 700	15,8

L'impôt d'amortissement a donc été conçu, dans le projet de principes généraux, de manière à tenir compte des charges provenant des impôts cantonaux et communaux, dans la mesure où il semble possible de le faire malgré la diversité de ces impôts.

Dans les tableaux suivants, on reconnaîtra les effets des améliorations prévues.

Le tableau relatif au développement de la charge totale grevant le revenu du travail (p. 512) montre de quelle manière la tendance au dégrèvement des petites classes de revenu, qui se manifeste dans les récentes révisions de lois fiscales cantonales, doit être renforcée, de la part de la Confédération, pour tenir compte du développement des impôts indirects. Pour les revenus du travail élevés, le fort accroissement de charge dû à l'impôt supplémentaire pour la défense nationale doit de nouveau être diminué.

Le tableau suivant (p. 513) donne un aperçu analogue quant à la charge grevant la fortune. En ce domaine, les tendances nouvelles des législations cantonales ont amené une légère réduction. Les possédants ont été fortement imposés pendant les années de perception du sacrifice. Si l'on abandonnait l'impôt complémentaire sur la fortune, il s'ensuivrait encore un nouvel allègement. Malgré tout, il subsisterait une forte différence

entre les charges qui grèvent le revenu du travail et le rendement du capital (voir tableau, p. 514).

La comparaison avec les charges correspondantes à New-York, Londres et Stockholm (voir tableaux, p. 515) montre l'opportunité des corrections de la charge totale visées par les innovations dont nous avons parlé. Mise ainsi en parallèle avec les charges étrangères, l'imposition future du revenu du travail en Suisse ne peut être considérée comme excessive. La charge imposée aux rendements de fortune modestes et moyens resterait élevée, malgré la renonciation à l'impôt complémentaire fédéral. Il est vrai que l'on doit toujours avoir présent à l'esprit la valeur jusqu'à un certain point problématique des comparaisons entre les charges fiscales de différents pays. En particulier, la conversion en monnaie nationale est actuellement peu sûre. Pour les revenus modestes et moyens, il serait préférable, en principe, de faire la comparaison d'après les parités du pouvoir d'achat, au lieu d'appliquer les cours du change; mais la parité du pouvoir d'achat ne peut pas se déterminer, dans les circonstances actuelles, d'une manière vraiment satisfaisante. Notre comparaison n'a pas considéré les charges d'autre nature (impôts indirects, droits de succession, etc.).

Malgré ses imperfections, l'aperçu montre qu'en Suisse ce sont seulement les rendements de fortune modestes et moyens qui sont notablement plus grevés que dans les pays avec lesquels on a fait la comparaison; la charge que supportent chez nous les gros rendements de fortune ne diffère pas essentiellement de celle des autres pays.

Il faut observer enfin que, pour indiquer la charge due aux impôts cantonaux et communaux pour 1950 et les années suivantes, on s'est servi des nombres de 1947 sans les modifier. Le fait que, dans certains cantons, les impôts devront sans doute être augmentés — notamment si les parts cantonales aux recettes de la Confédération sont réduites — ne pouvait être pris en considération, faute de données utilisables.

Tableau 32. La charge fiscale grevant le revenu du travail (moyenne des chefs-lieux de cantons) (1).

En pour-cent.

	1938	1943	1947	1950 et suiv.
Revenu de 5000 francs				
Cantons et communes	4,1	4,3	3,8	3,8
Confédération, impôt pour la défense nationale (2)	0,2	0,9	0,9	—
Ensemble	4,3	5,2	4,7	3,8
Revenu de 10 000 francs				
Cantons et communes	7,1	7,5	7,0	7,0
Confédération, impôt pour la défense nationale (2)	0,6	1,6	1,6	1,0
Ensemble	7,7	9,1	8,6	8,0
Revenu de 25 000 francs				
Cantons et communes	11,2	11,9	12,3	12,3
Confédération, impôt pour la défense nationale (2)	1,5	3,9	3,9	3,4
Ensemble	12,7	15,8	16,2	15,7
Revenu de 50 000 francs				
Cantons et communes	12,9	13,7	14,9	14,9
Confédération, impôt pour la défense nationale (2)	3,5	6,7	6,7	7,4
Impôt supplémentaire au même titre	—	—	4,0	—
Ensemble	16,4	20,4	25,6	22,3

(1) Prestation fiscale d'un contribuable à profession dépendante, marié, sans enfants.

(2) En 1938, contribution de crise; en 1950, impôt d'amortissement.

Tableau 33. La charge fiscale grevant la fortune et le rendement de la fortune (4%) (moyenne des chefs-lieux de cantons) (1).

En pour-cent du rendement de la fortune.

	1938	1942	1947	1948	1950 et suiv.
Fortune de 50 000 fr., rendement de 2000 fr.					
Cantons et communes	18,8	19,4	15,4	15,4	15,4
Confédération:					
Impôt pour la défense nationale(2)	—	5,0	—	—	—
Impôt supplémentaire au même titre	0,4	—	—	1,5	—
Sacrifice pour la défense nationale	—	12,5	7,5	—	—
Droit de timbre sur les coupons .	4,0	4,0	5,0	5,0	5,0
Ensemble	23,2	40,9	27,9	21,9	20,4
Fortune de 100 000 fr., rendement de 4000 fr.					
Cantons et communes	20,8	21,8	18,5	18,5	18,5
Confédération:					
Impôt pour la défense nationale(2)	—	5,0	0,6	0,6	—
Impôt supplémentaire au même titre	0,5	1,8	—	1,8	—
Sacrifice pour la défense nationale	—	13,3	11,8	—	—
Droit de timbre sur les coupons .	4,0	4,0	5,0	5,0	5,0
Ensemble	25,3	45,9	35,9	25,9	23,5
Fortune de 500 000 fr., rendement de 20 000 fr.					
Cantons et communes	28,2	29,6	28,6	28,6	28,6
Confédération:					
Impôt pour la défense nationale(2)	1,2	5,0	3,2	3,2	2,5
Impôt supplémentaire au même titre	1,4	3,8	—	3,8	—
Sacrifice pour la défense nationale	—	25,0	25,0	—	—
Droit de timbre sur les coupons .	4,0	4,0	5,0	5,0	5,0
Ensemble	34,8	67,4	61,8	40,6	36,1
Fortune de 1 000 000 fr., rendement de 40 000 fr.					
Cantons et communes	31,7	33,5	32,8	32,8	32,8
Confédération:					
Impôt pour la défense nationale(2)	2,4	5,0	5,6	5,6	5,5
Impôt supplémentaire au même titre	3,1	6,2	—	6,2	—
Sacrifice pour la défense nationale	—	33,3	33,3	—	—
Droit de timbre sur les coupons .	4,0	4,0	5,0	5,0	5,0
Ensemble	41,2	82,0	76,7	49,6	43,3

(1) Prestation fiscale d'un contribuable marié, sans enfants.

(2) En 1938, contribution de crise; en 1950, impôt d'amortissement.

Tableau 34.

Charge fiscale grevant le revenu du travail et le rendement du capital (1).

En pour-cent.

Revenu, rendement du capital à 4%	Impôts cantonaux et communaux 1947		Confédération				Charge totale					
			Impôt pour la défense nationale		Impôt d'amortissement 1950 et suivantes		Actuellement		1950 et suivantes			
	Travail	Capital	Travail	Capital	Travail	Capital	Travail	Capital ⁽²⁾	Travail	Capital ⁽²⁾		
<i>2000 fr.</i>												
Moyenne	1,3	15,4	}	1,5	—	—	{	1,3	16,9	1,3	15,4	
Minimum	0,0	2,4						0,0	3,9	0,0	2,4	
Maximum	3,8	30,4						3,8	31,9	3,8	30,4	
<i>4000 fr.</i>												
Moyenne	3,0	18,5	}	0,6	2,4	—	{	3,6	20,9	3,0	18,5	
Minimum	0,2	3,3						0,8	5,7	0,2	3,3	
Maximum	4,8	33,2						5,4	35,6	4,8	33,2	
<i>8000 fr.</i>												
Moyenne	5,8	22,6	}	1,4	3,6	0,8	0,8	{	7,2	26,2	6,6	23,4
Minimum	2,9	13,6							4,3	17,2	3,7	14,4
Maximum	9,5	39,1							10,9	42,7	10,3	39,9
<i>12 000 fr.</i>												
Moyenne	8,0	25,2	}	2,0	4,8	1,5	1,5	{	10,0	30,0	9,5	26,7
Minimum	4,0	17,2							6,0	22,0	5,5	18,7
Maximum	13,1	39,1							15,1	43,9	14,6	40,6
<i>20 000 fr.</i>												
Moyenne	11,0	28,6	}	3,2	7,0	2,5	2,5	{	14,2	35,6	13,5	31,1
Minimum	4,4	19,8							7,6	26,8	6,9	22,3
Maximum	16,6	41,4							19,8	48,4	19,1	43,9
<i>40 000 fr.</i>												
Moyenne	14,2	32,8	}	8,1	11,8	5,5	5,5	{	22,3	44,6	19,7	38,3
Minimum	4,7	25,0							12,8	36,8	10,2	30,5
Maximum	19,5	45,7							27,6	57,5	25,0	51,2
<i>80 000 fr.</i>												
Moyenne	16,0	34,9	}	19,8	18,6	12,1	12,1	{	35,8	53,5	28,1	47,0
Minimum	4,8	25,0							24,6	43,6	16,9	37,1
Maximum	29,0	48,7							48,8	67,3	41,1	60,8

(1) Prestation fiscale d'un contribuable marié, sans enfants.

(2) Sans le droit de timbre sur les coupons, qui s'élève à 5% sur les titres suisses (actions et obligations).

Tableau 35. Comparaison des charges fiscales en Suisse et à l'étranger(*)

A. La charge fiscale grevant le revenu du travail.

Contribuable à profession dépendante, marié, sans enfants.

Revenu du travail				Charge en pour-cent				
fr.	£	\$	couronnes suédoises	Berne		Londres	New-York	Stock-holm
				1947	1950 et suivantes			
5 000	290	1 200	4 200	6,0	5,1	3,8	1,0	10,7
10 000	580	2 400	8 500	10,6	10,0	19,0	9,0	16,4
20 000	1 160	5 000	17 000	16,6	15,9	28,2	14,8	22,1
25 000	1 450	6 000	21 000	18,4	17,9	30,1	16,6	24,7
50 000	2 900	12 000	42 000	28,5	25,2	40,9	24,8	33,5
100 000	5 800	24 000	85 000	42,6	34,5	53,9	37,0	43,9
200 000	11 600	47 000	170 000	51,9	38,0	67,8	49,7	53,1

B. La charge fiscale grevant le rendement de la fortune.

Contribuable marié, sans enfants.

Revenu du capital (rendement de la fortune) (1)				Charge en % du revenu du capital				
fr.	£	\$	Couronnes suédoises	Berne		Londres	New-York	Stock-holm
				1947 (2)	1950 et suivantes			
2 000	120	470	1 700	17,2	15,7	0,0	0,0	7,0
5 000	290	1 200	4 200	25,1	22,5	8,6	1,0	20,3
10 000	580	2 400	8 500	31,0	27,8	26,5	9,0	28,9
20 000	1 160	5 000	17 000	39,4	34,9	35,7	14,8	40,1
25 000	1 450	6 000	21 000	41,9	37,2	37,6	16,6	44,2
50 000	2 900	12 000	42 000	53,4	46,6	44,7	24,8	57,4
100 000	5 800	24 000	85 000	60,4	55,6	55,8	37,0	71,4
200 000	11 600	47 000	170 000	60,7	59,0	68,8	49,7	80,0

(1) Rendement de 4%.

(2) Sans le nouveau sacrifice; impôt pour la défense nationale y compris impôt complémentaire sur la fortune.

(*) La comparaison des charges fiscales s'étend aux impôts suivants:

Berne : impôts fédéraux, cantonaux et communaux fondés sur une taxation; droit de timbre sur les coupons frappant le rendement de la fortune. — Pour 1950 et suivantes, on suppose que la charge due aux impôts cantonaux et communaux reste identique à celle de 1947.

Londres : taxe normale et surtaxe grevant le revenu du travail et du capital.

New-York : impôts fédéraux, impôts de l'Etat et de la ville de New-York sur le revenu du travail et du capital.

Stockholm : impôt de l'Etat et impôts communaux sur le revenu et sur la fortune.

Les *associations* et les *fondations*, si elles ne sont pas d'utilité publique, peuvent sans doute payer l'impôt d'après le tarif établi pour les personnes physiques. En particulier, il n'y a aucun motif d'imposer une charge fiscale moindre à la fortune des personnes physiques qui devient juridiquement indépendante sous la forme d'une fondation de famille. Il en est autrement pour les *collectivités de droit privé cantonal* (coopératives d'allmend, consortages d'alpage, etc.). Les rendements de ces collectivités sont ordinairement frappés une seconde fois du fait de l'imposition particulière de chaque ayant droit (par ex. détenteur d'un droit d'alpage). Cette double imposition serait prise en considération, comme pour les sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives, par la limitation à 5 pour cent au maximum de l'impôt sur le rendement de ces collectivités.

Alors que le bénéfice net des *sociétés anonymes, sociétés en commandite par actions* et *sociétés à responsabilité limitée* est frappé de l'impôt pour la défense nationale d'après la proportion du rendement (d'après le rapport du bénéfice net au capital et aux réserves), les principes généraux de l'impôt d'amortissement prévoient que les sociétés à base de capitaux seraient assujetties à un *impôt proportionnel*, ce qui permettrait d'éviter les inconvénients d'une superposition d'impôts cantonaux et fédéraux progressifs. L'impôt d'amortissement frappant proportionnellement la société n'aurait dès lors que la fonction d'une imposition préalable des actionnaires. En revanche, c'est d'une manière progressive, selon le montant du revenu total, que resteraient touchées, lors de l'imposition du bénéficiaire, les répartitions qui lui ont été faites par la société et qui influencent sa capacité financière. L'impôt sur la fortune, proportionnel lui aussi, pourrait sans doute être supporté, au taux prévu, même par les sociétés à base de capitaux qui n'ont pas obtenu de bénéfice net ou n'ont obtenu qu'un bénéfice net modeste. La réglementation prévue aurait aussi l'avantage de permettre l'établissement d'une *charge uniforme pour les sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives*, ce qui a, jusqu'à présent, occasionné tant de difficultés et de contestations, en raison des différences du genre d'imposition (imposition progressive des sociétés à base de capitaux, imposition proportionnelle des sociétés coopératives). Si l'on admettait pour les deux groupes de contribuables, comme le prévoient les principes généraux, de déduire du rendement dans la même mesure le montant des ristournes et rabais, on établirait aussi, en ce domaine délicat, l'uniformité de la charge fiscale.

Le rendement net des *sociétés coopératives du code des obligations* serait imposé, dans la nouvelle réglementation comme dans celle de l'impôt pour la défense nationale, d'une manière proportionnelle. Le taux de 5 pour cent n'excéderait que de peu celui de l'impôt pour la défense nationale (4,5%).

ee. La perception de l'impôt par les cantons devra être maintenue. Elle correspond à la structure fédérative de l'Etat; leur collaboration à la

tâche commune renforce la position des cantons. La commission d'experts a aussi examiné si la taxation, au moins pour les personnes morales, ne pourrait pas être confiée à une autorité fédérale. Bien qu'une centralisation de ce genre, qui a été considérée comme nécessaire en matière d'impôt sur les bénéfices de guerre, puisse offrir certains avantages du point de vue fiscal, nous n'estimons pas indiqué d'abandonner, pour un impôt d'amortissement qui doit être perçu pendant une période relativement longue, le principe de la taxation par les cantons, qui a été suivi pour les impôts de guerre et la contribution de crise, ainsi que pour les deux sacrifices et l'impôt pour la défense nationale.

! De même que l'impôt ordinaire pour la défense nationale, l'impôt d'amortissement doit être perçu comme impôt annuel, mais *fixé tous les deux ans* seulement. Il doit être calculé d'après le revenu des deux années civiles (période de calcul) précédant immédiatement la période de taxation. Il est incontestable qu'une taxation annuelle pourrait mieux tenir compte des modifications de la capacité financière des contribuables. Mais les expériences faites en matière de contribution de crise et d'impôt pour la défense nationale ont montré qu'il ne serait pratiquement guère possible d'effectuer chaque année une taxation approfondie de tous les contribuables. D'ailleurs, actuellement, il n'y a que huit cantons qui fassent chaque année la taxation en vue de leurs impôts sur le revenu ou sur le produit du travail.

ff. La nouvelle disposition constitutionnelle doit accorder à la Confédération le droit de percevoir l'impôt d'amortissement à partir de 1950. Comme la taxation en vue de la 5^e période de l'impôt pour la défense nationale aura lieu en 1949, il semblerait cependant indiqué de ne pas refaire déjà l'année suivante une nouvelle taxation générale en vue de l'impôt fédéral sur le revenu, mais de renvoyer à 1951 la première taxation relative à l'impôt d'amortissement. On pourrait, sans trop de travail, se fonder en 1950 sur la dernière taxation en vue de l'impôt pour la défense nationale et percevoir un impôt annuel sur le revenu; une nouvelle taxation n'aurait lieu pour cette année que dans des cas exceptionnels. La grande majorité des contribuables serait sans doute satisfaite que l'on renonce ainsi à exiger une nouvelle déclaration d'impôt à la date du 1^{er} janvier 1950. Mais cet allègement serait de grande importance pour les autorités fiscales avant tout. Actuellement déjà, elles ne parviennent qu'à grand'peine à terminer la procédure de taxation et de réclamation dans l'espace de la période fiscale de deux ans. Si l'on considère en outre qu'en 1948, 1949 et 1950 aura lieu la perception de l'impôt supplémentaire pour la défense nationale, qui placera les autorités fiscales devant des tâches nouvelles et difficiles, et que, à partir de 1948, elles seront encore fortement occupées à collaborer à la fixation du revenu déterminant quant aux cotisations à verser pour l'assurance-vieillesse et survivants, il semble, en fait, im-

possible qu'une taxation puisse déjà se faire en 1950 en vue de l'impôt d'amortissement.

gg. L'impôt d'amortissement, contrairement aux autres impôts fédéraux, doit avoir un *but déterminé* et être perçu jusqu'à ce que soient amortis 5 milliards de la dette de guerre. Par conséquent, l'impôt est pratiquement limité aussi dans le temps, bien qu'on ne puisse déjà maintenant préciser exactement la durée de sa perception. La part de la Confédération au rendement de cet impôt, telle que le prévoit le budget futur (180 millions de francs), permettrait d'assurer le service d'intérêt à 3 pour cent et l'amortissement de 5 milliards de francs en 60 ans. Les raisons de cette réglementation ont déjà été exposées.

hh. La commission d'experts a proposé la perception d'un impôt fédéral direct ayant un rendement de 280 millions, dont les trois quarts (210 millions) reviendraient à la Confédération et le quart (70 millions) aux cantons. L'union suisse du commerce et de l'industrie et le parti radical-démocratique surtout ont trouvé trop élevée cette part des cantons de 25 pour cent. Nous avons pu d'autant moins nous dérober à cette objection que l'impôt d'amortissement doit compenser, dans notre futur plan financier, un montant de 180 millions de francs et que toute participation des cantons requiert fatalement une augmentation du rendement de l'impôt et donc un renforcement correspondant de la progression. S'il n'est pas possible à la Confédération de renoncer complètement à faire concurrence aux cantons en percevant un impôt direct, cet impôt devrait être tout au moins limité à ce qui est nécessaire pour qu'il atteigne son but. Il serait illogique de continuer à empiéter sur la souveraineté des cantons en matière d'impôts directs uniquement pour procurer des recettes aux cantons, en d'autres termes de faire percevoir par la Confédération des impôts directs au bénéfice des cantons. Le taux de 10 pour cent, c'est-à-dire 20 millions de francs, auquel nous nous sommes arrêtés comme part des cantons à l'impôt pour l'assainissement nous semble, dans ces circonstances, le maximum de ce que l'on peut admettre pour ménager tant les contribuables que les réserves fiscales des cantons. Du fait qu'il s'agit là d'une participation effective au rendement et non d'une simple provision de perception, les cantons seront non seulement indemnisés pour les travaux de taxation qui leur incombent, mais en outre intéressés suffisamment aux résultats de ces travaux. Les cantons qui jugeraient que la diminution de leur part au rendement de l'impôt fédéral direct — 10 pour cent au lieu de 30 pour cent — constitue pour eux un déficit insupportable pourraient le combler en percevant des surtaxes cantonales s'ajoutant à l'impôt d'amortissement. Cette manière de faire aurait l'avantage de laisser son mot à dire au souverain cantonal, au citoyen ayant droit de vote, et de couper court au reproche souvent fait à la participation des cantons aux impôts fédéraux directs, savoir que ces parts cantonales sont des « pots-de-vin fédéraux » (voir chiffre 8).

ii. Au cours de la discussion sur la réforme des finances, il a été fait, touchant l'impôt pour la défense nationale, une série de propositions dont l'examen doit être renvoyé au moment où l'on établira la loi d'exécution.

Il s'agit en premier lieu de la « demande d'initiative concernant la participation des entreprises de droit public aux dépenses pour la défense nationale », déposée à la chancellerie fédérale le 21 octobre 1946 et appuyée par 50 945 signatures valables (FF 1946, III, 1113). La demande est conçue en termes généraux (art. 121, 5^e al., Cst.) et elle a la teneur suivante:

En se procurant les ressources nécessaires à la couverture des dépenses extraordinaires pour la défense nationale, la Confédération devra répartir équitablement les charges fiscales entre les entreprises publiques et privées. A cet effet, les entreprises industrielles et commerciales de droit public, dépendantes et indépendantes, des cantons et des communes, de même que les établissements de crédit et d'assurance cantonaux et communaux, devront être soumis à un impôt adapté à leur capacité économique et à leur rendement. En revanche, les établissements hospitaliers, d'assistance et d'éducation ainsi que les institutions poursuivant essentiellement un but social, culturel ou religieux seront exonérés de cet impôt.

Le comité d'initiative est autorisé à retirer la demande, si l'Assemblée fédérale, par voie constitutionnelle ou législative, prépare d'elle-même une imposition équitable des entreprises de droit public. Le 13 décembre 1946, le Conseil des Etats et, le 19 décembre suivant, le Conseil national ont invité le Conseil fédéral à faire à ce sujet un rapport et une proposition.

L'initiative réclame l'imposition par la Confédération de certaines entreprises et établissements des cantons et des communes d'une manière adaptée « à leur capacité économique et à leur rendement », en d'autres termes sous la forme d'un impôt fédéral direct fondé sur une taxation. Au cas où, dans la nouvelle réglementation des finances fédérales, l'impôt d'amortissement que nous proposons serait admis, il appartiendra aux lois d'exécution de déterminer si les entreprises industrielles et commerciales de droit public doivent être assujetties elles aussi à cet impôt. Si le législateur fédéral répond par l'affirmative, la demande peut être retirée. Dans le cas contraire, le rapport du Conseil fédéral sur l'initiative devrait être remis aux chambres au plus tard avec le message relatif à la loi concernant l'impôt d'amortissement. Il ne faudrait une base constitutionnelle spéciale pour réaliser la demande des signataires que si la Confédération ne recevait pas la compétence de percevoir l'impôt fédéral direct; alors les chambres, et plus tard le peuple et les cantons, devraient décider s'ils veulent approuver un impôt fédéral direct limité aux exploitations publiques et aux établissements des cantons et des communes, au sens de l'initiative. C'est pourquoi nous présenterons aux chambres notre rapport et notre proposition sur cette initiative au moment où le sort du projet constitutionnel relatif à l'impôt d'amortissement sera fixé.

Toutefois, nous ne voudrions pas manquer de rappeler dès maintenant que la commission d'experts (voir les motifs de sa décision à la p. 46 de

son rapport), ainsi que les cantons de Zurich, Berne, Schwyz, Unterwald-le-Haut, Unterwald-le-Bas, Soleure, Appenzell Rh.-Ext., Schaffhouse, Argovie, Thurgovie, Valais et Neuchâtel, la conférence des directeurs cantonaux des finances, le parti socialiste et le parti des paysans, artisans et bourgeois, et enfin l'union des villes suisses, dans leurs mémoires sur le rapport des experts, se sont prononcés contre l'imposition des exploitations économiques et des établissements des cantons et des communes. Seule l'union suisse des arts et métiers s'est exprimée, comme l'initiative, en faveur de l'assujettissement des exploitations économiques des cantons et des communes à un impôt fédéral direct, au même titre que les entreprises privées.

kk. Dans les discussions publiques, et en particulier dans diverses requêtes (parti radical-démocratique, union suisse des arts et métiers, directeur de l'union suisse du commerce et de l'industrie), on a proposé de permettre la *déduction des impôts cantonaux et communaux* du revenu des personnes physiques en vue de l'impôt fédéral direct à venir. Ce problème devra aussi être étudié à fond lors de la préparation des lois d'exécution.

Le fait que le paiement des impôts est une utilisation du revenu n'est pas encore reconnu d'une manière générale. Aussi maint contribuable trouve-t-il injuste qu'une autorité publique impose les éléments du revenu que leur bénéficiaire ne peut employer à couvrir ses dépenses personnelles, parce qu'il doit les verser au titre d'impôt à une autre autorité publique. On attend aussi de la déduction des impôts une certaine péréquation intercantonale en ce sens que, si cette déduction était admise, celui qui doit payer des impôts cantonaux et communaux élevés devrait acquitter un impôt fédéral moindre que le bénéficiaire d'un revenu du même montant, domicilié dans un canton où les impôts sont bas.

Lors de l'élaboration des lois d'exécution, on ne devra cependant pas omettre de considérer les inconvénients de cette imputation des impôts. En premier lieu, il faut rappeler que la déduction des impôts entraînerait une diminution de recettes de 20 à 25 pour cent. Les tarifs devraient donc être fixés à 30 pour cent de plus en moyenne que ne le prévoient les principes généraux concernant l'impôt d'amortissement, afin que l'impôt sur les 75 à 80 pour cent restants du revenu total atteignent le montant de 200 millions de francs nécessaire (180 millions de fr. pour la Confédération). La grande masse des contribuables, en particulier ceux qui ont des revenus modestes et moyens, n'en retireraient donc guère d'avantage sensible. En outre, la déduction des impôts compliquerait la procédure. Il faudrait exiger dans les déclarations d'impôt des indications sur le montant des impôts cantonaux et communaux payés et vérifier ces indications dans la procédure de taxation. Les difficultés d'un tel examen ont été démontrées par les expériences faites en matière d'impôt sur les bénéfices de guerre, où la déduction des impôts cantonaux et communaux a été autorisée. La péréquation intercantonale ne sera pas non plus partout admise sans con-

testation. On peut fort bien imaginer que des cantons ou des communes qui ne se sont imposé des charges publiques qu'avec grande réserve et qui, pour cette raison, n'exigent pas d'impôts élevés s'insurgeraient contre le fait que leurs habitants devraient payer à la Confédération des impôts effectivement plus élevés que les habitants d'autres cantons ou communes. D'une manière tout à fait générale, la déduction des impôts aurait pour conséquence d'atténuer les effets des tarifs progressifs des impôts cantonaux et communaux, ce qui favoriserait davantage les bénéficiaires de gros revenus. Toutes ces conséquences doivent encore être soumises à un examen approfondi.

II. Pour les personnes physiques et morales, se posera en outre la question de la reconnaissance d'*amortissements accrus en matière d'exploitations commerciales*. La pratique suivie par les autorités chargées d'administrer l'impôt pour la défense nationale a été, sur ce point, fréquemment taxée d'étroite. Sans doute, à l'avenir non plus, il ne doit pas être loisible au contribuable de déterminer à son gré, année par année, le montant des amortissements admis en droit fiscal et d'influer ainsi sur le moment et l'étendue de ses prestations fiscales. Mais la perception d'un impôt fédéral direct pendant une période relativement longue permettra de laisser plus de liberté dans la détermination des amortissements dont la déduction est admise et, partant, de mieux tenir compte du besoin qu'éprouvent les commerçants et industriels de voir le fisc mieux ménager la sécurité de leurs entreprises qu'il n'est possible de le faire lorsqu'il s'agit d'un impôt perçu durant un petit nombre d'années seulement.

b. Taxe d'exemption du service militaire.

La commission d'experts approuve une révision de la législation relative à la taxe militaire, en vue d'obtenir un accroissement du rendement, ainsi que la simplification et l'amélioration de la procédure de taxation et de recouvrement par adaptation à l'impôt fédéral direct sur le revenu. Les propositions en ce sens ont été appuyées et complétées par de nombreux mémoires des cantons, des partis politiques et des associations économiques. Des propositions ont été faites, d'autre part, pour les mesures ci-après : imposition progressive du revenu, relèvement de la taxe de base, renonciation à l'imposition des expectatives, suppression ou réduction de la participation des cantons au rendement de la taxe.

Le régime de la taxe militaire est vieilli. La loi fondamentale remonte à l'année 1878. Des tentatives faites à diverses reprises, avant 1939, en vue d'adapter la taxe aux conditions militaires, économiques et sociales de notre temps, échouèrent, en partie à cause des tendances contradictoires qui se firent jour, en partie par suite de l'incertitude où l'on était quant à la forme que revêtirait le futur régime militaire. Mais si la révision générale du système fiscal de la Confédération s'effectue, elle doit s'étendre aussi à la taxe d'exemption du service militaire.

La taxe militaire est susceptible de développements. L'accroissement des exigences imposées aux militaires et la modification des conditions économiques qui s'est produite depuis 1878 justifient un relèvement important de l'assiette de la taxe. Celle-ci se présente, actuellement, ainsi qu'il suit :

Taxe personnelle	6 francs
Taxe supplémentaire sur la fortune	1,50/100
Taxe supplémentaire sur le revenu (produit du travail et rentes viagères)	1,5%
Maximum de la taxe	3000 francs

Sur la base de ces éléments, la taxe militaire a eu, avant la guerre, un rendement annuel net de 9 millions de francs. Durant la guerre, la taxe a été doublée; en 1946, elle a eu un rendement général de 17,1 millions de francs, la part revenant à la Confédération étant de 7,9 millions de francs.

Dans l'examen des possibilités de développement de la taxe, il faut partir du principe que celle-ci n'est pas une contribution d'ordre fiscal mais une taxe d'exemption, dont le paiement doit compenser l'avantage matériel découlant pour un homme en âge de servir du fait qu'il est libéré de l'obligation d'accomplir le service militaire. Il en résulte que l'imposition ne doit pas s'effectuer intégralement suivant les principes valables pour les impôts directs et que l'application d'un tarif progressif ne saurait guère entrer ici en considération, étant donné le caractère de la taxe. Il y a lieu, en revanche, d'envisager les mesures ci-après :

Le doublement du montant de la taxe personnelle qui serait alors portée à	12 francs
(il en résulterait une plus-value de 1,5 millions de francs en nombre rond).	
L'élévation du taux frappant le revenu global qui excède la somme de 1200 francs (jusqu'ici, de 600 fr.)	3%
La fixation du montant maximum de la taxe à	6000 francs

On peut prévoir aussi une prolongation de la durée de l'assujettissement au delà de l'âge de 48 ans, en particulier dans les années où l'armée est appelée à un service actif de longue durée. En même temps que l'imposition de la fortune tomberait aussi l'imposition des expectatives, qui est l'objet de fréquentes critiques. Mais on ne doit pas renoncer pour autant à l'idée qui est à la base de cette imposition des expectatives, à savoir qu'il se justifie de frapper d'une taxe appropriée le fils de parents aisés, libéré du service, qui peut se passer, durant un temps relativement long, de gagner sa vie. Il y aura lieu de prévoir, dès lors, une imposition fondée sur les dépenses, en ce sens que les ressources versées par des parents, en vue de son entretien, à un assujetti capable d'exercer une activité à but lucratif, compteront comme revenu imposable.

Ces modifications ne permettront d'obtenir, pour la Confédération, le rendement annuel de 10 millions de francs mis en compte dans le plan financier que si la participation actuelle des cantons au rendement de la taxe est supprimée ou, du moins, réduite dans une forte mesure, une provision d'encaissement de 8 pour cent revenant seule à ceux-ci. La nécessité d'une telle modification est exposée ci-après, sous chiffre 8.

L'adaptation de la taxe militaire à l'impôt fédéral direct sur le revenu est une mesure rationnelle, d'autant plus que, actuellement déjà, il existe une certaine relation, dans le domaine de la taxation, entre cette taxe et les impôts principaux fixés officiellement (art. 68 du règlement d'exécution). L'adaptation au futur impôt fédéral direct permettrait une simplification très sensible de la taxation, et il y aurait lieu d'en attendre, pour la taxe militaire, de meilleurs rendements. Les avantages qui en résulteront ne doivent, toutefois, pas être surestimés; si les minimums exemptés en matière d'impôt pour la défense nationale sont étendus dans une forte mesure, l'avantage d'une taxation simultanée disparaîtra à l'égard d'une grande partie des assujettis, du fait qu'ils ne seront plus soumis à l'impôt sur le revenu.

Les principes fondamentaux d'un système tenant compte des modifications envisagées sont consignés en appendice.

c. Droits de timbre.

Les droits de timbre sont, avec les droits de douane, la source de revenu la plus importante que la constitution attribue à la Confédération. Ils se sont bien implantés et leur maintien n'est contesté par personne. C'est pourquoi nous prévoyons de les maintenir dans le nouveau droit fiscal de la Confédération.

Pour utiliser au mieux cette source, il faut choisir judicieusement les objets et bien proportionner les taux de l'impôt. La perception doit être conçue d'une façon rationnelle et ne pas avoir pour conséquence économique que les transactions tendent à prendre d'autres formes que celles qui sont grevées du droit. Aussi faut-il user d'une certaine retenue en développant les droits de timbre. D'autre part, l'état des finances de la Confédération nécessite l'utilisation des réserves existant aujourd'hui dans ce domaine, et l'évolution des circonstances depuis la dernière révision de la législation sur le timbre (1927) légitime cette utilisation.

Les experts sont d'avis que les droits de timbre sur les titres négociés, sur les effets de change et sur les quittances de primes de l'assurance-vie peuvent être augmentés dans une certaine mesure; ils recommandent, en outre, l'institution d'un droit de timbre sur les documents de transport employés dans le trafic professionnel au moyen de véhicules automobiles. Nous nous rallions à l'opinion et aux propositions des experts. Nous envisageons en outre de grever d'un droit de timbre les billets de loterie et les

documents relatifs à des versements effectués à l'occasion de paris professionnels et d'opérations analogues aux loteries (Sport-Toto, etc.).

Il faudrait envisager :

aa. Pour le *timbre sur titres négociés*, une augmentation du taux sur les titres suisses à 1 pour mille (1917: 0,1⁰/₀₀, 1927: 0,3⁰/₀₀) et sur les titres étrangers à 2 pour mille (1917: 0,4⁰/₀₀, 1927: 1⁰/₀₀). Ces taux supportent la comparaison avec les taux étrangers (en France jusqu'à 3⁰/₀₀, en Grande-Bretagne jusqu'à 5⁰/₀₀, en Suède jusqu'à 3⁰/₀₀). Une augmentation qui porterait le taux à celui de l'impôt sur le chiffre d'affaires ne peut pas, en revanche, être prise en considération, à l'encontre de la proposition émise parfois dans les discussions publiques. Les titres supportent déjà à leur émission des droits de timbre importants (obligations: 1,2% en règle générale; actions: 2%) et doivent de plus être imposés à chaque négociation. Ce ne sont pas des biens de consommation et le principe de l'imposition à une seule phase du circuit économique ne leur est pas applicable. L'augmentation du rendement est estimée à 4,5 millions de francs;

bb. Pour le *timbre sur effets de change*, une augmentation du taux de 0,5 à 1 pour mille par période de six mois. Alors que les droits à l'émission et sur les coupons d'actions et d'obligations ont été élevés à plusieurs reprises, le droit de timbre sur les effets de change est resté sans modification depuis 1917. Taux étrangers: France 2,5 pour mille; Grande-Bretagne (1939) 0,5 pour mille; Italie (1945) 4 pour mille. Augmentation de rendement: 1,5 million de francs;

Les *chèques*, les assignations à vue, les rescriptions, les mandats généraux de la banque nationale, les chèques postaux et les ordres de virement étaient jusqu'à présent francs de droits de timbre fédéraux, alors que ces documents sont soumis en de nombreux pays étrangers à des droits d'un rendement important. C'est la raison pour laquelle l'introduction d'un timbre fixe de 10 centimes est proposée (Grande-Bretagne: 2 pence). Il n'est pas à craindre qu'une charge si modérée limite d'aucune manière le développement et l'ampleur du trafic des paiements sans numéraire et puisse conduire à une augmentation, indésirable du point de vue de la politique monétaire, de la circulation fiduciaire. Rendement estimé à 1 million de francs;

cc. Pour le *timbre sur les quittances de primes d'assurance*, une augmentation du taux sur l'assurance-vie de 0,5 à 1 pour cent. Tandis que les capitaux d'épargne placés en obligations et avoirs en banque à terme ont supporté déjà en 1927 une augmentation du droit de timbre à l'émission de 1 à 1,2 pour cent et en outre des relèvements successifs du droit de timbre sur les coupons de 2 à 5 pour cent, les placements sous forme d'assurances ne sont grevés par la Confédération, en ce qui concerne les droits de timbre, que du timbre sur les quittances de primes, dont le taux n'a pas changé depuis 1917. On peut donc bien le porter au double, d'autant plus que les

assurances jusqu'à 5000 francs de capital ou 500 francs de rente annuelle sont exemptes du timbre. Augmentation du rendement: 1 million de francs;

dd. Pour le timbre sur les documents de transport, son extension aux documents de transport employés dans le trafic professionnel au moyen de véhicules automobiles, qui est déjà prévue aujourd'hui dans l'arrêté fédéral du 30 septembre 1938 sur le statut des transports automobiles (art. 7) et qui peut être appliquée dès que l'emploi de documents de transport aura été rendu obligatoire. Augmentation du rendement: 400 000 francs;

ee. Un droit de timbre sur les billets de loterie. Il s'agirait d'instituer un droit (s'élevant à 10% de la mise) sur les billets de loterie, ainsi que sur les documents relatifs à des mises dans les paris professionnels et opérations analogues aux loteries (Sport-Toto, etc.), si le total du prix des billets ou des mises atteint au moins 5000 francs. Rendement présumé: 3,3 millions de francs.

Le droit de timbre sur les coupons de titres suisses appelle une mention particulière. C'est un impôt payé par le débiteur du revenu de la fortune mobilière, qui le met à la charge du créancier en le déduisant de ce revenu. Depuis 1941, d'autres droits ont encore été prélevés sur le même revenu par la voie de la déduction, savoir, de 1941 à 1944 inclusivement, l'impôt pour la défense nationale perçu à la source et, depuis 1944, l'impôt anticipé. La coexistence de ces différents impôts portés en déduction du rendement des titres a créé une situation confuse qu'on envisage de simplifier par la réunion, recommandée de différents côtés, du droit sur les coupons et de l'impôt anticipé; il en sera question plus loin sous lettre *d*. — Le droit de timbre sur les coupons de titres étrangers devra au contraire être maintenu sous cette dénomination comme une partie de la législation sur le timbre.

Les droits de timbre ont rapporté en moyenne, au cours des années 1918 à 1946, environ 57 millions de francs par an et même, au cours des dix dernières années, plus de 72 millions de francs par an. Un cinquième en est revenu aux cantons. Les experts prévoient, dans leur rapport, un rendement moyen de 91 millions de francs, dont 73 millions reviendront chaque année à la Confédération après déduction des parts des cantons. Cette estimation est fondée sur l'extension des droits de timbre qu'ils recommandent. Dans cette hypothèse, elle doit être considérée comme une juste moyenne des bonnes et des mauvaises années. En revanche, on ne devrait pas prendre en considération un rendement plus élevé que 91 millions de francs, même si, au cours des trois dernières années, le rendement des droits de timbre a considérablement augmenté (1942: 71,6; 1943: 71,5; 1944: 71,0; 1945: 79,5; 1946: 83,5; 1947: 98,3 millions de fr.). Les droits de timbre sont en effet très sensibles aux crises économiques (1930: 83,5; 1932: 55,9; 1933: 51,1 millions de fr.). La réunion du droit sur les coupons à l'impôt anticipé provoquera un déplacement de recettes d'en-

viron 42 millions de francs. Le rendement moyen des droits de timbre devra être ainsi estimé un peu plus bas, savoir à 49 millions de francs seulement et le rendement présumé de l'impôt anticipé augmenté d'autant.

d. Impôt anticipé.

L'impôt anticipé, institué en 1944, a satisfait aux espoirs que l'on fondait sur lui. Il a contribué d'une manière efficace à améliorer l'honnêteté fiscale. C'est à lui, ainsi qu'à l'amnistie, que l'on doit avoir mis au jour un nombre respectable de milliards de capitaux imposables. Il a procuré en outre à la Confédération un montant net de recettes supplémentaires atteignant jusqu'à 50 millions par an (provenant de l'assujettissement de valeurs suisses dont les propriétaires sont domiciliés à l'étranger, et de l'assujettissement des titres et des avoirs en banques suisses qui continuent d'être dissimulés au fisc cantonal). Malgré les inconvénients, malheureusement inévitables, de la procédure de déclaration, cet impôt s'est acclimaté, somme toute, plus facilement qu'on ne s'y attendait.

La suppression de l'impôt anticipé n'entre pas en ligne de compte. Elle aurait pour conséquence de mettre rapidement fin aux précieux résultats obtenus jusqu'ici. Les soustractions d'impôts directs sur le rendement de capitaux mobiliers seraient très vite de nouveau en progression. Une aggravation des mesures pénales, recommandée de divers côtés, ne saurait enrayer ce développement. L'obligation d'établir que l'impôt a été payé ne pourrait compenser les avantages qu'offre l'imposition à la source; comme l'ont démontré des enquêtes menées avec soin, cette obligation créerait non pas moins, mais au contraire, davantage de complications pour les détenteurs de titres et pour les banques; cette raison l'a fait rejeter en 1943. Nous envisageons dès lors de fonder l'impôt anticipé sur une base constitutionnelle et de le faire passer dans la législation ordinaire de la Confédération.

L'inclusion du droit de timbre sur les coupons dans l'impôt anticipé constituera l'innovation la plus importante que l'on se propose d'apporter en cette matière. Elle se fera de la manière suivante. Pour la première année de perception, en 1944, l'impôt anticipé, troisième impôt fédéral retenu à la source, vint s'ajouter au droit de timbre sur les coupons et à l'impôt pour la défense nationale perçu à la source. A ce moment-là, on percevait simultanément: *a.* Le droit de timbre sur les coupons, aux taux alors en vigueur de 4 pour cent sur le rendement des obligations, de 6 pour cent sur le rendement des actions, et de 12 pour cent sur les primes d'obligations à primes; *b.* L'impôt de 5 pour cent perçu à la source pour la défense nationale; *c.* L'impôt anticipé de 15 pour cent. Cependant, comme toutes les catégories de revenu n'étaient pas assujetties à chacun des trois impôts, il s'ensuivit, selon l'objet de l'impôt, des retenues totales de 5, 20, 24, 26 et 32 pour cent. Cette diversité rendait la perception des droits malaisée

et constituait, dans la procédure d'imputation notamment, une complication insupportable à la longue. Les expériences faites engagèrent à simplifier l'imposition à la source des rendements de capitaux en augmentant l'impôt anticipé comme on le jugeait souhaitable. On le fit en supprimant l'impôt perçu à la source pour la défense nationale et en unifiant les taux du droit de timbre sur les coupons. Dès 1945, les rendements de capitaux placés en Suisse ne furent plus assujettis de ce fait qu'à deux impôts, savoir : *a.* Le droit de timbre sur les coupons de 5 pour cent, et *b.* L'impôt anticipé de 25 pour cent. La retenue totale s'est élevée dès lors à 25 ou 30 pour cent selon l'objet de l'impôt. On avait obtenu de la sorte une importante simplification, qui constitua un soulagement aussi bien dans la perception de l'impôt que dans la procédure d'imputation en particulier.

Or, en unissant le droit de timbre sur les coupons à l'impôt anticipé, on vise une nouvelle simplification. Tous les rendements de capitaux imposés à la source doivent être assujettis, en principe, à une retenue uniforme de 30 pour cent au titre de l'impôt anticipé ; il ne sera remboursé en revanche que 25 pour cent. On fait une exception pour les dépôts d'épargne, en raison des égards particuliers qu'il convient de leur accorder, en ce sens que les intérêts annuels n'excédant pas 15 francs seront exemptés comme par le passé, et que les montants d'intérêts supérieurs ne seront assujettis à l'impôt qu'au taux de 25 pour cent au lieu de 30 pour cent ; ici également, 25 pour cent seront remboursés. Mais dans tous les autres cas, la retenue de 30 pour cent doit être la règle. On ne pourra pas, il est vrai, supprimer ainsi absolument toutes les complications qui se présentent, mais bien les réduire au minimum le plus bas qui se puisse concevoir. Tout en tenant compte des exigences particulières de l'épargnant, et notamment du petit épargnant, cette solution présente l'avantage de conserver à la Confédération sous une autre forme le rendement fiscal actuel du droit de timbre sur les coupons, et même de l'augmenter (la retenue de 30 pour cent s'étendant aux lots gagnants, etc.), sans diminuer pour autant de façon sensible les simplifications que l'uniformisation complète des taux aurait apportées dans la perception de l'impôt et la procédure d'imputation.

La commission d'experts a examiné également s'il ne convenait pas, pour rendre la fraude fiscale encore plus difficile, de relever le taux actuel de 25 pour cent de l'impôt anticipé. Une charge totale à la source de 25 pour cent, ou — après addition du droit de timbre sur les coupons — de 30 pour cent est insuffisante pour rendre infructueuse toute soustraction d'impôts directs dus sur le rendement des capitaux que grève la retenue à la source ; dans de nombreux cas, en effet, les impôts directs sur la fortune et sur le revenu de la fortune dépassent sensiblement 30 pour cent du revenu. Néanmoins, aujourd'hui pas plus qu'hier, le relèvement de la retenue à la source à un taux supérieur à 30 pour cent n'est pas recommandable, car il impliquerait les risques d'une fuite des capitaux étrangers placés en Suisse

et d'un accroissement des placements de fortune suisse à l'étranger. Un nouveau relèvement de la retenue à la source ne pourrait être envisagé que si un relèvement analogue avait lieu pour les impôts étrangers perçus à la source (notamment ceux des Etats-Unis). Mais on observe plutôt une tendance contraire. Pour ces raisons, il ne peut guère être question de relever le taux d'impôt au delà de 30 pour cent.

Quant à la question d'élargir le cercle des ayants droit au remboursement, il faut mentionner les requêtes visant à faire bénéficier les Suisses de l'étranger d'un traitement spécial. On propose en particulier le remboursement aux citoyens suisses rentrant au pays des montants d'impôt anticipé échus pendant leur absence (parti radical, union suisse des arts et métiers). Ces points méritent d'être examinés avec soin. Il faut avant tout veiller à ce que de telles concessions ne favorisent pas des abus (désignation d'hommes de paille) et qu'elles ne soient pas pour les Etats étrangers un prétexte à revendiquer les mêmes avantages en faveur de leurs nationaux. En revanche, dans les conventions internationales visant à éviter la double imposition, on ne saurait hésiter à accorder un droit à la restitution (partielle) de l'impôt anticipé aux contribuables de l'Etat qui est partie contractante, lorsqu'il est possible d'obtenir de la sorte, en faveur des contribuables suisses, le remboursement d'impôts étrangers retenus sur le rendement de capitaux. Un droit de cette nature, établi sur le principe de la réciprocité, se trouve prévu dans les projets de convention avec la Suède et avec la Hollande en vue d'éviter la double imposition.

Le rendement net de l'impôt anticipé demeurant acquis à la Confédération une fois que les remboursements ont été effectués ne peut jamais être établi d'une manière précise; il ne peut l'être que par approximation, car les demandes en remboursement de l'impôt perçu au cours d'une année ne sont présentées ordinairement que dans les deux années qui suivent. En se fondant sur les résultats obtenus jusqu'ici, on peut escompter au plus un rendement moyen de 60 millions de francs. Il ne faut en effet pas perdre de vue que l'impôt anticipé peut subir les répercussions d'une crise économique dans la même mesure que les droits de timbre, puisqu'il se perçoit essentiellement sur le rendement des placements de capitaux soumis aux droits de timbre. Le montant indiqué se rapporte à l'impôt anticipé de 25 pour cent; c'est le produit de la charge imposée aux fraudeurs domiciliés en Suisse et aux capitaux placés en Suisse par des personnes domiciliées à l'étranger. La combinaison projetée avec le droit de timbre sur les coupons, si elle est réalisée, aura pour résultat que le montant de 60 millions de francs s'augmentera encore de la partie du taux (5%) qui n'est pas remboursable, c'est-à-dire de 42 millions de francs en moyenne, et passera ainsi à 102 millions de francs (voir ci-dessus lettre c). Mais le rendement des droits de timbre diminuera en proportion (voir ci-dessus, p. 525).

En même temps que les prescriptions concernant l'impôt anticipé retenu sur les rendements de capitaux passeront dans la législation ordinaire, il conviendra de trouver l'assiette légale définitive de l'impôt dû, en vue de garantir les droits du fisc, sur les prestations d'assurances-vie (ACF du 13 février 1945). Cet impôt constitue une mesure de précaution très efficace contre la dissimulation des montants encaissés provenant d'assurances sur la vie, de rentes et de pensions, lors de la taxation de ces prestations relativement aux impôts sur la fortune et le revenu. Il présente une certaine parenté avec l'impôt anticipé. Contrairement à ce dernier, il ne vise cependant pas l'assujettissement des personnes habitant l'étranger. Le produit en est donc versé uniquement par les fraudeurs domiciliés en Suisse. Il n'est d'ailleurs pas destiné à produire un rendement; au contraire, c'est lorsque son produit est nul qu'il atteint le mieux son but. En fait, ce rendement n'est pas très élevé (1946: 506 000 fr.; 1947: 454 000 fr.), mais il suffit peut-être pour que l'on puisse songer à un relèvement du taux afin de mieux empêcher la fraude.

En revanche, l'introduction définitive dans la législation des mesures de contrôle fiscal lors de la certification des avoirs suisses aux Etats-Unis (ACF du 27 décembre 1946) n'entre pas en ligne de compte, car cette certification ne constitue qu'une mesure temporaire dont on peut escompter la disparition dans un avenir plus ou moins rapproché. A ce moment, le contrôle fiscal institué à cet effet deviendra caduc.

e. Impôt sur le chiffre d'affaires.

aa. La plupart des pays européens se sont vus contraints, pendant ou après la première guerre mondiale, d'instituer des impôts sur le chiffre d'affaires frappant les transactions en marchandises. Il s'est révélé que les impôts directs, malgré leurs avantages incontestés, ne peuvent être développés que dans certaines limites qu'il est nécessaire d'observer si l'on ne veut pas nuire à l'économie et violer les principes d'une imposition rationnelle. C'est pourquoi, en sus des principaux impôts directs, l'on perçoit ordinairement des impôts indirects, que l'on développe lorsque les besoins financiers s'accroissent, c'est-à-dire lorsque la charge fiscale, pour rester tolérable, doit être répartie sur une base plus large. Des impôts généraux sur la consommation s'y prêtent singulièrement, par exemple l'impôt sur le chiffre d'affaires.

La question de l'institution d'un impôt fédéral sur le chiffre d'affaires s'est posée pour la première fois immédiatement après la première guerre mondiale et elle fut reprise lors la préparation des programmes financiers de 1933 et de 1936. Elle a aussi été envisagée dans le message du Conseil fédéral du 18 mars 1938 concernant la réforme constitutionnelle des finances fédérales; mais la répugnance assez générale contre les impôts qui frappent la consommation a fait renoncer alors à l'institution d'un impôt sur le chiffre d'affaires et réserver cette source fiscale pour les périodes critiques.

Or la nouvelle mobilisation de guerre créa déjà une situation qui fit paraître impossible de laisser plus longtemps cette réserve inutilisée. Dans notre message du 19 janvier 1940 sur des mesures propres à ordonner les finances fédérales, nous proposâmes donc l'institution d'un impôt sur le chiffre d'affaires adapté à la situation particulière de la Suisse et conçu aussi rationnellement que possible. La réalisation de cette proposition fut toutefois réservée à l'arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1941 (AF du 11 avril 1940 et ACF du 30 avril 1940).

Dans la discussion concernant la structure de l'impôt sur le chiffre d'affaires, on a donné la préférence au système à une phase plutôt qu'à l'impôt général sur le chiffre d'affaires primitivement envisagé (imposition à toutes les phases), car dans ce dernier système on aurait eu un nombre extraordinairement grand d'exploitations contribuables (plus de 400 000) et en conséquence un coûteux appareil de perception. L'impôt général sur le chiffre d'affaires, qui frappe une marchandise et la matière dont elle est faite à *chaque* transaction par laquelle elle passe en allant du producteur de la matière première au consommateur du produit définitif, donne des rendements fiscaux élevés, même si les taux sont bas. La charge totale se répartit et se disperse entre toutes les phases des transactions. En outre, l'administration d'un impôt à toutes les phases est, sous maint rapport, plus simple que celle d'un impôt à une phase, qui exige en pratique des différenciations malaisées. Mais il ne faut pas en oublier les inconvénients. L'un d'eux est que, selon le nombre des transactions par lesquelles passe une marchandise, on aboutit à des charges fiscales différentes. Les grandes entreprises, qui réunissent plusieurs échelons de production et de vente et qui par conséquent évitent des transactions supplémentaires, sont avantagées par rapport aux petites exploitations, ce qui aurait pour conséquence qu'un impôt général sur le chiffre d'affaires favoriserait la centralisation des exploitations, peu souhaitable chez nous. En outre, étant donné que l'impôt général sur le chiffre d'affaires frappe les matières premières et les produits intermédiaires, il constituerait une charge pour les produits finis destinés à être exportés, ce qui aurait des effets défavorables pour une économie qui dépend de l'exportation. Le remboursement des montants d'impôt qui grèvent les marchandises destinées à être exportées nécessiterait une procédure compliquée et coûteuse.

Il était naturel d'étudier également si l'imposition ne pourrait pas frapper les chiffres d'affaires au détail et grever par conséquent la valeur de la marchandise prête à la consommation, qui est exprimée dans le prix de vente en magasin. L'idée d'imposer la consommation se manifesterait ainsi de la manière la plus claire. Mais l'impôt sur les détaillants a l'inconvénient du nombre extraordinairement élevé d'exploitations contribuables, dont la majorité ne dispose pas d'une comptabilité permettant d'établir suffisamment les chiffres d'affaires imposables. En outre, le recouvrement

de l'impôt se heurterait à des difficultés, étant donné le nombre des petites entreprises financièrement faibles.

On aurait eu les mêmes difficultés en instituant un impôt sur les producteurs, car il y a un nombre très considérable de petites exploitations dans la branche de la production. L'impôt sur les producteurs n'est indiqué que lorsqu'il s'agit d'une imposition spéciale de certains produits fabriqués exclusivement dans les grandes exploitations (par ex. la bière et les tabacs).

La solution adoptée en Suisse, qui se fonde sur le *système des grossistes*, a été une tentative d'obtenir les effets fiscaux d'un impôt sur les détaillants, sans devoir obliger les nombreuses petites exploitations commerciales et artisanales à remettre des déclarations d'impôt.

Le taux primitif fixé à 2 pour cent du prix de détail était modéré par rapport aux taux pratiqués dans les Etats étrangers. En 1941, par exemple, les marchandises étaient frappées en Allemagne de 2 pour cent à chaque transaction, donc d'un multiple de 2 pour cent, si la suite des transactions se déroulait normalement. En France, on percevait 3 à 9 pour cent, en Belgique 2,5 à 5 pour cent, en Hollande 4 pour cent. C'est pourquoi, lorsque les dépenses de la mobilisation s'accrurent de façon angoissante, on décida, outre d'autres mesures fiscales nouvelles, de doubler les taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires (sauf ceux qui frappaient les denrées alimentaires, les combustibles, etc.).

bb. D'après le rapport de la commission d'experts, il ne semble pas possible de réorganiser les finances sans l'impôt sur le chiffre d'affaires, qui en est devenu l'un des piliers principaux. La commission déclare que le reproche fait à cet impôt d'avoir des effets injustes du point de vue social est très peu fondé, car on tient compte dans une large mesure de la consommation des milieux moins aisés. Les denrées alimentaires les plus importantes sont franches d'impôt (liste de marchandises exonérées: céréales, produits de mouture des céréales, pommes de terre, pain, lait, beurre, fromage, fruits, légumes, œufs, gaz de cuisine, courant électrique) et les autres (aliments et boissons, à l'exception des boissons alcooliques) ne sont frappées que d'un taux réduit s'élevant à 2 pour cent du prix de détail. On tient compte aussi de la capacité des consommateurs en percevant un impôt sur le luxe de 5 ou 10 pour cent sur une partie notable de la consommation de luxe. La charge totale de l'impôt, dans les dépenses d'une famille d'ouvriers, oscille entre 1,1 et 1,2 pour cent. Si l'on devait trouver, par la voie des impôts directs au lieu de l'impôt sur le chiffre d'affaires, un montant supplémentaire de trois cent millions de francs, on ne pourrait le faire qu'en imposant davantage les petits revenus. La majorité de la commission a été d'avis que la liste des marchandises franches d'impôt devrait être étendue davantage, de manière à écarter les objections encore faites à l'impôt dans les milieux des consommateurs.

L'impôt sur le chiffre d'affaires constituant, dans le commerce des marchandises, un élément des frais généraux (comme les droits de douane, les frais de réclame et de transport, les assurances, les frais d'entrepôt, etc.), mais, contrairement aux autres frais, étant en général, même dans le commerce de détail, facturé séparément en sus du prix de la marchandise, ce qui le rend particulièrement importun aux consommateurs, la commission recommande d'interdire le transfert apparent dans les livraisons au détail. Ainsi seraient facilitées les comparaisons de prix et les transactions elles-mêmes, pour les commerçants et les consommateurs.

Dans les mémoires des gouvernements cantonaux et des associations économiques au sujet du rapport de la commission d'experts, la nécessité de maintenir l'impôt sur le chiffre d'affaires n'est pas contestée; cet impôt n'est rejeté de façon absolue que par un seul parti politique (parti du travail). Au surplus, les avis diffèrent seulement sur le point de savoir si la charge doit être allégée comme le propose la commission d'experts par l'exonération d'autres denrées alimentaires importantes, si le droit actuellement en vigueur doit être repris sans modifications dans la réglementation constitutionnelle, ou s'il faut prévoir une augmentation de la charge fiscale au moyen d'un relèvement portant de 4 pour cent à 5 pour cent le taux normal pour les livraisons au détail.

Il ne serait guère indiqué de relever l'impôt sur le chiffre d'affaires, en raison de l'augmentation qui s'ensuivrait quant à la proportion en pourcentage des taxes sur la consommation dans l'ensemble des recettes fiscales et qui aurait pour conséquence une opposition presque insurmontable. Mais d'autre part il faut mettre sérieusement en garde contre l'idée d'envisager un échelonnement plus ample des taux d'impôt (par ex. d'après le degré de nécessité des marchandises). Le tarif de l'impôt sur le chiffre d'affaires, si l'on réunit à cet impôt l'impôt sur le luxe et l'impôt sur les boissons, aura atteint la limite des spécifications qui peut encore être supportée par les entreprises contribuables. On ne songe pas assez dans certains milieux qu'il n'est pas loisible d'apporter des raffinements (c'est-à-dire des complications) au droit fiscal et de simplifier en même temps la procédure.

L'idée de prévoir des taux variables pour l'impôt sur le chiffre d'affaires, proposée dans certaines requêtes, afin d'utiliser l'impôt pour influencer l'évolution de la situation économique, ne peut être réalisée sans se heurter à de grandes difficultés pratiques. Lors de tout changement de taux d'impôt, afin de maintenir l'équilibre des charges entre les entreprises concurrentes, on doit établir des dispositions transitoires compliquées, empêchant les bénéfices injustifiés lors de majorations et les pertes lors de réductions des taux. Il faut observer aussi que les consommateurs feraient particulièrement opposition aux majorations de taux (qui devraient se faire, du point de vue économique, dans les périodes de prospérité, c'est-à-dire en général

dans les périodes où les prix montent déjà). Pour ces raisons, les taux d'impôt ne doivent être modifiés que le plus rarement possible.

cc. La science fiscale reproche à un impôt sur le chiffre d'affaires perçu sur de larges bases de frapper, par le jeu du transfert, les personnes moins aisées d'une manière relativement plus forte que les milieux dont la situation est meilleure, car la partie des dépenses concernant la consommation de marchandises est, en pour-cent, plus considérable pour les petits revenus. L'exactitude de cette constatation ne peut pas être réfutée d'une manière absolue, et il faut admettre qu'un système fiscal fondé exclusivement ou de préférence sur l'imposition du chiffre d'affaires ne pourrait se justifier du point de vue de la politique sociale. Mais on doit observer que l'impôt sur le chiffre d'affaires n'a été institué qu'à titre complémentaire dans un système fiscal où le rôle principal est dévolu à des impôts fortement progressifs sur le revenu et sur la fortune. Il s'ensuit que les inconvénients de cet impôt s'effacent devant les avantages qui lui sont communs avec les impôts indirects en général (voir p. 461).

Il s'y ajoute que l'exonération des denrées alimentaires les plus importantes et l'application d'un taux d'impôt modéré pour les autres, c'est-à-dire pour la catégorie de marchandises dont la consommation joue un rôle dominant dans le ménage des personnes moins aisées et des familles nombreuses, ont permis, sinon d'imposer progressivement les milieux aisés, du moins d'empêcher que les milieux économiquement plus faibles ne soient relativement surchargés.

Pour juger l'impôt sur le chiffre d'affaires, il est en outre important de constater qu'une partie notable du rendement de cet impôt ne fait que combler une lacune due à ce que la valeur des marchandises a augmenté, alors que les droits de douane sont calculés d'après le poids. Rapportées au revenu national, les recettes douanières s'élevaient en 1938 à 3,4 pour cent. A partir de 1950, elles ne seront plus que 2,3 pour cent et il s'y ajoutera 2,2 pour cent provenant de l'impôt sur le chiffre d'affaires. La charge totale provenant des taxes générales de consommation perçues par la Confédération passera donc de 3,4 pour cent en 1938 à 4,5 pour cent du revenu national, c'est-à-dire que l'augmentation totale sera de 1,1 pour cent seulement.

Bien que les comparaisons avec l'étranger ne soient pas absolument concluantes, vu les différences de la situation économique, il peut être intéressant de rappeler les charges étrangères provenant de l'impôt sur le chiffre d'affaires. L'Angleterre perçoit actuellement des impôts sur le chiffre d'affaires s'élevant à 33,33, 50 et 75 pour cent du prix de gros. La Belgique impose non seulement les livraisons de marchandises, mais aussi les prestations (contrats de louage et de transport); les taux d'impôt oscillent entre 3,5 et 7 pour cent de la contre-prestation. En France, la taxe à la production s'élève normalement à 9 pour cent, les taxes spéciales

sur le chiffre d'affaires vont de 4 à 7 pour cent et les taxes sur les transactions (du commerce de gros) de 1 à 18 pour cent.

dd. Le système de l'impôt sur le chiffre d'affaires adopté en Suisse (système de l'impôt sur les grossistes) a, dans l'ensemble, donné satisfaction. Le choix du sujet fiscal permet d'appliquer l'impôt rationnellement. Sur environ 500 000 exploitations agricoles, industrielles, commerciales et artisanales existant en Suisse, à peu près dix pour cent seulement sont des grossistes contribuables (surtout les exploitations de la fabrication, de l'artisanat et du commerce intermédiaire ayant un chiffre d'affaires annuel en Suisse qui excède 35 000 fr.). L'administration peut ainsi percevoir l'impôt sur le chiffre d'affaires dans un nombre relativement petit d'entreprises qualifiées.

Dans la nouvelle organisation, il n'y aura guère lieu, selon les expériences faites, de prévoir une modification du système de l'impôt sur les grossistes. Quelques changements seulement s'imposent dans la délimitation des sujets de l'impôt, surtout en raison de la réunion projetée de l'impôt sur le luxe et de l'impôt sur les boissons avec l'impôt sur le chiffre d'affaires.

D'après la réglementation actuelle, sont considérés comme grossistes, du point de vue fiscal, les commerçants ou fabricants qui livrent annuellement sur territoire suisse (ou affectent à leur consommation particulière) pour plus de 35 000 francs de marchandises, en tant que les livraisons en gros constituent plus de la moitié du chiffre d'affaires total provenant de transactions en marchandises sur territoire suisse ou que plus de 25 pour cent des livraisons annuelles portent sur des marchandises fabriquées par celui qui les livre; les agriculteurs, sylviculteurs, horticulteurs, viticulteurs, hôteliers et restaurateurs qui font exclusivement les prestations découlant de leur profession ne sont pas grossistes. D'après cette définition, des grandes entreprises du commerce de détail peuvent obtenir des chiffres d'affaires importants en marchandises fabriquées par elles, sans être pour autant assujetties à l'impôt. Des entreprises de ce genre sont favorisées par rapport aux grossistes définis dans l'arrêté instituant l'impôt sur le chiffre d'affaires, car elles n'ont à payer l'impôt que sur les matières premières utilisées à la fabrication. En élaborant la loi d'exécution, il faudra examiner si, pour éviter de telles inégalités, indésirables du point de vue économique, l'on ne doit pas prévoir l'extension de l'assujettissement subjectif à toutes les exploitations commerciales obtenant un certain chiffre d'affaires sur territoire suisse (par ex. 200 000 fr. par an), quelle que soit la composition de ce chiffre d'affaires.

ee. Conformément à la proposition faite par la majorité de la commission d'experts et aux postulats Weber et Sappeur, il faut envisager une extension de la liste des marchandises franches d'impôt. Toutefois, cette liste ne devrait sans doute pas comprendre les comestibles ayant le caractère de denrées non indispensables (confiseries et sucreries, chocolat, gibier, etc.).

Pour évaluer le rendement durable de l'impôt sur le chiffre d'affaires, on doit considérer non seulement les effets de l'extension de la liste des marchandises franches d'impôts, mais aussi la baisse de rendement en cas de crise économique. A noter en outre que, du point de vue de la valeur, plus de 50 pour cent des chiffres d'affaires imposés depuis 1945 concernent sans doute les moyens de production, pour lesquels les premières années d'après-guerre manifestent un besoin de remplacement extraordinaire. Le rendement de l'impôt sur le chiffre d'affaires — qui s'est élevé en 1947 à 430 millions de francs en nombre rond — doit donc être estimé pour 1950 et les années suivantes à 330 millions de francs seulement.

f. Impôt sur le luxe.

aa. La commission d'experts recommande de conserver l'impôt sur le luxe comme complément de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Elle estime restreintes les possibilités d'en augmenter le rendement, vu les intérêts des industries suisses de luxe qu'il faut considérer et les difficultés techniques de diverse nature que présente cet impôt. Le rapport des experts rappelle en outre que les formes de la consommation massive de luxe les plus productives pour le fisc (tabac, eaux-de-vie) sont déjà frappées d'impôts spéciaux ou doivent l'être (impôt sur les boissons). On devrait toutefois tenter de faire rendre davantage encore à cette source fiscale en étendant l'imposition à d'autres marchandises de luxe. Pour ces raisons, la commission d'experts prévoit en 1950 un rendement de 20 millions de francs.

Les gouvernements cantonaux, les partis politiques et quelques associations économiques approuvent, dans leurs mémoires sur le rapport de la commission d'experts, le maintien de l'impôt sur le luxe, alors que l'union suisse des arts et métiers en demande la suppression. Certains proposent de le développer, soit en relevant les taux, soit en étendant l'imposition à de nouvelles marchandises. D'autres prétendent que ce serait une faute de mettre en péril la capacité de concurrence de l'industrie d'exportation en développant les impôts indirects; la liste des marchandises frappées de l'impôt sur le luxe ne devrait pas être élargie, et les taux d'impôt devraient être réduits et non pas relevés. On a proposé aussi de réunir l'impôt sur le luxe à l'impôt sur le chiffre d'affaires.

bb. L'idée sur laquelle se fonde l'impôt sur le luxe, savoir d'utiliser comme source fiscale productive la capacité économique particulière qui se manifeste dans la consommation de luxe, paraît en elle-même singulièrement évidente. Mais un développement de l'impôt sur le luxe tenant compte du sentiment populaire se heurte à de grandes difficultés. En particulier, il n'est pas possible de délimiter de façon incontestable la notion de luxe, qui dépend en grande partie d'opinions subjectives et de jugements de valeur. Ni le départ d'après la nature de la marchandise (par ex. objets en métaux précieux), ni la distinction selon les prix (automobiles ou tex-

tiles d'un certain prix) ne conduisent à des résultats absolument satisfaisants. Il se présentera toujours de nombreux cas où des marchandises faites de matières déterminées ou particulièrement chères ne sont pas utilisées à des fins de luxe. Une charge élevée amène des restrictions de la consommation ou des tentatives d'é luder l'impôt (marché clandestin). Il s'ensuit un dommage pour les arts et métiers de luxe, ce qui est d'un grand poids dans un pays comme la Suisse, où la production de marchandises de luxe est fort développée. M. le professeur Marbach a exposé, dans une consultation détaillée, l'ensemble des problèmes que pose l'impôt sur le luxe (cet exposé a été publié par la maison d'éditions A. Francke SA, à Berne).

Il ne peut donc s'agir de frapper de l'impôt sur le luxe qu'un nombre limité d'objets qui s'y prêtent particulièrement. Cet impôt grève actuellement les vins mousseux, les plaques et films photographiques, les parfumeries et cosmétiques, les tapis noués à la main, les fourrures, les perles, les pierres précieuses, la bijouterie vraie, l'orfèvrerie-or et argent, les montres en métaux précieux, les appareils photographiques, les gramophones et disques, les appareils radiophoniques et leurs pièces détachées. Il sera difficile de trouver en plus de ces marchandises déjà imposées d'autres sortes ou catégories dont l'imposition soit assez productive et pour lesquelles les difficultés techniques rappelées ci-dessus ne seraient pas trop grandes ou les conséquences économiques de la charge fiscale trop considérables.

Aux propositions faites au sujet de l'imposition des automobiles de luxe, il faut répondre qu'il n'est guère possible, pratiquement, de faire un départ exact entre l'automobile de luxe et les autres véhicules utilisés pour affaires commerciales ou professionnelles. Se fonder sur des caractères spécifiques (poids), sur le nombre de chevaux soumis à la taxe ou sur la valeur marchande serait arbitraire et, dans certains cas, injuste. L'imposition des automobiles qui sont réellement de luxe ne serait imaginable que sur la base de leur utilisation effective, dont la constatation supposerait la création d'organes de contrôle compliqués et coûteux. On doit en outre considérer que les automobiles sont frappées de droits de douane importants et qu'il y a des taxes cantonales sur les automobiles. L'imposition des fortes voitures servant au transport de personnes pourrait nuire à l'accroissement du nombre de ces voitures, souhaitable pour des raisons d'ordre militaire, et accélérer la tendance que l'on peut déjà observer à préférer les petites voitures aux véhicules plus forts. Si l'impôt sur le luxe favorisait cette tendance, il aurait en outre sur les recettes douanières provenant de l'importation des automobiles et de la benzine un effet assez défavorable pour que son résultat fiscal définitif devienne problématique. La question d'un renforcement éventuel de l'imposition des automobiles devra être résolue, selon les circonstances, en même temps que celle du financement des tâches qui attendent la Confédération et les cantons en matière de ponts et chaussées.

Pour réaliser la proposition d'instituer un impôt sur les repas d'un prix élevé, etc., il faudrait des organes de perception et de contrôle dont les frais ne pourraient guère être ramenés à une proportion rationnelle avec le rendement de l'impôt. S'il y a moyen pour le fisc d'utiliser ce domaine, ce serait plutôt l'affaire des cantons ou des communes.

Quant à d'autres propositions et exemples étrangers qui concernent l'imposition de marchandises non frappées en Suisse, il y aura lieu d'examiner, lors de la préparation du texte de loi, si elles sont propres à développer l'impôt sur le luxe. Mais on ne peut s'attendre, même dans ce cas, à un surplus de rendement notable.

On ferait mieux de s'abstenir de relever l'impôt — qui a rapporté 17 millions de francs en 1947 — au delà de la mesure prévue, car il s'ensuivrait aisément, comme nous l'avons déjà laissé entendre, une diminution de la consommation des marchandises touchées par le relèvement et une tentation plus forte d'éluider l'impôt; l'industrie suisse de luxe, sensible aux crises, en subirait un dommage et le résultat fiscal serait remis en question. Dans les Etats étrangers où les taux d'impôts sur certaines marchandises de luxe sont plus élevés (en Angleterre ils vont jusqu'à un maximum de 125 pour cent du prix de gros), ce n'est d'ailleurs pas le résultat fiscal qui est le but principal de l'impôt, mais la limitation de la production et de la consommation de luxe.

D'autre part, à la demande de supprimer ou de réduire l'impôt sur le luxe, il faut répondre que l'impôt s'est montré supportable à son taux actuel et que, par conséquent, l'on ne peut y renoncer dans la situation où se trouvent aujourd'hui les finances fédérales.

Puisqu'on ne pourrait guère réussir à accroître sensiblement le rendement de l'impôt sur le luxe en y soumettant d'autres marchandises ou catégories de marchandises, on doit d'autant plus s'abstenir de céder à la demande d'exonérer des groupes de marchandises dont l'imposition rend particulièrement bien. Il faudra cependant éliminer autant que possible, lors de l'élaboration du projet de loi, les inégalités dans la délimitation des marchandises de luxe.

cc. En réunissant l'impôt sur le luxe à l'impôt sur le chiffre d'affaires, on peut en simplifier notablement la perception. Actuellement, l'impôt est perçu chez les détaillants, d'après la procédure d'estampillage pour les vins mousseux, les plaques et films photographiques, les parfumeries et cosmétiques, et d'après la procédure d'immatriculation pour les autres marchandises de luxe.

Les contribuables astreints à la procédure d'immatriculation doivent calculer eux-mêmes l'impôt par trimestre. Beaucoup d'entre eux sont en même temps assujettis à l'impôt sur le chiffre d'affaires en qualité de grossistes et doivent donc faire chaque trimestre deux relevés différents. La réunion des deux impôts permet de se contenter d'un seul relevé pour tous les deux.

Dans la procédure d'estampillage, l'impôt doit être acquitté lors de chaque vente au détail par l'apposition d'estampilles fiscales. Le contrôle est rendu difficile, étant donné le grand nombre de contribuables qui n'ont pas l'obligation de tenir des inscriptions comptables concernant leurs ventes au détail. Si l'impôt sur le luxe est réuni à l'impôt sur le chiffre d'affaires, ces défauts peuvent être évités, car la perception de l'impôt est limitée à un cercle beaucoup plus petit de contribuables, qui satisfont ordinairement, du point de vue comptable et financier, aux conditions nécessaires à l'accomplissement exact des obligations fiscales.

La réunion de l'impôt sur le luxe à l'impôt sur le chiffre d'affaires a cependant l'inconvénient que les marchandises de luxe ne sont pas imposées dans tous les cas lors de leur livraison aux consommateurs (livraison au détail), mais en partie déjà lors de leur livraison aux détaillants (livraison en gros), de sorte que, malgré la graduation des taux pour les livraisons au détail et les livraisons en gros, il peut s'ensuivre certaines inégalités dans la charge fiscale selon les marges existantes dans le commerce de détail. Mais, en étendant l'assujettissement subjectif (voir lettre *e* ci-dessus), on peut compenser en moyenne partie ces irrégularités.

g. Impôt sur les boissons.

aa. Dans notre message du 2 septembre 1933 concernant les mesures extraordinaires et temporaires destinées au rétablissement de l'équilibre budgétaire, nous avons constaté que les impôts sur la consommation, surtout ceux qui frappent la consommation de biens non indispensables (tabac, alcool), sont en Suisse notablement plus faibles que dans d'autres pays. Le problème de l'imposition du tabac trouva par la suite une solution acceptable, et les eaux-de-vie purent être aussi soumises à un système de contrôle et d'imposition qui produit des rendements notables. Les chambres fédérales approuvèrent aussi le projet d'un impôt général sur les boissons (programme financier du 13 octobre 1933). Bien que cet impôt ait rencontré de l'opposition dans le peuple, il entra en vigueur le 1^{er} janvier 1935. Mais la résistance des milieux viticoles entraîna après peu de temps sa suppression (arrêté du Conseil fédéral du 27 septembre 1937).

Malgré le développement notable des impôts fédéraux sur la consommation pendant la seconde guerre mondiale (institution de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt sur le luxe, renforcement de l'imposition du tabac et des eaux-de-vie), l'idée de réintroduire un impôt sur les boissons n'a pas encore été réalisée. La situation actuelle des finances et le poids des impôts déjà existants dans d'autres domaines justifient cependant aujourd'hui que l'on frappe davantage la consommation des boissons sous la forme d'un impôt général sur les boissons, conçu comme un impôt sur les denrées non indispensables.

bb. La commission d'experts a recommandé à l'unanimité l'institution d'un impôt général sur les boissons. Elle a proposé d'imposer à la consumma-

tion des boissons une charge dépassant de 60 millions de francs le rendement des impôts déjà existants en ce domaine (impôt sur le chiffre d'affaires, droits de douane, imposition de la bière et des eaux-de-vie). La comparaison avec la charge frappant la consommation des boissons à l'étranger montre que ce sacrifice n'est ni injustifié, ni insupportable.

Les gouvernements cantonaux, les partis politiques et les associations économiques qui ont été invités à donner leur avis ont presque tous approuvé en principe l'idée de développer l'imposition des boissons. De nombreuses requêtes demandent même que les boissons soient plus fortement imposées. On n'en peut cependant pas conclure qu'un impôt sur les boissons ayant un rendement de 60 millions de francs serait institué sans opposition. En particulier, les organisations professionnelles des producteurs de boissons et les associations de restaurateurs n'accepteront pas sans résistance l'impôt sur les boissons ainsi prévu. Seule l'industrie de la bière s'est exprimée affirmativement en principe, à condition que l'on prévoie un impôt frappant toutes les boissons. (Dans ces conditions, le Conseil fédéral croit pouvoir proposer aujourd'hui un impôt sur les boissons dont le rendement serait de 40 millions de francs; voir ci-après, lettre *dd*).

L'impôt sur les boissons offrira certaines difficultés quant à l'imposition du vin, car les producteurs de vins suisses craignent que la charge fiscale ne pèse sur leurs prix, soit que le transfert ne réussisse pas, soit que la demande diminue. Pour cette raison, ils demandent que l'on ait des égards pour la production de vins indigènes ou que l'on renonce à l'imposer.

Dans un impôt général sur les boissons, on ne peut renoncer à imposer les vins indigènes. De larges milieux s'opposeraient à bon droit à cette mesure de faveur, spécialement les fabricants d'autres boissons, car la concurrence serait influencée à l'avantage du vin. Il ne sera donc pas possible de considérer les demandes des vigneron suisses autrement qu'en fixant des taux modérés ou en adoptant l'imposition du vin par unité de quantité, au lieu de l'imposition d'après la valeur, comme il a été prévu pour les autres boissons, conformément au caractère d'un tel impôt. L'imposition par quantité serait favorable sous maint rapport aux producteurs de vins suisses de qualité à prix élevés.

Certaines requêtes demandent la garantie légale que l'impôt ne reste pas à la charge des producteurs. La loi ne peut pas offrir de garantie absolue de ce genre, car une obligation légale de transférer l'impôt peut être éludée de diverses manières.

En revanche, on peut avancer des arguments décisifs pour affirmer que les inconvénients du système pour les producteurs de vin resteront assez limités, dans des circonstances normales. L'impôt devra être conçu de manière que le producteur de vin ne soit obligé à faire lui-même le relevé de l'impôt et à le payer que s'il livre « professionnellement » ses produits

de façon directe aux consommateurs ou aux restaurateurs. On évitera ainsi normalement que le vigneron ait à supporter une charge fiscale immédiate. En outre la consommation des boissons, comme on le sait par expérience pour tous les autres genres de denrées non indispensables, est peu élastique. Les augmentations de prix ne peuvent influencer le chiffre d'affaires que d'une façon insignifiante ou passagère. Les énormes augmentations qu'ont subies les prix du vin et du tabac ces dernières années n'ont pas amené de recul notable de la consommation, bien que le revenu réel n'ait pas augmenté dans la même proportion.

Il y a des divergences de vues quant à savoir si les boissons non alcooliques, en particulier le cidre doux et le jus de raisin non fermenté, doivent être ou non soumises à l'imposition. Bien que les mémoires demandant que l'on se préoccupe de l'hygiène publique soient fort compréhensibles — il faut rappeler que l'impôt sur les boissons — du moins en premier lieu — vise à soumettre au fisc une forme de la consommation des denrées non indispensables. C'est pourquoi il se justifie aussi d'imposer les boissons non alcooliques, à l'exception de celles qui (tel le lait) sont consommées exclusivement à cause de leur valeur nutritive et ne peuvent donc pas être considérées comme denrées non indispensables. Il est donc juste de frapper toutes les sortes de boissons; les relations actuelles entre les prix ne doivent pas être modifiées ou du moins ne pas l'être essentiellement à l'avantage ou au désavantage de l'une ou l'autre sorte de boisson.

L'imposition de toutes les boissons n'empêcherait pas que, dans l'établissement des tarifs calculés en principe d'après la valeur, ou éventuellement pour le vin d'après la quantité, on tienne compte aussi du degré d'alcool, à côté du caractère de luxe. Il faudra prévoir des taux d'impôt plus bas pour les boissons non alcooliques, et des charges plus élevées pour les autres boissons.

La concurrence des vins étrangers est, pour les producteurs de vins indigènes, bien plus dangereuse que l'impôt sur les boissons. La politique douanière et les effets du statut des vins protègent déjà la production des vins indigènes. Si l'on prévoyait une imposition du vin d'après la quantité et non d'après la valeur, la capacité de concurrence des produits suisses serait renforcée à l'égard des vins étrangers à bon marché.

cc. Partant de l'idée fondamentale que l'impôt sur les boissons est un impôt sur la consommation, qui doit toucher le consommateur par la voie du transfert et le grever selon la nature et le montant de sa dépense, on devra prévoir en principe (avec peut-être une exception pour le vin) l'imposition d'après la valeur. La similitude des méthodes de calcul permet de rapprocher cet impôt de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Les boissons étant déjà soumises actuellement à l'impôt sur le chiffre d'affaires, le seul effet pratique de l'impôt sur les boissons sera, pour la

plus grande partie des contribuables (grossistes), une augmentation des taux d'impôt. On pense aussi que l'impôt sur les boissons pourra être réuni ensuite à l'impôt sur le chiffre d'affaires et à l'impôt sur le luxe.

L'impôt sur les boissons devra être conçu de manière qu'il soit payé normalement par le commerçant intermédiaire, exceptionnellement par le producteur de vin, mais seulement lorsqu'il livre directement ses produits à des personnes privées ou non grossistes (par ex. restaurateurs). Pour les exploitations agricoles moyennes ou petites, qui ne livrent des boissons qu'en petite quantité à des clients non assujettis à l'impôt, la perception pourra être facilitée par la méthode du forfait. On étudie, au sujet de l'imposition des eaux-de-vie auprès des nombreux bouilleurs de cru, s'il ne serait pas possible de trouver, avec la collaboration de la régie des alcools, une procédure de relevé aussi simple et pratique que possible.

L'impôt actuel sur la bière pourra sans doute être rapproché de l'impôt sur le chiffre d'affaires, en tant que partie de l'impôt sur les boissons. La réunion de l'impôt sur les boissons et de l'impôt sur le luxe à l'impôt sur le chiffre d'affaires amènerait, malgré l'extension du tarif de l'impôt, une simplification essentielle de la procédure fiscale.

dd. Selon l'avis de la commission d'experts, l'impôt sur les boissons devrait, comme nous l'avons dit, être conçu de manière à rapporter 60 millions de francs. Après avoir considéré la situation, nous sommes cependant arrivés à conclure que, par précaution, il vaut mieux ne pas trop demander à une nouvelle mesure fiscale. Nous croyons qu'il serait juste de fixer les taux d'impôt de manière que l'impôt sur les boissons ait un rendement de 40 millions de francs.

D'après les estimations dont nous disposons, les chiffres d'affaires en gros pour les différentes sortes de boissons sont, en millions de francs, les suivants :

Vin	240
Eaux-de-vie	50
Bière	90
Cidre	28
Boissons non alcooliques . . .	42
	<hr/>
Ensemble	450

Il sera donc possible, sans appliquer des taux d'impôt trop élevés — dont la fixation définitive est réservée quant au détail à la législation d'exécution —, d'obtenir les 40 millions de francs prévus dans le plan financier pour 1950 et les années suivantes. On devra graduer le tarif d'une manière qui permette de ne pas entrer dans trop de détails et qui tienne compte du caractère de luxe des boissons, ainsi que des charges fiscales

qu'elles supportent déjà (*). On pourrait par exemple imaginer le tarif suivant (où il s'agit seulement de la charge nouvelle, qui s'ajoute aux droits de douane, à l'impôt sur les eaux-de-vie, à l'impôt sur le chiffre d'affaires et à l'impôt actuel sur la bière):

	Charge fiscale supplémentaire	
	Livraisons au détail %	Livraisons en gros %
Vins mousseux, vins doux, vermouth et autres spécialités	12	18
Eaux-de-vie	6	9
Vin	6	9
Bière	—	9
Cidre	6	9
Boissons non alcooliques	3	4

Des taux de ce montant devraient suffire pour obtenir les 40 millions de francs inscrits dans le plan financier pour 1950 au titre de l'impôt sur les boissons. Mais le tarif ci-dessus n'a pour but que de donner une idée du montant approximatif des taux nécessaires pour que le rendement s'élevé à 40 millions de francs. Le détail des tarifs est naturellement réservé à la future loi d'exécution.

Un impôt sur les boissons qui serait perçu dans les limites exposées ci-dessus ne pourrait guère être qualifié d'excessif. Alors que l'imposition des boissons s'élevé par exemple à 125 francs par tête en Angleterre, à 70 francs aux Etats-Unis, à 80 francs en Suède et à 50 francs en Norvège, elle n'est actuellement que de 16 francs en Suisse. La cote par tête atteindrait environ 25 francs chez nous, si l'on instituait un impôt sur les boissons d'un rendement de 40 millions de francs.

Dans l'ensemble de tous les impôts sur la consommation, une mesure fiscale de ce genre paraît supportable pour le consommateur; elle n'entraînerait pas un surplus de travail important pour les contribuables ni pour

(*) Les charges actuelles des valeurs en gros (sans les droits de douane et l'impôt sur le luxe de 10% qui frappe les vins mousseux) sont les suivantes:

Boissons sans alcool	2,5%	
Cidre	6%	
Bière	20%	environ (impôt sur la bière, droit de douane de base, supplément douanier sur le malt et impôt sur le chiffre d'affaires)
Vin	6%	

La charge imposée aux diverses eaux-de-vie est variable, de sorte qu'on ne peut donner un taux général valable quant à la charge préalable. L'eau-de-vie ordinaire, par exemple, supporte une charge de plus de 250% du prix du producteur, le marc 125%, l'esprit-de-vin de 100 à 300%. Pour les liqueurs la charge fiscale s'élevé à environ 10% du prix au détail. Il s'y ajoute 6% d'impôt sur le chiffre d'affaires.

l'administration, puisque l'impôt serait perçu dans la procédure de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

h. Impôt compensatoire.

aa. Dans leurs mémoires sur le rapport des experts, les cantons de Thurgovie, Schwyz et Glaris, ainsi que l'union suisse des arts et métiers, le parti conservateur populaire suisse et l'union ouvrière chrétienne-sociale suisse, se sont prononcés pour le maintien de l'impôt compensatoire, tandis que sa suppression a été demandée par le parti radical-démocratique, l'alliance des indépendants, l'association suisse des ouvriers et employés protestants, la communauté nationale d'action pour la réforme économique, le Redressement national, le comité directeur de l'union suisse du commerce et de l'industrie et l'union suisse des coopératives de consommation.

bb. L'impôt compensatoire se fonde sur l'arrêté fédéral du 6 avril 1939 complétant la constitution fédérale en vue de l'octroi et la couverture partielle de crédits destinés au renforcement de la défense nationale et à la lutte contre le chômage. Aux termes de cette disposition constitutionnelle, la Confédération peut, afin d'amortir partiellement les dépenses qui lui auront été causées par la création de possibilités de travail, percevoir un impôt compensatoire, annuel et progressif, calculé d'après le chiffre d'affaires au détail, frappant les entreprises du commerce de détail dont le chiffre d'affaires au détail est supérieur à 200 000 francs au cours de l'année précédant la taxation. L'impôt compensatoire doit être perçu jusqu'à ce qu'il ait produit, intérêts non compris, 140 millions de francs. La charge frappant le chiffre d'affaires imposable, fixée dans la disposition constitutionnelle elle-même, s'élève à 2 pour mille au moins, et au plus :

- A 4 pour cent pour les magasins à prix unique;
- A 2,5 pour cent pour les grands magasins, les maisons d'assortiment, les maisons à magasins ambulants et les maisons d'expédition tenant diverses espèces de marchandises;
- A 1,5 pour cent pour les entreprises à succursales multiples, ainsi que pour les maisons d'expédition ne tenant qu'une espèce de marchandises;
- A 7,5 pour mille pour les coopératives d'entraide et pour les entreprises du commerce de détail d'un autre genre.

Les deux idées qui ont ouvert la voie à l'institution de l'impôt compensatoire que proposait le département de l'économie publique étaient les suivantes: du point de vue de la politique financière, il fallait trouver une nouvelle source de recettes extraordinaires pour permettre l'amortissement assez rapide du crédit pour la création d'occasions de travail; du point de vue de la politique artisanale, il fallait ramener dans de justes limites l'expansion dangereuse des grandes entreprises du commerce de détail.

L'impôt compensatoire a été, dès le début, très combattu dans les discussions publiques et au parlement. Ce fait amena déjà au cours des

délibérations parlementaires un adoucissement du régime prévu primitivement par le Conseil fédéral (taux maximums gradués d'après le genre d'entreprise, de 4, 2,5 et 1,5 pour cent, au lieu d'un taux maximum uniforme de 5 pour cent des chiffres d'affaires au détail, atténuation de la rigidité de la charge par l'extension de l'assujettissement aux entreprises spéciales du commerce de détail sans succursales et aux sociétés coopératives d'entraide). Dans l'arrêté d'exécution et son règlement, ainsi que dans la pratique, d'autres allègements encore ont été accordés.

cc. Contre l'impôt compensatoire, on objecte en particulier que l'union singulière de buts fiscaux et politiques auxquels l'impôt devait servir d'après l'idée du législateur s'est révélée peu réussie.

Et d'abord son rendement, comme le montre le tableau suivant, est resté bien au-dessous de ce qu'on attendait (dans le message du 20 décembre 1939, le rendement annuel était estimé à environ 12 millions de francs):

Année	Rendement brut en fr.
1941	2 178 420
1942	4 258 774
1943	5 826 153
1944	5 766 273
1945	6 727 141
1946	7 607 084
1947 (résultat présumé)	11 000 000
1941 à 1947	<u>43 363 845</u>

Si l'on n'a obtenu jusqu'ici que 31 pour cent de la somme totale de 140 millions, cela provient en partie de ce que l'impôt compensatoire, en vertu de l'article 21 de l'arrêté fédéral du 24 septembre 1940, n'a été perçu pour 1941 que pour un tiers et, pour 1942 et pour les années suivantes, durant lesquelles l'impôt sur le chiffre d'affaires sera perçu, que pour les deux tiers. Donc, même s'il faut compter aujourd'hui que la période de perception s'étendra au delà des 12 années prévues primitivement, on peut répondre que ce développement était déjà envisagé en partie dès le début. Le rapport du Conseil fédéral du 18 octobre 1938 (FF 1938, II, 573) prévoyait que le rendement de l'impôt serait incertain et diminuerait « dès qu'aura été atteint le but qui lui est assigné sur le plan de la politique de défense professionnelle, c'est-à-dire dès que le mouvement d'affaires refluera en partie vers le petit et le moyen commerc ».

On reproche en outre à l'impôt compensatoire de n'avoir rempli que dans une mesure limitée la fonction économique qui lui était attribuée; il est, dit-on, antisocial, car il touche des entreprises qui seraient en mesure d'augmenter le pouvoir d'achat de larges masses en améliorant la transmission des marchandises et d'autre part d'accorder à leur personnel des conditions de travail relativement convenables. Il faudrait attribuer

à la dévaluation de la monnaie et à la situation économique le fait qu'un beaucoup plus grand nombre d'entreprises individuelles ont atteint le chiffre d'affaires minimum de 200 000 francs (nombre des entreprises contribuables lors de l'institution de l'impôt: environ 1500; contribuables enregistrés le 31 décembre 1946: 2464). L'augmentation notable du cercle des contribuables a aussi accru le nombre de ceux qui sont mécontents de cet impôt.

On répond à ces objections (c'est particulièrement l'avis de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail) que l'impôt compensatoire a rempli sa fonction économique de défense professionnelle dans la mesure où il est supporté principalement par un nombre relativement restreint d'entreprises ayant un gros chiffre d'affaires et des capitaux massifs, la grande partie de l'impôt étant versée par les grands magasins et maisons d'assortiment, les entreprises à succursales multiples et les maisons d'expédition. Le fait aussi que les magasins à prix unique (la catégorie d'entreprise la plus frappée) ont disparu, montre que l'impôt compensatoire n'a pas manqué complètement le but qui lui avait été assigné en matière de défense professionnelle. Dans tout les cas, il faut se rappeler que depuis que l'obligation d'une autorisation spéciale pour l'extension des grands magasins et des entreprises à succursales multiples a été supprimée, l'impôt compensatoire est la seule mesure officielle encore existante pour protéger les petits détaillants contre la concurrence des grandes entreprises.

Enfin, on fait encore valoir, en faveur du maintien de l'impôt compensatoire, que cet impôt est actuellement la seule source de recettes attribuée à la Confédération par la constitution, à part les droits de timbre et les droits de douane. On rappelle que l'article 31 *quinquies* de la constitution ne donne à la Confédération aucun moyen de financer la création d'occasions de travail, puisque la clause de couverture primitivement prévue a été biffée par le Conseil des Etats.

dd. L'exposé qui précède amène à conclure que l'impôt compensatoire, malgré son caractère hybride de mesure prise à la fois en matière fiscale et en matière de défense professionnelle n'a pas complètement manqué son but. C'est pourquoi, vu la difficulté de rétablir l'équilibre des comptes, on ne pourra guère se permettre d'abandonner un impôt attribué à la Confédération par la constitution, limité dans le temps et ayant un but déterminé. Au contraire, il est plus juste de considérer l'impôt compensatoire comme en dehors de la réforme des finances et de continuer à le percevoir jusqu'à ce qu'il ait produit la somme de 140 millions prévue par la constitution.

i. L'imposition du tabac.

Le 1^{er} janvier 1948 est entrée en vigueur la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, qui contient, dans ses articles 113

à 154, les bases de l'imposition du tabac. Le 30 décembre 1947, nous avons édicté l'ordonnance d'exécution pour ces articles. Ces dispositions de la loi remplacent dès le 1^{er} janvier 1948 celles de l'article 42 de l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 assurant l'application du régime transitoire des finances fédérales, arrêté dont la validité expire le 31 décembre 1949. Pour la structure de l'imposition du tabac, nous renvoyons aux actes législatifs susmentionnés, ainsi qu'à notre message du 29 mai 1946 concernant le financement, au moyen de fonds publics, de l'assurance-vieillesse et survivants.

Dans ce message du 29 mai 1946, le rendement de la future imposition du tabac a été estimé à 85 millions de francs par an. Le rendement que l'on peut attendre en vertu des dispositions susmentionnées de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants et de l'ordonnance du 30 décembre 1947 correspond à cette estimation. La commission d'experts a conseillé d'inscrire dans le plan financier comme moyenne annuelle pour les années 1950 et suivantes, 85 millions de francs au titre de l'imposition du tabac. Nous nous rallions à cette manière de voir.

k. La partie générale du droit fiscal de la Confédération.

Le sens et le but d'une réglementation uniforme des institutions générales du droit fiscal ont déjà été traités lorsque nous avons exposé les efforts tendant à simplifier le droit fiscal de la Confédération (ci-dessus, p. 459 et 502). L'exécution d'une codification de ce genre à l'occasion de la réforme des finances fédérales est approuvée par les représentants de la science du droit fiscal, ainsi que par les autorités fiscales et de justice fiscale (Bosshardt « Ein allgemeiner Teil des Bundessteuerrechts in seiner Auswirkung auf das kantonale Steuerrecht », dans *Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, tome 48, p. 433 s.; Blumenstein, E. « Juristische Gesichtspunkte einer künftigen Bundessteuergesetzgebung », dans *Archives de droit fiscal suisse*, tome 16, p. 129 s.); la « conférence des fonctionnaires fiscaux d'Etat » s'est unanimement prononcée en sa faveur et lui attribue une grande importance dans le développement du régime d'ensemble des impôts en Suisse.

Ce qui est commun à tous les impôts fédéraux ou à certains groupes d'entre eux doit être réglementé de manière uniforme. Les divergences multiples, plus ou moins fortuites qu'offrent, dans la législation fiscale actuelle de la Confédération, de nombreuses dispositions concernant des objets déterminés (par ex. la responsabilité en matière fiscale, les moyens de constatation, la procédure de taxation, l'assistance juridique, etc.) doivent être éliminées. Au lieu d'une réglementation dispersée et, sous maint rapport, défectueuse, il faut un ensemble défini qui, bien que se limitant aux principes, présente un système clair et complet. Dans cet ensemble rentre en particulier la réglementation du droit fiscal dit formel

(procédure de détermination de la créance fiscale, justice fiscale, exécution fiscale), la définition des notions de droit fiscal de portée générale, la fixation de règles obligatoires pour l'interprétation des lois et leur application, ainsi que l'établissement de prescriptions assurant l'observation des principes de l'égalité des droits, d'une administration conforme à la loi, de la procédure d'office et du droit à être entendu.

Un avant-projet d'une loi de ce genre, élaboré par M. le professeur E. Blumenstein, existe déjà (voir appendice, p. 311). Il est actuellement l'objet des délibérations d'une commission d'experts restreinte, où peuvent se faire entendre les spéculations de la science juridique comme aussi les expériences des autorités fiscales, de la justice fiscale et des conseillers en matière d'impôts.

L'unification projetée des dispositions générales concernant les impôts permettra une simplification notable des actes législatifs particuliers. Mais elle aura aussi pour conséquence de rendre la réglementation légale plus familière, de contribuer à la formation d'une conscience sûre du droit et de faciliter l'accoutumance aux formes de l'imposition dans les relations économiques.

On peut s'attendre qu'une réglementation synthétique des institutions du droit qui sont communes à tous les impôts fédéraux entraînera un perfectionnement du régime fiscal suisse en général, donc aussi de la législation cantonale et de son application. De même que le droit fiscal fédéral s'est déjà révélé une source de développement créateur pour le droit fiscal cantonal, de même une partie générale du droit fiscal de la Confédération sera profitable aussi quant au développement du droit cantonal, et cela d'autant plus qu'elle est destinée avant tout à servir le droit fiscal formel, ainsi que la formation des notions juridiques et le système du droit et que par conséquent elle est étrangère au domaine de la politique fiscale. Ainsi seraient créées en outre des conditions favorables pour une meilleure adaptation de la procédure cantonale à la procédure fédérale en matière d'impôts (unification des déclarations d'impôt, liaison de mesures de taxation) et par conséquent pour une simplification fort souhaitable des obligations incombant aux contribuables.

8. Réduction de la part des cantons aux recettes de la Confédération.

a. La participation des cantons aux recettes de la Confédération doit être réexaminée dans le cadre de la réforme des finances fédérales, à cause de sa portée financière considérable.

Le rapport des experts du 14 mars 1947 (p. 62) passe sous silence, d'une façon générale, la question d'une participation au produit des impôts fédéraux; il n'y touche qu'à propos d'un supplément de péréquation finan-

cière entre les cantons, qu'on pourrait assurer en réservant un certain montant de la part des cantons aux recettes fédérales. Cependant, l'idée de réduire cette part a fait l'objet de débats répétés, aussi bien dans la sous-commission que dans la commission des experts elle-même. Bon nombre d'entre eux ont en particulier critiqué l'attribution aux cantons de 30 pour cent de l'impôt pour la défense nationale. Les directeurs cantonaux des finances faisant partie de la commission d'experts ont, en revanche, relevé qu'on ne peut supprimer ou réduire la part cantonale des impôts fédéraux sans décharger les cantons de certaines tâches officielles. Les dépenses élevées qu'ils ont dû faire à cause de la guerre ont justifié, fut-il allégué, la proportion relativement forte qu'ils recevaient de l'impôt pour la défense nationale (30%); mais si l'on revient à un système normal et constitutionnel, on peut envisager de réduire leur part.

Les cantons de Zurich et de Soleure, dans leur avis sur le rapport des experts, proposent que les cantons renoncent totalement à toucher une fraction des impôts fédéraux; en ont fait de même le parti conservateur populaire, le parti libéral, l'union suisse du commerce et de l'industrie, l'union suisse des arts et métiers, et l'association suisse des banquiers. Se sont prononcés pour une forte réduction de la part des cantons: le parti radical-démocratique, l'alliance des indépendants, l'union ouvrière chrétienne-sociale, le « Redressement national ». L'union suisse du commerce et de l'industrie voudrait que les cantons reçoivent seulement une provision pour la perception des impôts fédéraux. Les cantons de Schwyz, Appenzell Rh.-Int. et Unterwald-le-Haut se déclarent adversaires de toute suppression ou de toute réduction de la part des cantons.

Nous sommes conscients du fait qu'une réduction ou suppression des parts cantonales aurait de graves conséquences pour les finances de certains cantons et qu'il faudrait donc attendre une vive opposition contre pareil projet. Nous considérons néanmoins qu'il est indiqué d'examiner une fois cette question.

b. Le tableau suivant, établi pour 1946, montre l'importance des sommes reçues par les cantons sur les recettes de la Confédération:

<i>Impôts fédéraux:</i>	Part des cantons Millions de francs
Droits de timbre (20%)	16,5
Taxe d'exemption du service militaire (54%)	9,2
Impôt pour la défense nationale (30%)	67,0
Sacrifice pour la défense nationale II (10%)	46,0
Impôt sur les bénéfiques de guerre (8%) (1)	5,6
A reporter	144,3

(1) L'impôt sur les bénéfices de guerre est perçu en dernier lieu pour l'année 1946; il est remplacé dès 1947 par l'impôt supplémentaire pour la défense nationale perçu sur les revenus du travail et rendements commerciaux dépassant un certain montant; les cantons reçoivent 10% du produit net de ce nouvel impôt.

	Report	144,3
Contribution de crise (40%) ⁽¹⁾	0,2	
Sacrifice pour la défense nationale I (10%) ⁽²⁾	0,2	
Contribution des émigrants aux dépenses pour la défense nationale (33 $\frac{1}{3}$ %) ⁽³⁾	0,0	144,7
<i>Autres recettes de la Confédération :</i>		
Imposition des boissons distillées (50%)	8,7	
Taxes de patentes des voyageurs de commerce	1,5	
Part des droits de douane sur la benzine	8,8	19,0
La part des cantons aux recettes de la Confédération s'est élevée ainsi, en 1946, à un total de		163,7
S'y ajoute la part des cantons au bénéfice net de la banque nationale, soit		3,4
	Total	<u>167,1</u>

c. Le parti conservateur populaire et les associations économiques qui tiennent pour juste et conforme à la situation de droit public des cantons que ceux-ci couvrent au moyen de leurs impôts non seulement leurs besoins financiers mais encore une part appréciable des dépenses de la Confédération ont pour eux la logique lorsqu'ils recommandent surtout l'abolition de la participation des cantons au produit des impôts fédéraux. Mais l'adversaire du système des contingents d'argent des cantons ne refusera pas non plus de reconnaître que l'évolution des circonstances semble recommander un nouvel examen du problème de la participation des cantons aux impôts fédéraux. Elle a atteint des proportions à peine compatibles avec le principe de l'autonomie cantonale en matière d'impôts. Comme on l'a fait remarquer de différents côtés, elle crée une dépendance financière malsaine à l'égard de la Confédération et peut conduire à négliger les ressources fiscales cantonales; c'est ce qui apparaît si l'on compare le produit des impôts de quelques cantons avec les parts qu'ils reçoivent de l'Etat central:

⁽¹⁾ Perçue pour les années 1934 à 1940.

⁽²⁾ Jour déterminant pour l'évaluation de la fortune: 1^{er} janvier 1940.

⁽³⁾ Perçue pour les années 1941 à 1945.

Tableau 36. Impôts cantonaux et part de différents cantons aux impôts fédéraux.

Cantons	Impôts cantonaux sur revenu, fortune, mutations, consommations et luxe.	Part des impôts fédéraux	Part des impôts fédéraux y compris taxe d'exemption du service militaire	Impôts cantonaux sur revenu, fortune, mutations, consommations et luxe.	Parts des impôts fédéraux	Part des impôts fédéraux, y compris taxe d'exemption du service militaire.
en milliers de francs						
Uri	952	378	449	955	435	492
Zoug	1691	903	966	2092	989	1046
Schwyz	1375	998	1115	1782	938	1052
Unterwald-le-Haut	299	203	240	456	235	270
Unterwald-le-Bas	310	296	330	425	209	241
en %						
Uri		39,7	47,2		45,5	51,5
Zoug		53,4	57,2		47,3	50,0
Schwyz	100	72,8	81,0	100	52,6	59,0
Unterwald-le-Haut		67,9	80,3		51,5	59,2
Unterwald-le-Bas		95,5	106,5		49,2	56,7

On dénonce souvent cette situation comme inquiétante du point de vue politique. Certaines autorités et associations consultées qui ont appuyé de motifs solides leur proposition de réduire fortement la part des cantons aux recettes fédérales ont fait remarquer ceci: donner aux cantons la possibilité de se procurer des ressources financières par le canal de la Confédération en évitant une décision du peuple serait porter atteinte au droit qu'ont les citoyens d'intervenir dans les affaires publiques.

Il est en outre incontestable que la participation des cantons au produit des impôts fédéraux ne s'accorde pas complètement avec le principe d'une claire délimitation des attributions fiscales. Si la Confédération reçoit le pouvoir de prélever un impôt, elle doit être également en droit de l'employer pour elle-même. C'est tout particulièrement le cas pour les impôts indirects qu'elle perçoit sans aucune aide des autorités cantonales. Le partage du produit de ces impôts avec les cantons n'est généralement fondé sur aucune raison vraiment objective.

Pour les impôts directs, il faut, à vrai dire, tenir compte du fait que la Confédération vient faire concurrence aux cantons dans un domaine où ils sont souverains. Ajoutons que la Confédération devra, pour le futur impôt fédéral sur le revenu, charger les cantons de la taxation et de la perception, comme elle a dû le faire pour les impôts qui l'ont précédé (impôts de guerre, contribution de crise, impôt actuel pour la défense nationale). Il est recommandable d'intéresser les cantons au résultat de ce travail en leur attribuant un pourcentage qui dépasse la simple provision accordée pour la perception.

Nous fondant sur ces considérations générales, nous examinerons maintenant en détail la question du droit de participation des cantons.

d. L'article 41 *bis*, 2^e alinéa, de la constitution attribuée aux cantons 20 pour cent du produit net des *droits de timbre fédéraux*. En adoptant cette disposition, on admettait que le produit net des droits atteindrait environ 14,5 millions de francs par an et que les cantons, en abandonnant les droits de timbre qu'ils percevaient avant de céder leur compétence à la Confédération, feraient une perte d'environ 1,5 million de francs (FF 1916, IV, 571). Dans la moyenne des années 1918 à 1946, les droits de timbre fédéraux ont cependant rapporté 57 millions de francs par an en chiffres ronds (même plus de 72 millions pour la moyenne des dix dernières années); le total des sommes versées aux cantons pendant ces trente ans est de 328,2 millions de francs (moyenne annuelle de la dernière décennie: 14,4 millions).

On ne peut, certes, pas taxer de complètement fautive l'opinion selon laquelle ces prestations ont abondamment dédommagé les cantons de la limitation apportée à leur compétence fiscale par l'institution de droits de timbre fédéraux; on le peut d'autant moins qu'ils continuent à retirer annuellement environ cinq millions de francs de leurs propres droits de timbre. Il y aurait déjà là une raison de dispenser à l'avenir la Confédération de verser aux cantons une part de ses droits. Il est vrai qu'en 1938 une proposition du Conseil fédéral visant à supprimer le 2^e alinéa de l'article 41 *bis* de la constitution (message du 18 mars 1938 concernant la réforme constitutionnelle des finances fédérales, FF 1938, I, 385 s.) n'a pas été approuvée. Mais depuis lors la situation s'est considérablement modifiée au détriment de la Confédération. C'est pourquoi de nombreux mémoires demandent l'abolition de toute attribution du produit des droits de timbre aux cantons. L'association suisse des banquiers et les cantons de Zurich et de Soleure recommandent une abolition partielle ou l'abandon par les cantons de la moitié de leur part au profit de la péréquation financière (Soleure: au profit de la péréquation des frais d'assistance).

Jusqu'ici, les cantons recevaient 20 pour cent du produit des droits de timbre et des droits sur les coupons. Nous proposons de supprimer les

droits sur les coupons et d'augmenter en revanche l'impôt anticipé (voir page 526). Le produit annuel des droits de timbre (sur les émissions, les titres négociés, les documents en usage dans les transports, les effets de change, les quittances de primes d'assurance) serait ainsi réduit, automatiquement, à environ 49 millions de francs. Pour les raisons exposées plus haut, il conviendrait de renoncer à l'idée d'une attribution de 20 pour cent aux cantons.

On a agité la question de savoir si une certaine partie du produit des droits de timbre ne devrait pas être affectée à la péréquation financière entre les cantons. Il ne nous paraît pas indiqué de constituer une telle part. Les recettes obtenues seraient très variables, car le produit des droits de timbre est soumis à des fluctuations considérables. Cette affectation d'une partie du produit ne cadrerait en outre pas avec la méthode que nous proposons. Elle n'est en outre pas nécessaire; il suffirait à la Confédération de disposer de sommes plus grandes pour la péréquation grâce au fait qu'elle ne serait plus tenue de verser une part des droits aux cantons.

Voilà pourquoi nous proposons de ne pas envisager la reprise de l'article 41 *bis*, 2^e alinéa de la constitution dans le nouvel article 42 *bis*. Il y aurait lieu, par conséquent de fixer dans une disposition transitoire (art. 3, 1^{er} al.) le moment à partir duquel la participation des cantons au produit des droits de timbre fédéraux cessera (31 décembre 1949).

e. La moitié du produit brut de la *taxe d'exemption du service militaire* a été attribuée aux cantons en 1874 (art. 42, lettre *e*, de la constitution; art. 14 de la loi sur la taxe militaire) parce que leur situation était moins bonne que celle de la Confédération et qu'ils avaient des prestations à fournir pour l'habillement et l'équipement de l'armée (procès-verbal du Conseil des Etats, 1873, p. 330, 369, 378). Allant plus loin que l'article 42, lettre *e*, de la constitution, la loi du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire attribua aux cantons (pour éviter si possible une demande de referendum) la moitié du produit net de la taxe militaire (art. 166 OM). Plus tard on alloua aux cantons une provision de 8 pour cent pour leurs frais de perception (article 114 du règlement sur la taxe d'exemption du service militaire); la Confédération ne reçoit ainsi, en fait, que 46 pour cent du produit brut. Elle doit cependant supporter les frais de sa section de la taxe militaire et presque tous ceux de la perception de la taxe à l'étranger. Cette répartition a été critiquée plus d'une fois, notamment par la commission des économies nommée en 1937. Mais les tentatives de réforme se sont heurtées jusqu'à maintenant à la résistance des cantons.

La situation actuelle commande un redressement. La suppression complète de la part des cantons est réclamée par le canton de Zurich, le parti conservateur populaire et l'association suisse des banquiers; le parti radical-démocratique demande, de son côté, qu'elle soit diminuée de façon appré-

ciable. Les circonstances qui militaient en 1874 pour une participation des cantons se sont modifiées de fond en comble. Les cantons sont actuellement dans une situation financière bien meilleure que la Confédération, et celle-ci leur a enlevé pour ainsi dire toutes les charges militaires. D'après les articles 146 à 166 de l'organisation militaire, il leur incombe seulement :

de tenir le contrôle des hommes astreints aux obligations militaires;

de fournir l'équipement personnel des soldats, ce qui n'occasionne aucune dépense puisque le service technique militaire rembourse les frais d'achat aux prix maximums du tarif;

de mettre en état, d'entretenir et de remplacer l'équipement personnel des militaires, ce qui comprend l'exécution des inspections dans les communes et le rétablissement des troupes. La Confédération rembourse tous les frais, y compris ceux de solde, de chauffage, d'amortissement de machines et d'outils;

d'entretenir l'équipement de corps des unités et corps de troupes cantonaux, ce qui exige simplement des contrôles et de petites mises au point puisqu'après chaque période de service d'une troupe l'équipement de corps est remis en état aux frais de la Confédération;

d'administrer (et de magasiner) l'équipement de corps des unités cantonales, ce qui fait l'objet de conventions entre la Confédération et les cantons touchant les arsenaux.

Il ressort de cet exposé que la répartition du produit de la taxe militaire entre la Confédération et les cantons, telle qu'elle est pratiquée jusqu'à maintenant, ne correspond plus au partage des charges dans le domaine militaire. Comme il est question d'adapter la taxe à l'impôt fédéral sur le revenu et que les cantons pourront ainsi percevoir la taxation pour cet impôt, il serait justifié de supprimer leur part du produit de la taxe militaire. Resterait réservé l'octroi d'une provision équitable pour la perception, par exemple de 8 pour cent du produit brut.

f. En 1905, l'émission des billets de banque en Suisse a été unifiée et confiée à la banque nationale, fonctionnant comme établissement central. Les cantons durent en conséquence renoncer à avoir leurs banques d'émission et à en encaisser les recettes correspondantes (taxes cantonales d'émission, bénéfiques d'émission pour les banques et indirectement aussi pour les cantons). Le message du Conseil fédéral du 13 juin 1904 estimait ces recettes à 1,76 million de francs. On invoqua expressément, à cette époque, la situation financière peu favorable des cantons pour soutenir qu'il semblait impossible de les priver de cette ressource sans contre-partie. Celle-ci consista au début en une indemnité prélevée sur le bénéfice net de la banque nationale, à raison de 50 centimes par cent francs de billets

émis au 31 décembre 1902 et de 30 centimes par tête d'habitant. Le premier élément de cette indemnité se réduisit chaque année au prorata des billets de banque cantonaux retirés de la circulation, tandis que le second fut modifié jusqu'à ce que le chiffre ait atteint 80 centimes par tête d'habitant.

Comme la péréquation financière entre la Confédération et les cantons va être réorganisée en liaison avec la réforme des finances fédérales et qu'il devient en même temps nécessaire de reviser la loi sur la banque nationale et l'article 39 de la constitution, on doit se demander si la Confédération ne devrait pas saisir l'occasion pour modifier la répartition du bénéfice net de la banque nationale. Nous visons en particulier le versement de 80 centimes par tête d'habitant, mais aussi l'attribution de l'excédent éventuel, revenant, d'après la loi, pour deux tiers aux cantons et pour un tiers à la Confédération.

Aujourd'hui, les cantons encaissent chaque année un montant d'environ 3,4 millions de francs sans avoir aucune obligation à l'égard de la banque émettrice, cependant que depuis quinze ans, les obligations de la Confédération n'ont pas eu leur contre-partie sous la forme de versements; le mode de répartition actuel ne peut donc pas se comprendre si on l'examine pour lui-même, et il ne s'explique que par la façon dont la banque nationale est née, c'est-à-dire uniquement par l'histoire.

Déjà lors de la fondation de la banque nationale, on s'était, apparemment, rendu compte qu'il y avait quelque chose de pas tout à fait juste dans l'article 39 de la constitution, qui ne parle pas de part de la Confédération au bénéfice net de la banque, mais précise seulement que le solde de ce bénéfice (après les versements au fonds de réserve et l'attribution des dividendes) doit revenir pour les deux tiers au moins aux cantons. Or la création d'un établissement central d'émission impliquerait aussi pour la Confédération une diminution de recettes, représentée par la perte du droit fédéral de timbre sur les billets de banque, qui rapportait une somme d'environ 220 000 francs par an. C'est pourquoi la loi précisa le sens de la disposition constitutionnelle en fixant que le solde du bénéfice, après déduction de l'indemnité fixée par tête d'habitant, doit revenir pour deux tiers aux cantons et pour un tiers à la Confédération. Des bénéfices furent encore répartis pendant la première guerre mondiale et jusque peu après 1930. Depuis 1932, seule l'indemnité par tête de population a été remise à la caisse fédérale pour être répartie entre les cantons. On imposa en revanche à la Confédération l'obligation de garantir l'indemnité due aux cantons, c'est-à-dire d'avancer ce qui manquerait dans le cas où le bénéfice net serait insuffisant. Ce cas se produisit dans les premières années. Les avances ont, il est vrai, porté intérêt et ont été remboursées grâce aux bénéfices nets des années subséquentes. Cela ne change toutefois rien au fait que l'on a imposé à la Confédération une obligation de faire des avances aux cantons.

Le développement tout récent de la situation montre clairement que la politique monétaire de la banque nationale force la Confédération à prendre des responsabilités qui pourraient avoir, suivant les cas, de lourdes conséquences financières.

Pour toutes ces raisons, il y a lieu de se demander si objectivement, on peut encore tenir pour admissible que les obligations de la Confédération envers la banque nationale, ainsi que les dépenses et les pertes faites par elle en corrélation avec l'activité de cet établissement, ne lui donnent droit à aucune contre-prestation matérielle ou à aucune contre-prestation matérielle suffisante, alors que les cantons encaissent chaque année une part garantie du bénéfice net sans porter aucune responsabilité d'ordre politique ou financier. Il est intéressant de lire à ce propos ce que disait déjà le Conseil fédéral dans son message du 26 décembre 1919 concernant la révision de la loi sur la banque nationale : dans les relations entre les cantons et la banque nationale l'avantage est aux premiers et non pas à la seconde, car les prestations qu'ils reçoivent dépassent sensiblement, d'après une juste estimation, ce qu'ils perdent en étant privés du droit d'émettre des billets. Pendant les années 1907 à 1946, pas moins de 138 millions de francs ont été versés aux cantons sur les bénéfices nets de la banque nationale ; 116,8 millions de francs représentaient les indemnités légales. Durant la même période, la Confédération n'a reçu que 10,8 millions, soit à peine 8 pour cent des sommes payées aux cantons.

On peut aussi se demander si les cantons seraient même capables d'exercer aujourd'hui le monopole de l'émission, étant données les exigences économiques considérablement accrues. Il est sans doute permis de le nier, sans faire l'examen approfondi de la question. Dans d'autres domaines qui touchent aux relations de la Suisse avec l'étranger — nous pensons par exemple à la défense nationale — l'évolution de la situation a montré non seulement l'opportunité mais encore la nécessité d'une unification.

Pour toutes ces raisons le moment semble venu d'entreprendre la modification de la répartition des bénéfices dans le sens indiqué. Nous sommes convaincus qu'en renonçant à l'indemnité par tête d'habitant, indemnité qui atteint aujourd'hui 3,4 millions de francs, les cantons ne feraient pas un sacrifice considérable, vu que la somme n'est pas élevée et que leur situation financière est en général favorable. La Confédération a plus que jamais le devoir de s'assurer des ressources financières sur lesquelles personne d'autre ne peut élever des prétentions légitimes. Et cela d'autant plus qu'elle est obligée de réclamer des droits, en matière fiscale, qu'on n'est pas disposé à lui reconnaître sans difficulté. Lui attribuer le bénéfice net, restant après les versements au fonds de réserve et la distribution des dividendes, serait créer une situation claire et nette et tenir compte des circonstances actuelles.

Tableau 37. Taxes de patentes

Cantons	Montant des taxes encaissées	Emoluments de perception	Population
	Fr.	Fr.	
Zurich	351 910.45	14 076.—	674 505
Berne	217 474.—	8 699.—	728 916
Lucerne	68 001.—	2 720.—	206 608
Uri	1 200.—	48.—	27 302
Schwyz	10 262.—	411.—	66 555
Unterwald-le-Haut. . .	1 400.—	56.—	20 340
Unterwald-le-Bas . . .	2 200.—	88.—	17 348
Glaris	14 262.—	571.—	34 771
Zoug	8 830.—	353.—	36 643
Fribourg	40 600.—	1 624.—	152 053
Soleure	71 794.—	2 872.—	154 944
Bâle-Ville.	83 783.—	3 351.—	169 961
Bâle-Campagne	50 887.—	2 036.—	94 459
Schaffhouse	10 555.—	422.—	53 772
Appenzell Rh.-Ext. . .	85 544.—	3 422.—	44 756
Appenzell Rh.-Int. . .	400.—	16.—	13 383
Saint-Gall	133 524.—	5 341.—	286 201
Grisons	18 308.—	732.—	128 247
Argovie	110 887.—	4 435.—	270 463
Thurgovie	34 959.—	1 398.—	138 122
Tessin	28 626.—	1 145.—	161 882
Vaud	136 957.—	5 478.—	343 398
Valais	5 800.—	232.—	148 319
Neuchâtel.	32 822.—	1 313.—	117 900
Genève	49 115.—	1 965.—	174 855
	1 570 100.45	62 804.—	4 265 703
		Coût des formules,	

des voyageurs de commerce, compte de 1945.

Attribution d'après la population	Attribution, y compris les émolu- ments de perception	Sommes versées aux services fédéraux de caisse et de comptabilité	Sommes reçues des services fédéraux de caisse et de comptabilité
Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
232 235.—	246 311.—	105 599.45	—
250 969.—	259 668.—	—	42 194.—
71 136.—	73 856.—	—	5 855.—
9 400.—	9 448.—	—	8 248.—
22 915.—	23 326.—	—	13 064.—
7 003.—	7 059.—	—	5 659.—
5 973.—	6 061.—	—	3 861.—
11 972.—	12 543.—	1 719.—	—
12 616.—	12 969.—	—	4 139.—
52 353.—	53 977.—	—	13 377.—
53 348.—	56 220.—	15 574.—	—
58 518.—	61 869.—	21 914.—	—
32 523.—	34 559.—	16 328.—	—
18 514.—	18 936.—	—	8 381.—
15 410.—	18 832.—	66 712.—	—
4 608.—	4 624.—	—	4 224.—
98 540.—	103 881.—	29 643.—	—
44 156.—	44 888.—	—	26 580.—
93 122.—	97 557.—	13 330.—	—
47 556.—	48 954.—	—	13 995.—
55 737.—	56 882.—	—	28 256.—
118 234.—	123 712.—	13 245.—	—
51 067.—	51 299.—	—	45 499.—
40 594.—	41 907.—	—	9 085.—
60 203.—	62 168.—	—	13 053.—
1 468 702.—	1 531 506.—	284 064.45	245 470.—
listes, etc,	38 594.45	—	38 594.45
	1 570 100.45	284 064.45	284 064.45

g. Notre examen nous a ainsi conduits à proposer la suppression de la part des cantons aux droits de timbre fédéraux et à la taxe d'exemption du service militaire et la cession à la Confédération du bénéfice net de la banque nationale. En revanche, il est indiqué de ne pas abolir la participation des cantons au bénéfice du monopole des alcools et au produit des *taxes de patentes des voyageurs de commerce*. (L'attribution aux cantons d'une part des droits de douane sur la benzine et son importance pour les budgets cantonaux sont traitées dans le chapitre de la péréquation financière entre les cantons.)

Le but de la loi du 4 octobre 1930 sur les voyageurs de commerce n'est pas seulement de protéger le public contre certaines catégories de voyageurs et d'épurer cette profession. Il est aussi d'assurer une compensation répondant aux besoins financiers des cantons. Nous sommes ici en présence d'une sorte de droit fiscal cantonal établi par la législation fédérale; les difficultés qui se produisent entre les cantons en matière d'imposition sont réglées ici par la Confédération. L'article 12, 2^e alinéa, de la loi détermine la répartition des sommes perçues par les cantons sur les patentes (cartes rouges pour les voyageurs de commerce au détail). Les sommes revenant à chaque canton ne sont donc pas, à proprement parler, une part de recettes fédérales; au contraire, le total des recettes encaissées par les cantons est réparti entre eux au *pro rata* du chiffre de leur population après déduction des dépenses effectives de la Confédération.

Les cantons délivrent les cartes et entrent ainsi en possession des taxes correspondantes; ils ne doivent livrer à la fin de l'année que l'excédent éventuel. Il s'ensuit qu'ils ont intérêt à observer les prescriptions légales, de même qu'à punir les infractions et à récupérer les taxes éludées. Si les recettes provenant des taxes de patentes ne revenaient plus aux cantons, la loi courrait le danger de n'être plus appliquée avec le même soin. Les recettes seraient diminuées, et la loi exercerait une action insuffisante du point de vue de la police du commerce. Or, d'une manière générale, la loi a fait ses preuves. Elle a l'approbation des autorités aussi bien que des associations professionnelles et des représentants. Ces considérations s'opposent de façon décisive à une modification du système actuel.

h. Parmi les recettes de la Confédération dont les cantons retirent une part, il y a encore le *bénéfice net de la régie des alcools*, qui, d'après l'article 32 *bis* de la constitution, doit être réparti moitié aux cantons, moitié à la Confédération. Cette disposition a non seulement une histoire tout à fait particulière, mais encore une signification qui dépasse le seul domaine de la politique financière.

Il convient de se rappeler que l'imposition de l'alcool était exclusivement du ressort des cantons avant l'institution d'une loi fédérale dans les

années 1885 à 1887. Les cantons exerçaient leurs prérogatives surtout en percevant les « ohmgelder », mais aussi en frappant d'impôts spéciaux la bière et l'eau-de-vie. D'après la constitution de 1874, les « ohmgelder », qui entravaient le commerce intérieur et avaient fait leur temps auraient dû être supprimés sans compensation en 1890. La législation fédérale sur l'alcool entrée en vigueur en 1887 abrogea cette disposition et la remplaça par des prescriptions nouvelles abolissant les « ohmgelder » avec effet immédiat. En revanche, le nouvel article constitutionnel attribua aux cantons la totalité du produit des droits perçus par la Confédération sur les boissons distillées. Jusqu'en 1932, c'est-à-dire jusqu'à la révision de la législation sur l'alcool, les cantons bénéficièrent de toutes les recettes nettes de la régie des alcools, ce qui leur rapporta une moyenne de six à sept millions de francs par an de 1895 à 1930. Ils étaient du reste tenus d'employer au moins 10 pour cent de leur part à combattre l'alcoolisme.

Lorsqu'un premier projet de révision de la loi sur l'alcool fut présenté en 1919, on admit de plus en plus l'idée que le supplément de bénéfices attendu de la loi révisée devrait revenir à la Confédération pour financer partiellement l'assurance-vieillesse et survivants, déjà en préparation. On proposa donc d'attribuer aux cantons trois cinquièmes et à la Confédération deux cinquièmes du bénéfice total. Consultés sur la question les directeurs cantonaux des finances insistèrent cependant beaucoup pour que la nouvelle réglementation ne diminue pas les sommes que les cantons recevaient jusqu'alors de la régie des alcools. Le texte définitif, accepté par le peuple et les cantons en 1930, prévoit, finalement, une répartition par moitié du bénéfice net entre les cantons et la Confédération. La part de la Confédération est réservée à l'assurance-vieillesse et survivants. En revanche, les recettes provenant des taxes fédérales sur le commerce de détail doivent rester entièrement acquises aux cantons.

Le système adopté en 1930 maintenait ainsi le principe que les cantons ont droit à une part du bénéfice net de la régie des alcools pour remplacer les « ohmgelder » et les impôts sur l'alcool abolis jadis. Le supplément de recettes dû à une meilleure imposition des boissons distillées devait en revanche permettre d'attribuer à la Confédération la moitié des bénéfices sans que les cantons subissent un dommage sous la forme d'une diminution des sommes qu'ils recevaient antérieurement.

Si donc de nouvelles dispositions venaient priver totalement les cantons de leur part et que la Confédération devienne la seule bénéficiaire, le système actuel s'en trouverait bouleversé. N'oublions pas que si l'on supprimait quoi que ce soit de la part des cantons, il en résulterait de graves inconvénients dans l'application de la loi sur l'alcool.

La législation sur l'alcool — il faut le signaler — est une chose extraordinairement délicate. Cette réglementation se heurte en tout temps à de fortes résistances, comme l'ont montré de nombreuses votations popu-

lares. C'est justement parce que cette législation touche si profondément les intérêts économiques et personnels, surtout ceux des producteurs paysans, qu'il y avait un grand avantage à faire en sorte que la régie des alcools, chargée d'appliquer le système, puisse appeler les cantons à collaborer avec elle et à ce que les cantons soient directement intéressés à faire respecter la loi en touchant une part des bénéfices de la régie. Cette participation aux bénéfices a grandement facilité l'application de la législation sur l'alcool.

Les cantons ne participent pas directement à la perception des impôts sur les boissons distillées, mais leurs autorités doivent prêter souvent leur concours pour exécuter telle ou telle prescription de la loi. Ce concours se manifeste surtout dans les mesures relatives à la transformation des vergers et à l'emploi des matières premières distillables, ainsi que lors d'instructions pénales ou de la nomination du personnel des offices locaux de surveillance. C'est pourquoi les cantons sont toujours représentés dans la commission des spécialistes de l'alcool et dans les principales conférences consultatives.

Notons aussi que la loi sur l'alcool touche les cantons de façon très différente; en raison de la diversité de leur structure économique, ils font appel dans une mesure très variable à l'aide de la régie pour l'emploi des matières premières sans distillation et pour la transformation d'arbres fruitiers. Ce sont d'ailleurs les cantons recevant peu de subsides qui fournissent précisément une part appréciable des impôts sur l'eau-de-vie. Il s'agit surtout des cantons romands et du Tessin. Ces cantons se sentiront désavantagés par la législation sur l'alcool si l'on supprime leur participation aux bénéfices de la régie. Mais les autres cantons n'auraient pas non plus le même intérêt à collaborer activement à l'application de la loi; cette application rencontrerait bientôt des difficultés croissantes, en particulier d'ordre administratif et politique. Ces difficultés auraient aussi, bien entendu, une influence défavorable sur le résultat financier de la régie, tant pour les recettes que les dépenses. Et la Confédération ne disposerait ainsi plus intégralement de la part cantonale qu'on entendait lui attribuer.

Supprimer la part cantonale signifierait aussi, forcément, supprimer la dîme de l'alcool, qui constitue une aide très importante et en partie indispensable dans la lutte contre l'alcoolisme dans ses causes et dans ses effets. On peut se demander si et dans quelle mesure les cantons continueraient à verser d'eux-mêmes ces subsides; dans certains cas, la Confédération devrait même intervenir, mais les difficultés seraient considérables lorsqu'il s'agirait d'œuvres purement cantonales. La répartition de la dîme de l'alcool a souvent été critiquée. Mais au moment où il est question de la supprimer, on aperçoit plus nettement l'importance que cette institution revêt aujourd'hui. Mentionnons à ce propos que plusieurs cantons dépensent pour la lutte contre l'alcoolisme plus de 10 pour cent de leur part des bénéfices de la régie. Il est clair que si l'on abolissait cette part,

et avec elle la dîme de l'alcool, les efforts faits pour combattre l'alcoolisme, ainsi que toutes les œuvres sociales financées à l'aide de la dîme, subiraient un coup qui pourrait avoir dans certains cas des conséquences catastrophiques. Au moment même où l'alcoolisme paraît être de nouveau en recrudescence, il serait inadmissible de supprimer la principale ressource financière servant à le combattre.

L'idée d'abolir la participation des cantons aux recettes de la Confédération est née, nous l'avons montré, de considérations d'ordre général: le désir de délimiter clairement la compétence fiscale de la Confédération et celle des cantons et le souci d'éviter qu'ils ne dépendent d'elle du point de vue financier. Mais précisément dans le cas de l'imposition de l'alcool, ces préoccupations se justifient fort peu, puisque les articles 32 *bis* et *quater* de la constitution déterminent clairement la compétence: à la Confédération l'impôt sur les boissons distillées, aux cantons les droits sur le commerce de détail et les taxes de patentes d'aubergistes. On ne peut guère affirmer que les cantons dépendent financièrement de la Confédération, car leur part aux bénéfices de la régie est vraiment trop petite et ils sont en outre appelés à contribuer à l'application de la loi sur l'alcool.

Si l'on décidait de ne plus leur accorder cette part, il est évident qu'on devrait racheter cette suppression par des inconvénients qui dépasseraient largement les avantages. L'intérêt bien entendu de tous commande de renoncer à cette mesure.

i. Les considérations qui précèdent nous amènent aux conclusions que voici. L'impôt sur les coupons doit être supprimé et remplacé par un relèvement de l'impôt anticipé. La part des cantons aux autres droits de timbre — qui rapporteront environ 49 millions dès 1950 — doit également être supprimée. Les cantons feront ainsi une perte d'environ 14 millions par rapport à la moyenne annuelle de la dernière décennie ou de quelque 10 millions si l'on considère seulement les droits de timbre autres que le droit sur les coupons. Il convient d'abolir la participation des cantons au produit de la taxe d'exemption du service militaire, tout en réservant l'octroi d'une provision convenable pour la perception. Les recettes cantonales en seraient diminuées d'à peu près 8 millions de francs par rapport au chiffre de 1946. La part des cantons au bénéfice net de la banque nationale, après déduction des versements au fonds de réserve et des dividendes, devrait revenir à la Confédération; les cantons perdraient 3,4 millions de francs par rapport à 1946. Si la Confédération renonçait à demander aux cantons le sacrifice de ces trois participations aux recettes, il en résulterait pour elle, dès 1950, une perte annuelle de 11 à 12 millions de francs.

Il y a lieu de renoncer à priver les cantons de leur part du bénéfice de la régie des alcools et du produit des taxes de patentes des voyageurs de commerce.

II. DROITS DE DOUANE

La commission d'experts a exprimé l'avis que les hausses de prix qui se sont produites depuis le début de la seconde guerre mondiale ont diminué la charge douanière relative; qu'un relèvement adéquat des droits de douane doit avoir pour effet de redonner aux recettes douanières l'importance qu'elles avaient avant la guerre du point de vue économique et fiscal; que les positions consolidées se prêteraient particulièrement pour ces relèvements.

Dans les avis émis au sujet de cette suggestion, on a soulevé d'autres questions de politique douanière. On a proposé, par exemple, d'adapter aux conditions modifiées la pratique actuelle en matière de tare et d'examiner si le système actuel des droits d'après le poids n'était pas désuet et ne devrait pas être remplacé par le système des droits *ad valorem*.

1. Les recettes douanières.

A la fin de la première guerre mondiale, on avait cherché à augmenter les recettes de la Confédération en première ligne par le relèvement des droits de douane. Par arrêté du 18 février 1921, l'Assemblée fédérale avait autorisé le Conseil fédéral à adapter les taux du tarif des douanes à la situation économique, compte tenu des règles constitutionnelles. Sur quoi fut établi, le 8 juin 1921, un tarif qui entra en vigueur le 1^{er} juillet 1921. Le tarif douanier de 1902 était un tarif général à appliquer sans changement seulement aux positions où les traités de commerce ne prévoyaient pas des taux plus faibles. Le tarif du 8 juin 1921 est, lui, un tarif d'usage. Il a modifié le rapport entre droits protecteurs et droits fiscaux en faveur de ces derniers; dans les premières années de son application, les considérations de politique commerciale passèrent à l'arrière-plan. Sa portée fiscale était considérable; de 1919 à 1923, le produit des droits passa de 68 à 179 millions de francs. L'initiative douanière de 1922, dirigée contre cette évolution, fut rejetée le 15 avril 1923.

Dans l'accroissement des recettes douanières jusqu'en 1932 se reflétèrent aussi bien le développement des importations que l'extension du tarif des douanes. En 1927, on releva sensiblement les droits de douane sur les véhicules automobiles et l'on introduisit les droits supplémentaires sur l'orge à brasser, le malt à brasser et la bière. Les années suivantes, le rendement des droits de douane fléchit fortement par suite d'une dépression économique. Ni l'augmentation de l'imposition de l'orge à brasser, du malt à brasser et de la bière en 1932, du tabac, du café et du thé en 1933 et des carburants pour moteurs en 1935, ni le relèvement de droits ne purent arrêter le recul des recettes douanières. Une amélioration ne se produisit qu'en 1938 par suite des armements et de l'augmentation consécutive des importations. Du point de vue du rendement des droits, ce furent surtout les entrées de benzine, vin en fûts, tabac, sucre, céréales, denrées alimen-

taires de provenance animale, café brut, fruits, légumes, automobiles et fer, qui marquèrent une hausse. En 1939, année caractérisée notamment par la constitution de grandes réserves de sucre et de froment, les droits sur ces marchandises représentaient plus des trois quarts des recettes douanières. Celles-ci dépassèrent largement, avec 345 millions de francs, tous les chiffres enregistrés précédemment. Les difficultés d'approvisionnement pendant la seconde guerre mondiale entraînèrent un rapide fléchissement des recettes. Les droits de douane perçus à la frontière en 1944, année où ils étaient tombés au niveau le plus bas enregistré depuis l'introduction du tarif d'usage actuel, ne rapportèrent que 138 millions de francs. Le déficit fut particulièrement accentué pour la benzine; il fut relativement le plus faible pour le tabac et le vin, dont l'imposition représentait 40 pour cent des droits d'entrée. Ce n'est que pendant l'année d'après-guerre 1946 qu'il se produisit, par suite de l'amélioration des conditions d'approvisionnement, un accroissement sensible des recettes douanières. Cette évolution a persisté jusqu'ici.

Du point de vue du poids, les importations en 1947 ne sont inférieures que de 4 pour cent environ (300 000 t) à celles de 1938. Si l'on tient compte du fait qu'entre ces deux années, le déchet d'importation est de 225 000 tonnes pour les céréales panifiables et de 1,200 000 francs pour le charbon, il est clair qu'on a importé d'autant plus de marchandises plus fortement imposées. Aussi la statistique révèle-t-elle que, par rapport à la période d'avant-guerre, nous avons reçu beaucoup plus d'automobiles, machines, appareils, huiles minérales, huiles de goudron, fer, aluminium, produits textiles, chaussures et papier qu'avant la guerre. Comme il s'agit sans doute essentiellement de marchandises que l'industrie, les arts et métiers et les entreprises de transport n'avaient pu importer précédemment en quantités suffisantes, on ne peut compter à la longue sur des recettes douanières aussi élevées. Des tendances qui agissent dans le sens contraire se font cependant sentir: si la situation politique mondiale n'empire pas de nouveau, il est permis de compter avec la normalisation des importations de céréales panifiables et de charbon. Le rationnement du sucre, du beurre, des graisses, de la farine, du pain, des pâtes alimentaires et du riz se traduit actuellement par un déchet de plus de 5 millions de francs. Les possibilités d'importation s'étant accrues, le rationnement pourra être supprimé. Avant la guerre, les importations d'Allemagne fournissaient environ 60 millions de francs de recettes douanières; actuellement, nous ne tirons de ce pays que du bois et du charbon, qui rapportent peu au fisc. Il est extrêmement difficile de prévoir si, quand et dans quelle mesure une régression se produira et quelle en serait la portée fiscale.

Si l'on confronte d'une manière prudente les facteurs de hausse dus aux conditions économiques passagères, qui font prévoir une régression des recettes douanières, avec les tendances à l'amélioration, qui résident

Tableau 38. Recettes douanières de 1922 à 1948 ⁽¹⁾.

Compte d'Etat Année	Produit total	Rendement des		Compte d'Etat Année	Produit total	Rendement des	
		droits perçus à la frontière (²)	impositions à l'intérieur du pays (³)			droits perçus à la frontière (²)	impositions à l'intérieur du pays (³)
	Millions de francs				Millions de francs		
1922	160	148	12	1936	299	239	60
1923	179	166	13	1937	302	238	64
1924	201	186	15	1938	303	250	53
1925	213	193	20	1939	345	286	59
1926	221	202	19	1940	279	214	65
1927	229	208	21	1941	221	148	73
1928	252	231	21	1942	198	132	66
1929	267	245	22	1943	176	110	66
1930	288	263	25	1944	138	75	63
1931	296	270	26	1945	141	77	64
1932	304	279	25	1946	333	250	83
1933	291	264	27	1947 ⁽⁴⁾	328	250	78
1934	299	260	39	1948 ⁽⁴⁾	426	330	96
1935	315	257	58				

(¹) Sans les droits supplémentaires (p. ex. en 1948 sur le beurre et le vin en fûts, au total 12,5 millions de francs) et sans les taxes et autres redevances (p. ex. en 1948 environ 25 millions de francs).
⁽²⁾ Droits d'entrée, droits de sortie et droits sur la benzine.
⁽³⁾ Imposition du tabac et de la bière.
⁽⁴⁾ Budget.

dans la normalisation de la structure des importations, il paraît indiqué de budgéter à 330 millions de francs environ les recettes résultant des droits de douane perçus à la frontière en moyenne des années 1950 et suivantes.

2. Charges douanières.

a. Si l'assortiment des marchandises importées et les taux de droit restent inchangés, les charges douanières seront inversement proportionnelles à l'évolution des prix du commerce extérieur. En d'autres termes, si les prix montent, les charges fléchiront normalement et s'ils baissent, elles augmenteront.

Pendant les deux guerres mondiales, le pouvoir d'achat de notre franc a diminué. A en juger par les prix du marché international — un indice des prix du commerce extérieur manquait pour les années de la première guerre — les prix des marchandises importées en 1920 étaient, suivant estimation, plus du double de ceux de 1938. Pendant le même laps de temps

la charge douanière avait diminué de moitié. Par suite de la revision tarifaire de 1921, elle augmenta dans une mesure considérable. Un nouvel accroissement sensible de la charge douanière ne fut enregistré que pendant la crise économique, vers 1930; elle était due à la baisse des prix du commerce extérieur et au relèvement simultané des droits de douane.

C'est en 1935, année où les importations tombèrent au niveau le plus bas, que la charge douanière atteignit le chiffre le plus élevé enregistré jusqu'alors en Suisse. La dévaluation de notre monnaie en automne 1936 et la hausse progressive des prix du marché mondial se traduisirent de nouveau par une diminution de la charge douanière. Lorsque, pendant la dernière guerre, les prix des marchandises importées montèrent en flèche, la charge douanière diminua rapidement et d'une manière continue. Une charge douanière fondée sur des droits spécifiques diminue forcément quand le pouvoir d'achat de la monnaie baisse; l'ajustement suppose, comme c'était le cas en 1921 avec le nouveau tarif d'usage, le relèvement des droits. Enfin, il y a lieu de rappeler que la charge résultant des droits de douane pour l'économie et la population ne doit pas être considérée isolément; elle est en connexité étroite avec les autres impositions indirectes, notamment avec l'impôt sur le chiffre d'affaires. Par ailleurs, nous avons fait remarquer qu'il doit exister toujours une certaine relation entre les recettes totales provenant des droits de douane et de l'impôt sur le chiffre d'affaires et le produit des impôts directs. Dans la question de la charge douanière, il importe également de ne pas oublier le rapport entre les recettes douanières et les dépenses faites par la Confédération pour réduire le coût de certains produits de première nécessité. Aux recettes douanières de 330 millions de francs prévues au budget de la Confédération pour l'année 1948, il est permis d'opposer les dépenses de 260 millions de francs destinées à diminuer le coût de la vie; à peu près quatre cinquièmes de la charge douanière sont compensés par les dégrèvements susmentionnés. L'allègement qui résultera pour les finances fédérales de la réduction désirée de ces subsides aura pour effet d'accroître l'importance des droits de douane pour les finances.

Nous suivons attentivement le mouvement des prix et les fluctuations sur le marché et mettrons à profit, le cas échéant, les possibilités de relever les droits de douane lors de baisses de prix, en tant qu'il ne sera pas possible d'en faire bénéficier directement les consommateurs sous la forme d'une diminution du coût de la vie.

δ. Le tarif douanier suisse se fonde sur le système des droits spécifiques ou quantitatifs. La charge douanière, c'est-à-dire le droit payé par rapport à la valeur des marchandises acquittées, est indépendante du prix des marchandises, ainsi que nous venons de l'exposer. Les recettes douanières ne suivant pas le mouvement des prix.

Il en va autrement du système des droits *ad valorem*. Avec celui-ci, le droit de douane à acquitter se calcule d'après la valeur de la marchandise

et non selon le poids. Il constitue un pourcentage déterminé de cette valeur. Les recettes douanières oscillent suivant les prix du marché mondial, même si les quantités restent les mêmes. Vu les besoins financiers accrus de la Confédération et l'importance relativement réduite des droits de douane pour les finances fédérales, il est compréhensible que l'on demande d'abolir le système des droits spécifiques et de le remplacer par celui des droits *ad valorem*.

A première vue, ce système paraît être plus équitable que le premier, parce que le droit est calculé d'après la valeur effective de la marchandise. Mais dans la pratique, ledit système présente de sérieux inconvénients. Pour les organes de la douane, il est le plus souvent extrêmement difficile, pour ne pas dire impossible, de déterminer la valeur réelle d'une marchandise. Les pays qui ont adopté ce système exigent généralement, pour la détermination de la valeur, la production des factures originales, qui souvent doivent être légalisées par un représentant consulaire du pays de provenance. La plus grande difficulté réside dans la notion de la valeur; que faut-il entendre par là? Pour quelques pays, c'est la valeur d'achat laquelle, suivant la provenance et les conditions de marché, peut différer pour la même catégorie de marchandise ou un genre de produit similaire. Ailleurs est réputé valeur le montant des frais de production dans le pays de provenance. Dans d'autres États encore, l'administration des douanes considère comme valeur le montant à payer pour la marchandise du même genre au titre de frais de production dans le pays d'importation. Toutes ces notions souffrant encore diverses interprétations, il est facile de se représenter les inconvénients et contestations que doit entraîner la détermination de la valeur par les agents de la douane. Enfin, il ne faut pas oublier que les redevables ne sont que trop tentés de remettre des déclarations de valeur inexactes ou incomplètes, etc. et que le système des droits *ad valorem* favorise l'importation de marchandises offertes à vil prix. Ces importations sont en contradiction avec le besoin de protection de notre industrie indigène.

Pour un petit pays dépendant étroitement du marché mondial, n'entre en ligne de compte qu'un système douanier ne nécessitant pas un appareil trop compliqué pour le contrôle et la revision.

Ceux qui préconisent un changement de système oublient sans doute aussi que la loi fait déjà de la valeur de la marchandise le point de départ pour la détermination du taux du droit spécifique. Un nouvel examen de ce problème a confirmé que le système actuel des droits spécifiques est mieux adapté que le système des droits *ad valorem* aux besoins de l'économie suisse et à ceux du fisc fédéral. Aussi convient-il de le conserver.

c. Les conventions commerciales conclues entre la Suisse et les États étrangers, les efforts en vue de créer une union douanière européenne et la tendance d'abaisser en principe les barrières douanières internationales

incitent à se montrer circonspect à l'égard des vœux de ceux qui voudraient voir relever d'une manière générale les droits de douane. Nous n'écartons nullement l'idée qu'il est peut-être encore possible d'augmenter les droits non consolidés par les traités, notamment pour certains articles de luxe, sans qu'il en résulte des répercussions défavorables sur notre politique commerciale. Nous poursuivons l'examen de la question. Pour ce qui est des questions spéciales relatives à l'imposition de la benzine, de la bière et du vin, nous renvoyons à l'exposé du présent rapport concernant la compensation financière intercantonale ainsi que l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt sur le luxe.

d. La question de savoir si l'adoption d'une pratique nouvelle pour le calcul de la tare pourrait avoir pour effet d'accroître les recettes douanières a fait l'objet d'un examen approfondi.

D'après notre législation douanière, les droits de douane sont perçus sur la base du poids brut. En fixant les taux des droits, le législateur est parti du principe que l'on présente les marchandises à dédouaner complètement emballées, c'est-à-dire avec les enveloppes intérieures (papier, boîtes pour la vente, etc.) et les emballages extérieurs (caisses, fûts, etc.).

Le poids de l'emballage extérieur représente la tare. L'ordonnance sur la tare de 1926, édictée par le Conseil fédéral, indique la tare minimum pour chaque numéro du tarif. Lors du calcul des taux, il a également été tenu compte de cette tare minimum, de manière à obtenir par l'acquiescement au poids brut, une imposition en rapport avec la valeur des marchandises, suivant l'intention du législateur.

Or il a été constaté que, depuis l'entrée en vigueur du tarif d'usage de 1921, notamment depuis la fin de la dernière guerre, l'état de nombreux emballages a subi des modifications graduelles. Ainsi on emploie aujourd'hui fréquemment de légères boîtes de carton en lieu et place de caisses de bois, ou des récipients en aluminium au lieu de fûts en tôle de fer. De la sorte, l'imposition douanière en pourcent de la valeur de la marchandise, qui est voulue par le législateur, n'est plus atteinte dans de nombreux cas. Nous examinons la question de l'adaptation des prescriptions sur la tare à la pratique modifiée du commerce en matière d'emballage. L'affaire est de notre compétence.

III. AUTRES RECETTES

1. Excédent de la régie des alcools.

L'imposition des boissons distillées a procuré à la Confédération une somme de 8,5 millions de francs pour chacun des exercices de 1944/45 et de 1945/46. Pour celui de 1946/47, la somme a même atteint 15 millions de francs. Dû à des circonstances extraordinaires (situation économique favorable), ce résultat ne pourra vraisemblablement pas être dépassé. Il conviendrait toutefois que la part de la Confédération pût rester à 12 millions de francs dès l'année 1950. Pour cela il faudrait cependant que les

résultats obtenus jusqu'ici en matière de taux fiscaux et d'utilisation des fruits et des pommes de terre sans distillation puissent être maintenus et consacrés par la législation, comme on cherche à l'obtenir par une revision partielle de la loi sur l'alcool. La part de la Confédération ne pourra atteindre 12 millions de francs que si cette revision est menée à chef.

2. Excédent de recettes de l'administration des postes, télégraphes et téléphones.

La commission d'experts nous a recommandé d'augmenter à 75 millions de francs, de façon durable dès 1950, le revenu net de l'administration des postes, télégraphes et téléphones, lequel s'est élevé à 25 millions de francs pour chacune des années 1936 à 1947.

Considérant que ladite administration a renoncé, jusqu'ici, à adapter énergiquement les taxes au renchérissement qui s'est produit durant la guerre, la commission d'experts estime qu'il est indispensable d'accroître sensiblement les recettes par une élévation proportionnelle des taxes postales, télégraphiques et téléphoniques. Si on les augmentait de 25 pour cent, l'accroissement des recettes permettrait de verser 75 millions de francs à la caisse fédérale.

La plupart des gouvernements cantonaux, le parti radical-démocratique, l'union suisse du commerce et de l'industrie, l'union suisse des arts et métiers et l'association suisse des banquiers se sont exprimés en faveur de l'augmentation recommandée par les experts. Un petit nombre de gouvernements cantonaux, le parti socialiste, le parti démocratique et le parti du travail, de même que l'union syndicale suisse, l'union suisse des coopératives de consommation et la fédération suisse du tourisme se sont exprimés contre cette augmentation.

Des raisons d'ordre économique et constitutionnel ont été alléguées contre l'augmentation de 50 millions de francs, c'est-à-dire à 75 millions, recommandée par les experts, du versement de 25 millions à la caisse fédérale. Après avoir examiné attentivement la question, nous sommes arrivés à la conclusion qu'un relèvement des taxes, devant rapporter au moins 50 millions de francs, est devenu inévitable en raison du plan financier à établir pour la moyenne des années 1950 et suivantes et sur lequel doit se fonder le nouveau régime constitutionnel des finances fédérales. Nous avons aussi jugé que ce relèvement n'était pas incompatible avec le programme économique de la Confédération relatif à la stabilisation des prix ni avec les dispositions constitutionnelles en matières de taxes.

Nous avons décidé, le 22 janvier 1948, une augmentation de taxes et émoluments des postes, télégraphes et téléphones, augmentation qui est dans les limites de notre compétence et qui doit de porter le versement de l'année 1948 au montant prévu par l'arrêté fédéral du 17 décembre 1947 concernant le budget de 1948. Les mesures prises en vertu de notre com-

pétence rapporteront vraisemblablement une recette supplémentaire de 19 millions par an.

D'autres relèvements de taxes, au titre des mesures liées à la réforme des finances de la Confédération, exigeront une modification de la loi sur le service des postes; cette modification fera l'objet d'un message particulier à l'Assemblée fédérale.

III. Rendement de la fortune.

Comme celle de toutes les autres collectivités publiques, la fortune de la Confédération se compose d'éléments productifs et d'autres qui ne le sont pas. Font notamment partie du premier groupe le portefeuille, les prêts et les participations, la fortune improductive étant constituée par les réserves d'or et surtout par les bâtiments et les biens mobiliers, sans lesquels la Confédération ne pourrait remplir les tâches qui lui sont assignées.

En 1930, la fortune productive de la Confédération était de 816 millions et l'improductive de 418 millions de francs. En raison surtout du prêt de 700 millions accordé aux chemins de fer fédéraux, la fortune productive continua d'augmenter, pour atteindre 1521 millions à fin 1938. Quant à la fortune improductive, elle s'élevait, à la même époque, à 425 millions. Elle s'est, il est vrai, accrue au cours de la seconde guerre mondiale, pour être de 2041 millions à fin 1944. Cette augmentation est due avant tout aux acquisitions d'or, à la constitution d'un capital de dotation des chemins de fer fédéraux et à l'état des disponibilités. A la fin de l'année 1946, la fortune productive s'élevait à 1528 millions; elle était donc à peu près de la même importance qu'en 1938, bien qu'une partie des prêts aux chemins de fer aient été entre-temps remplacés par des avances à des Etats étrangers. Les ventes d'or qui ont eu lieu jusqu'à fin 1946 permettent de prévoir que jusqu'en 1950 la fortune improductive se réduira à 1400 millions et que la fortune productive atteindra 1600 millions.

Si l'on veut déterminer le rendement de la fortune, les éléments productifs doivent seuls être pris en considération. Ce sont les suivants:

	1930	1938	1946	1950 (prévisions)
	millions de francs			
Titres, hypothèques, prêts, avances, participations	274	532	406	405
Placements fermes en banque	120	—	—	—
Accords de paiement avec l'étranger	—	—	480	515
Prêts aux CFF (1) et aux PTT	344	903	484	630
Divers (prêts, stocks)	78	86	158	50
Total	816	1521	1528	1600

(1) sans le capital de dotation, qui figure parmi les éléments improductifs de la fortune.

Le montant des intérêts de la fortune dépend dans une grande mesure de l'importance des éléments qui la composent. On ne pourrait donc tirer, pour l'avenir, des conclusions sûres d'un examen du rendement des capitaux productifs pris dans leur ensemble. Pendant ces dix dernières années, le rendement moyen varia entre 3 et 4 pour cent. En nous fondant sur les éléments de la fortune tels que nous les avons prévus, nous avons admis dans le plan financier pour les années 1950 et suivantes, un rendement de 39 millions de francs, qui se répartit comme il suit :

Titres, hypothèques, prêts, avances, participations et accords de paiements	millions	12,0
Prêts aux CFF, avoir de l'administration fédérale des blés . .		23,0
Placement du fonds de réserve de la monnaie, du fonds des invalides et du fonds des réformes dans l'exécution des peines		1,5
Immeubles		2,5
	Total	<u>39,0</u>

IV. Recettes diverses.

1. Emoluments.

L'émolument est une redevance publique perçue spécialement pour un service déterminé rendu par l'Etat. Il suppose toujours une contre-prestation. Les recettes constituées par des émoluments occupent une place modeste dans les finances de la Confédération. Il en va tout autrement des cantons et des communes, pour lesquels les émoluments des établissements publics sont une source de revenus considérables. En 1939, les émoluments encaissés par la Confédération s'élevaient à 28,3 millions, soit à 4,9 pour cent des recettes ordinaires. Ce montant permit de couvrir 4,5 pour cent des dépenses. En 1946, les émoluments atteignaient 31 millions, soit environ 5,8 pour cent des recettes ordinaires et 4,6 pour cent des dépenses extraordinaires. Au cours de la période allant de 1922 à 1946, les recettes ont plus que triplé. Les chiffres ci-dessus ne peuvent cependant servir de base rigoureuse pour un examen général du problème des émoluments; ce qu'il s'agit avant tout de savoir, c'est si l'émolument est suffisamment élevé et proportionné à la contre-prestation. Cette question doit être examinée spécialement dans chaque cas.

Selon le plan financier élaboré par la commission d'experts, les émoluments devraient produire une recette de 36 millions de francs dès 1950. Les recherches qui ont été faites entre-temps sur les ressources qu'il est possible de se procurer par des émoluments nous permettent toutefois de présumer que leur rendement sera à la longue un peu supérieur, les émoluments de l'administration des douanes et de la section des importations

et exportations constituant notamment des recettes plus fortes qu'on ne l'avait alors supposé:

	Compte 1938	Compte 1946	Plan financier pour 1950
	millions de francs		
Emoluments de chancellerie, de légalisation, de justice, du registre du commerce	1,2	2,7	2,8
Taxes d'écolage, honoraires, taxes d'inscription et d'examen	1,1	2,1	2,4
Emoluments d'enquêtes et de contrôles	0,8	4,0	4,8
Emoluments dus par les sociétés d'assurance	0,9	1,1	1,2
Taxes pour brevets d'invention	2,1	2,6	3,7
Droits de statistique et autres taxes de l'administration des douanes	15,9	14,9	17,5
Taxes d'importation et d'exportation	2,1	3,1	6,6
Droits de concession, d'autorisation et d'enregistrement	—	0,3	0,5
Taxes pour l'assurance des risques à l'exportation	—	—	1,5
Total	24,1	30,8	41,0

2. Suppléments de prix.

Les suppléments de prix varient selon les besoins économiques du moment. En 1938, les suppléments de prix perçus sur les huiles et les graisses comestibles, ainsi que sur les denrées fourragères, atteignaient 30 millions de francs, soit plus de $\frac{9}{10}$ de toutes les recettes provenant des suppléments de prix; actuellement, elles n'ont presque plus aucune importance. La taxe supplémentaire sur le vin en fûts vient aujourd'hui en tête, avec un rendement d'environ 3 millions. On ne peut encore prévoir avec certitude quels suppléments de prix seront perçus en 1950 et plus tard. Il est cependant justifié de faire figurer dans le plan financier une moyenne de recettes d'un montant égal au rendement actuel, c'est-à-dire d'environ 7 millions de francs.

3. Produits des ventes.

Le produit des ventes se compose des recettes provenant de la vente d'imprimés, de la fourniture de chaleur par la centrale de chauffage et d'électricité et de la vente de chevaux et de matériel divers. Selon les expériences faites jusqu'à ce jour dans ce domaine, nous pouvons compter sur les recettes suivantes:

	Compte 1938	Compte 1946	Plan financier pour 1950
	en millions de francs		
Vente d'imprimés, de cartes, <i>Feuille officielle du commerce</i>	1,4	2,0	1,9
Fourniture de chaleur par la centrale de chauffage et d'électricité	0,8	1,5	1,7
Vente de chevaux	—	0,2	2,8
Vente de vaccins	—	2,5	0,6
Vente d'objets inventoriés	—	1,8	1,0
Total	2,2	8,0	8,0

D'autres recettes, telles que les 12 millions portés au budget pour 1948 et provenant de l'extraction supplémentaire de farine blanche, ne doivent pas être prises en considération, étant donné leur caractère temporaire.

4. Prélèvements sur les fonds.

Il ne peut être ici question des prélèvements sur les fonds spéciaux que dans la mesure où ils servent à couvrir des dépenses effectives de la Confédération; ce sont:

Intérêts du fonds spécial de la Confédération pour l'assurance-vieillesse et survivants	7 millions
Fonds destiné à faciliter le paiement des prestations fédérales pour l'assurance-vieillesse et survivants	6 »
Autres fonds	1 »
Total	14 millions

5. Divers.

Nous comprenons sous ce titre les recettes qui ne trouvent place dans aucun des autres groupes prévus dans le plan du compte d'Etat, et qui sont:

	Compte 1938	Compte 1946	Plan financier pour 1950
	millions de francs		
Imprévu	0,7	1,9	2,0
Indemnité versée à l'administration des douanes par l'administration des contributions pour la perception de l'impôt sur le chiffre d'affaires	—	4,8	4,8
Indemnité de la régie des alcools pour la perception des droits de monopole	0,2	0,3	0,2
Total	0,9	7,0	7,0

6. Récapitulation.

Au vu de ce qui précède, il y a donc lieu de faire figurer au chapitre « Recettes diverses » du plan financier, les sommes suivantes:

Emoluments	40 millions
Suppléments de prix	7 »
Produit des ventes	8 »
Prélèvement sur les fonds	14 »
Divers	7 »
Total	76 millions

CHAPITRE IV

GARANTIE DE L'ÉQUILIBRE DU BUDGET ET DES COMPTES

A. LE BUT

L'équilibre permanent des finances de l'Etat n'est possible, à la longue, que si aucun nouvel endettement durable ne peut se produire d'une manière

ou d'une autre. On croyait autrefois qu'il fallait s'en tenir à l'adage « Pas de dépenses sans couverture » pour éviter tout endettement. L'expérience a cependant montré que pour la Confédération ce principe est absolument inapplicable, sinon il faudrait ou créer sans cesse de nouveaux impôts et des ressources spéciales (dont, souvent, le produit ne correspondrait pas au montant des dépenses à couvrir) ou voir l'Etat empêché de remplir ses tâches essentielles.

Le meilleur moyen d'atteindre le but recherché consiste à tenir les comptes d'une façon claire et complète, qui rende difficile l'inscription de dépenses injustifiées et permette, par l'effet de prescriptions impératives, de remédier à d'éventuels déséquilibres. Ces exigences doivent être garanties par la réforme des finances fédérales.

B. LE COMPTE ORDINAIRE ET LE COMPTE EXTRAORDINAIRE

La commission d'experts a proposé que le compte d'administration de la Confédération soit divisé en un compte ordinaire et un compte extraordinaire. Seraient inscrites dans le compte extraordinaire toutes les dépenses qui, au cours de l'année, ne se répètent pas et sont destinées à l'armement et au service actif, à la lutte contre les crises économiques, aux mesures contre la pénurie de logements et au financement d'autres mesures extraordinaires de crise; à condition que ces dépenses n'excèdent pas, en une fois, la somme de 5 millions de francs. Selon les besoins auxquelles elles sont affectées, les dépenses faites à titre extraordinaire devraient être amorties par le compte ordinaire dans un délai de 10 ans (dépenses militaires) ou de 25 ans (autres dépenses extraordinaires).

L'idée d'un compte extraordinaire s'inspire manifestement des expériences faites dans ce domaine par les cantons, dont, à notre demande, vingt nous ont donné des renseignements sur ce sujet. Sept cantons tiennent un compte extraordinaire en plus d'un compte ordinaire; onze n'ont pas, à proprement parler, de compte extraordinaire, mais ils ont créé des comptes spéciaux qui tendent au même but. Si l'on englobe ces cantons dans le premier groupe, on obtient pour ces 18 cantons qui tiennent, à côté du compte ordinaire, un compte extraordinaire ou des comptes spéciaux, le tableau suivant:

- 5 cantons ont un compte spécial des dépenses pour les constructions,
- 3 cantons ont un compte spécial des dépenses pour les constructions, et la création de possibilités de travail,
- 3 cantons ont un compte spécial des dépenses pour l'économie de guerre,
- 4 cantons ont un compte spécial des dépenses pour les constructions et l'économie de guerre,
- 3 cantons ont un compte pour les dépenses générales les plus importantes.

18 cantons

Sont prévus pour le financement :

Dans 9 cantons, un amortissement séparé par le compte ordinaire,
 dans 6 cantons, la création de recettes spéciales ou d'impôts,
 dans 3 cantons, aucune disposition formelle n'est en vigueur.
 Total 18 cantons

On voit donc combien varient de canton à canton le sens donné à cette notion de compte extraordinaire et l'usage auquel ce compte est destiné. Il convient toutefois de reconnaître l'effort qui est fait pour que les charges constituées par les dépenses qui ne se répètent pas régulièrement et qui dépassent le cadre normal d'un budget ordinaire, soient provisoirement réparties sur plusieurs comptes. Une situation exceptionnelle existe dans les cantons de *Vaud* et de *Genève*, où l'on fait ressortir expressément qu'il n'y a pas de compte extraordinaire ou que le résultat de ce compte doit être inscrit chaque année dans le budget ordinaire, pour lui conserver son caractère d'universalité.

La question du compte extraordinaire est diversement résolue à l'étranger. L'*Angleterre* et les *Etats-Unis* ont pris la décision de ne jamais ouvrir de compte extraordinaire, mais de faire toujours figurer dans un seul et unique budget toutes les recettes et les dépenses de l'Etat, de façon à présenter un compte unique. En *France*, un compte spécial a été institué — indépendamment du compte ordinaire — pour les besoins de la défense nationale et de la reconstruction. D'après les déclarations du gouvernement français, on présume qu'au début de l'année 1948 ce compte sera entièrement incorporé au compte unique. La *Suède* distingue le budget courant et le budget du capital. Ce dernier ne comprend que les actifs dont le rendement suffit au paiement des intérêts et à l'amortissement (compte capital). Les dépenses extraordinaires sont inscrites dans le budget courant; s'il se solde par un excédent de dépenses, celles-ci sont passées dans un compte qui doit être amorti en tout cas au cours des 5 années suivantes. Un compte extraordinaire au sens où l'entend notre commission d'experts est donc inconnu en Suède. Il en est de même en *Belgique*, où a été institué un fonds de régularisation, qui n'est rien d'autre qu'un compte de compensation. Les excédents de recettes et de dépenses sont portés dans un compte-courant dont le déficit est amorti dans un délai de 5 ans par l'inscription au compte ordinaire des montants nécessaires à cet amortissement.

On trouve depuis longtemps déjà dans le compte d'Etat de la Confédération l'ébauche des comptes extraordinaires préconisés par les experts. Ainsi, en 1849, un compte extraordinaire a été ouvert pour les dépenses de la Confédération au titre de l'internement des réfugiés et de la garde des frontières. Dans la suite, des dépenses spéciales furent imputées sur le compte capital: acquisition de fusils (1867) et de pièces d'artillerie d'un nouveau modèle (1870), internement de troupes (1871—1876). Le même système fut appliqué jusqu'au début de la première guerre mondiale pour diverses dépenses extraordinaires.

Au cours des années 1914 à 1918, les dépenses pour la défense militaire et économique du pays ont été directement passées au compte capital, de même que celles qui concernaient l'électrification des chemins de fer fédéraux en 1920. Dans son message relatif au compte d'Etat de 1921, le Conseil fédéral s'exprimait comme suit :

« Nous sommes persuadés que pour rétablir l'équilibre dans le ménage financier de la Confédération, il faudra éliminer à l'avenir tous ces comptes spéciaux et rétablir l'unité du budget, qui comprendra toutes les dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires. Ce n'est que par ce moyen que les conseils législatifs auront la faculté de contrôler préalablement les dépenses ».

Malgré cet avis, le même système a été appliqué pendant les années subséquentes. L'arrêté fédéral du 13 octobre 1933 concernant les mesures extraordinaires et temporaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales disposait en outre que les diverses dépenses extraordinaires figurant jusqu'alors dans le compte capital seraient inscrites au compte d'administration. C'est de cette manière qu'auraient dû être comptabilisés les frais causés par la deuxième guerre mondiale, mais, dès 1940, il fallut en revenir à la formule du compte extraordinaire spécial. La modification qui est constamment intervenue dans la façon de comptabiliser les dépenses influe également sur les écritures relatives aux recettes extraordinaires, lesquelles ont parfois été disjointes du compte d'administration pour être ensuite affectées à l'équilibre du compte extraordinaire. C'est ainsi que par exemple dans les années 1930 et suivantes, les montants portés au compte capital en tant qu'impôts extraordinaires ne correspondaient de loin pas au produit de ces impôts. Le compte capital n'était effectivement crédité que d'un solde restant après comptabilisation d'une partie de ce produit dans le compte d'administration.

C. LA PRÉSENTATION FUTURE DU BUDGET ET DU COMPTE D'ÉTAT

Le budget proposé par la commission d'experts a ceci de particulier qu'il n'est pas un budget annuel ordinaire, mais qu'il constitue un plan dont l'exécution doit assurer pour un temps beaucoup plus long *l'équilibre des finances fédérales*. Il contiendra donc les recettes nécessaires, qui permettront à la Confédération de couvrir, pendant un certain nombre d'années, toutes les dépenses. Il s'agit de maintenir, pour une longue durée, l'équilibre financier non seulement à l'égard des dépenses courantes et variables de l'Etat, mais aussi à l'égard de celles qui reviennent périodiquement en raison de la lutte contre les crises. C'est ainsi qu'on doit prévoir un montant moyen propre à couvrir les dépenses extraordinaires qui ne peuvent pas encore être déterminées dans chaque cas mais qui, l'expérience le prouve, réapparaissent constamment sous de nouvelles formes. Il serait illusoire sans cela de parler d'une garantie de l'équilibre budgétaire. Un plan financier qui présente d'une façon claire et simple tous les comptes de l'Etat et

dont les estimations moyennes, soigneusement établies, tendent à maintenir un équilibre durable, exclut tout compte extraordinaire et revêt nécessairement la forme d'un budget unique.

Même si tous les facteurs prévisibles sont évalués avec la plus grande attention, il est évident qu'un tel budget ne saurait être exactement conforme à la réalité. Les comptes annuels s'écarteront plus ou moins sensiblement des estimations moyennes qui auront été prévues. Il convient dès lors de rechercher comment on pourrait empêcher que l'équilibre financier ne soit rompu par les fluctuations périodiques de la conjoncture économique. En d'autres termes : que faut-il faire pour *assurer l'équilibre budgétaire* qui sera réalisé par la réforme des finances fédérales ? On peut, pour cela, procéder de deux manières : ou bien traiter de *façon spéciale*, à l'aide d'un compte extraordinaire, les éléments qui compromettent l'équilibre financier, ou bien rechercher cet équilibre dans le cadre d'un compte général.

Il est dangereux à divers titres de se fonder sur des cas particuliers. En accordant trop d'importance à des faits uniques et sortant de l'ordinaire, on risquerait d'étendre sur une trop longue période l'amortissement des dépenses qui en résultent. Si, par exemple et comme l'ont fait les experts, on prévoit d'amortir au cours de 25 années les dettes contractées pour couvrir les dépenses de crise, il est évident que cela conduira à *réunir les tranches d'amortissement* de plusieurs périodes de crise et à rompre l'équilibre budgétaire. On est toujours enclin à commettre de telles erreurs d'appréciation. Or, il ne faut pas perdre de vue que si le montant affecté à l'amortissement est inférieur au chiffre prévu, l'écart représente un *nouvel endettement*.

Il y a également danger de traiter les dépenses extraordinaires séparément de l'ensemble, en considérant uniquement le surplus des dépenses, pour en répartir l'amortissement sur une longue suite d'années, *sans tenir compte d'éventuelles réductions de dépenses*. La situation comptable se présente ainsi sous un jour trop favorable, ce qui entraîne de nouvelles dépenses dont l'effet compromet finalement et de façon durable l'équilibre financier.

Le troisième point faible, le plus grave peut-être de cette méthode est qu'elle n'est *pas en harmonie avec le système propre à nos finances fédérales*. Plusieurs groupes de dépenses se composent de nombreux éléments à caractère occasionnel et qui, dans leur ensemble, grèvent toujours le budget de la même façon. Les dépenses de l'Etat se prêtent tout spécialement à une répartition sur une longue période, mais comme elles représentent, en vertu de la loi des grands nombres, une moyenne stable, elles devraient être passées en compte au moment où elles sont faites. Cela vaut également pour les dépenses militaires, bien que celles qui concernent l'armement donnent l'impression d'être des dépenses typiquement extraordinaires et amortissables à longue échéance. Or, nos frais annuels d'ordre militaire

ne sont en réalité qu'un aspect de notre effort constant en vue d'adapter notre défense nationale aux exigences toujours nouvelles de la technique, de la stratégie et de la politique extérieure, dans la mesure où le permettent nos possibilités économiques. Dans ce domaine aussi, un plan bien conçu doit pouvoir — au moins en période de paix — maintenir la moyenne annuelle de ces dépenses dans certaines limites.

Ces considérations montrent combien il est malaisé et dangereux à la fois de distraire de l'ensemble du budget général certains articles particuliers pour leur appliquer un mode spécial d'amortissement. Ce qui détermine en fin de compte l'équilibre budgétaire, ce ne sont pas les variations de détail, ni même celles de groupes de dépenses, mais bien la somme de tous les facteurs favorables et défavorables, telle qu'elle résulte *des comptes* pris dans leur ensemble et non pas séparément. Le budget unique, comprenant toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat, permet de mieux déceler les dangers qui menacent l'équilibre financier, de combattre avec le plus d'efficacité leurs causes et d'éviter les erreurs d'appréciation. L'ouverture de comptes spéciaux pour chaque dépense extraordinaire n'élimine en effet nullement les causes de déséquilibre; il ne fait que les rendre moins visibles. Le déficit n'apparaît plus nettement, mais il se retrouve dans les comptes ultérieurs sous forme d'annuités.

Comme la réforme des finances fédérales tend à libérer le compte ordinaire de toute charge constituée par l'amortissement des dépenses extraordinaires du passé et qu'elle doit créer les ressources nécessaires au maintien de l'équilibre du budget pour un temps prolongé, il faut tout mettre en œuvre pour empêcher que de nouveaux arriérés ne s'accumulent. Cette nécessité est d'autant plus évidente que rien ne prouve que les charges auxquelles l'Etat devra faire face au cours des prochaines années auront tendance à diminuer. Pour ces motifs, nous arrivons à la conclusion que les déficits à venir devront être comblés à l'aide de mesures compensatoires rentrant dans le cadre du budget général. Ce ne sera possible que si l'on obtient des bonis par la compression des dépenses et l'augmentation des recettes.

Le temps nécessaire à la réalisation de l'équilibre financier est déterminé par les fluctuations périodiques de la situation économique. La réforme des finances fédérales doit tendre au maintien de l'équilibre du budget, compte tenu des mesures prévues par la constitution pour prévenir et combattre les crises. Des périodes de dépression de l'économie mondiale pourront cependant encore, au moins dans une mesure restreinte, influer sur nos finances. Nous ferons bien dès lors, si nous voulons éviter un nouvel endettement progressif, de combler assez vite les déficits qui pourront se produire, afin qu'ils ne pèsent pas sur les années subséquentes. A cet égard, il paraît indiqué de tableur sur des périodes de 7 années au maximum.

Il y aura lieu de donner une base constitutionnelle (art. 42 *ter*) à ce que nous venons d'exposer sur les conditions d'un budget général comprenant toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat, y compris celles de crise,

et dont l'équilibre doit être prévu par périodes de 7 ans selon un programme approprié d'économies et de ressources nouvelles.

Du point de vue comptable, la réalisation technique de ces principes sera consacrée par la loi sur les finances fédérales, que nous avons l'intention de proposer en nous fondant sur les nouvelles dispositions constitutionnelles. Dans nos considérations sur le service de la dette, nous avons exposé comment devra être traitée la question des amortissements. Ainsi que nous l'avons dit en examinant les divers groupes de dépenses, il faudra en outre constituer des réserves spéciales pour la défense nationale, la lutte contre les crises et les autres dépenses extraordinaires. On affectera automatiquement à ce but les montants disponibles après le paiement des dépenses effectives de chaque exercice annuel, indépendamment des 400, 100 et 50 millions de francs déjà prévus à cet égard dans le plan financier. Lorsque les dépenses ordinaires seront effectivement plus élevées que le montant moyen prévu par ce plan, la différence sera couverte au moyen des provisions qui auront été constituées. Quant aux déficits éventuels qui subsisteraient malgré ce mode de compensation, ou parce que lesdites provisions seraient épuisées, ils devront être comblés au cours d'une période maximum de 7 années par des économies ou de nouvelles recettes, selon les nouvelles dispositions constitutionnelles.

D. LA LIMITATION DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE DÉPENSES

Le projet soumis en 1938 en vue de l'adoption de dispositions constitutionnelles portant sur la réorganisation des finances de la Confédération contenait une disposition selon laquelle les arrêtés fédéraux non soumis au referendum ne pouvaient pas ouvrir de crédits plus élevés que ceux qui étaient proposés par le Conseil fédéral, ni affecter les crédits à d'autres buts que ceux qui étaient prévus. On aurait ainsi empêché les chambres d'aller plus loin que le Conseil fédéral en matière de dépenses.

Aux termes de l'article 71 de la constitution, l'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'Assemblée fédérale. Cette limitation de la compétence en matière de dépenses aurait donc porté atteinte aux prérogatives constitutionnelles des chambres. Pour une catégorie d'arrêtés fédéraux, les propositions du Conseil fédéral auraient lié l'Assemblée fédérale, tout au moins sur un certain point, ce qui n'aurait pu se concilier avec les attributions des conseils législatifs. Les chambres ayant un droit aussi étendu de collaborer à la gestion financière de la Confédération, il n'est guère possible de les placer à cet égard dans un état de subordination. Du fait même que l'autorité exécutive ne change pas lorsque la majorité parlementaire varie et qu'elle n'est pas contrainte de se retirer après un vote de méfiance, de même l'Assemblée fédérale ne peut renoncer à ses prérogatives en matière de dépenses, et cela d'autant moins qu'elle sait aussi les exercer dans le sens d'une restriction.

Si, pour ces raisons de principe, nous devons abandonner l'idée d'une disposition semblable à celle que contenait le projet de 1938, nous croyons cependant qu'il serait indiqué d'exiger, pour le vote de dépenses dépassant les propositions du Conseil fédéral, une majorité qualifiée. Une telle disposition ne touche en principe pas aux droits de l'Assemblée fédérale ni, en particulier, à ses relations avec le Conseil fédéral. Les chambres restent compétentes pour élaborer le budget et voter, éventuellement, de nouvelles ou de plus fortes dépenses. On peut donc admettre que l'exigence d'une majorité qualifiée est acceptable et judicieuse.

En rendant ainsi pratiquement plus difficile l'exercice des prérogatives de l'Assemblée fédérale en matière de dépenses, on vise :

- a. A éviter les décisions dues au hasard, notamment lorsque l'une ou l'autre chambre ne réunit momentanément qu'un nombre restreint de députés;
- b. A empêcher le vote d'arrêtés qui n'ont aucun caractère d'intérêt général;
- c. A éviter qu'une politique d'économies conséquente suivie par le Conseil fédéral ne soit contrariée autrement que par une décision prise dans les deux conseils à une forte majorité.

Nous proposons que cette majorité qualifiée soit celle de la majorité absolue des membres de chaque conseil. Une disposition semblable figure déjà à l'article 89, 3^e alinéa, de la constitution, à propos de la clause d'urgence et il nous paraît indiqué de prévoir cette même majorité pour les arrêtés décrétant des dépenses.

Si, de cette manière, le parlement limite lui-même l'exercice de ses droits, il faut aussi que l'administration fédérale, qui exécute les travaux préparatoires, s'efforce d'être économe. Cette question retient depuis longtemps notre attention. Il s'agit de lutter constamment contre la tendance bien compréhensible qu'a chaque service administratif de surestimer ses activités par rapport à celles des autres et de les tenir pour indispensables et définitives. On devra constamment examiner si certaines tâches ne sont pas confiées sans nécessité à des services fédéraux et si, par conséquent, elles ne pourraient pas être exécutées aussi bien, sinon mieux et plus économiquement, par d'autres organismes publics et privés, ou encore si même il est nécessaire qu'elles soient remplies. Ce contrôle permanent des services fédéraux constitue l'une des principales sources d'économies. Son principe devra donc être inscrit dans les dispositions constitutionnelles relatives à la réforme des finances fédérales.

CHAPITRE V

LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE ENTRE LES CANTONS

A. INTRODUCTION

La réforme constitutionnelle des finances fédérales doit redonner à la Confédération une base sûre pour l'accomplissement de ses tâches. Il

importe toutefois de chercher en même temps les voies et moyens pour améliorer la situation de certains cantons qui, faute de ressources financières suffisantes, ne peuvent que toujours plus difficilement s'acquitter des multiples tâches d'un Etat moderne.

L'industrialisation croissante et l'extension des grandes villes a suscité de fortes différences dans la capacité financière des cantons. Profitant de circonstances favorables, certains d'entre eux réussirent à développer leur économie et à relever sensiblement le niveau de vie de leur population. D'autres au contraire, par suite de conditions topographiques défavorables et d'une mauvaise situation du point de vue des communications, ne furent pas à même de faire bénéficier leur population de l'amélioration générale du bien-être. Il s'agit là surtout des cantons de montagne. Ces cantons, qui manquent de ressources financières abondantes, doivent précisément dépenser beaucoup pour l'amélioration des communications et la lutte contre les forces de la nature. A cela s'ajoute que l'hôtellerie saisonnière, fortement concentrée dans les cantons de montagne, rend ces régions particulièrement sensibles aux crises.

Depuis la fondation de l'Etat fédératif, on a sans cesse cherché à tenir compte de ces conditions, mais cela n'a pas eu pour effet d'empêcher un accroissement constant des charges fiscales dans quelques cantons. Cet accroissement eut un effet défavorable sur l'implantation d'industries et stimula l'émigration. Des « revendications cantonales » et autres requêtes ont, plus d'une fois, signalé cette situation au Conseil fédéral. C'est ainsi que dans une de ces requêtes il est question de « l'injustice criante résidant dans le fait que les contribuables d'un canton supportent des charges incomparablement plus lourdes que ceux d'autres cantons — malgré une gestion bien plus économe des deniers publics — simplement par le fait qu'ils sont, ensemble, relativement plus pauvres que la collectivité des contribuables d'un autre canton ». Par suite du poids plus considérable des impôts, est-il ajouté, l'économie dans ces cantons pauvres supporte une plus lourde charge et se trouve mise en moins bonne posture, ce qui ne manque pas d'avoir toute sorte de conséquences.

Des raisons d'ordre économique et social et le souci d'une saine distribution de la population sur le territoire du pays, mais aussi des considérations d'ordre politique, exigent qu'on cherche à obtenir une répartition aussi juste que possible entre les cantons. Libres et égaux en droit, les cantons sont le fondement de la Confédération. Leur liberté et leur égalité juridique ne sont toutefois une réalité que si chaque canton dispose, en matière financière, d'une liberté d'action suffisante pour pouvoir mener ses affaires d'une façon indépendante et digne, sans devoir imposer des charges excessives à ses contribuables. Certes, nul ne préconisera, dans le domaine financier, une égalité schématique des cantons, assurée aux dépens d'un certain nombre d'entre eux. Mais il est conforme à une saine tradition suisse et à l'intérêt bien compris de la collectivité de venir en aide aux

cantons en difficulté. C'est certainement sous cet aspect que se présente aujourd'hui la question d'une meilleure péréquation en faveur des cantons financièrement très faibles.

La commission d'experts pour la réforme des finances fédérales est aussi d'avis que la péréquation financière existant actuellement doit être le point de départ de mesures propres à mettre les cantons à ressources très limitées en état de s'acquitter convenablement de leurs tâches, sans que la différence entre leurs prestations et celles des cantons plus riches soit par trop sensible. Le rapport des experts signale cependant aussi les difficultés considérables, dans le domaine du droit public et de la politique financière, que rencontrera l'exécution de ce programme. Il insiste sur le fait que cette péréquation complémentaire ne doit pas porter atteinte à la souveraineté des cantons. Les experts considèrent en outre qu'il faudrait éviter d'imposer de nouvelles charges à la Confédération, en raison de la situation inquiétante de ses finances. Comme il existe déjà une péréquation assez large, il ne devrait s'agir, disent les experts, que de mesures complémentaires en faveur des cantons qui, sous le régime actuel, ne peuvent accomplir seuls leurs tâches urgentes sans exiger un effort excessif de leurs contribuables. La condition doit être toutefois que les cantons en question aient cherché à se procurer eux-mêmes les ressources nécessaires en développant leurs recettes.

B. LES MESURES DE PÉRÉQUATION INSTITUÉES JUSQU'À PRÉSENT

De nombreuses mesures ont déjà été prises pour faciliter aux cantons financièrement faibles l'accomplissement de leurs tâches. Le tableau qui suit indique les principales de ces mesures :

I. Construction et entretien de routes.

L'article 30 de la constitution dispose que les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent, en raison de leurs routes alpestres internationales, une indemnité annuelle. Cette indemnité a été fixée comme suit : Uri 160 000 francs, Grisons 400 000 francs, Tessin 400 000 francs, Valais 100 000 francs.

Le 4 avril 1935, l'Assemblée fédérale décida en outre l'exécution d'un *programme des routes alpestres*, pour permettre aux cantons de montagne de développer les principales routes dans les Alpes. L'article premier de l'arrêté fédéral indiquait comme buts l'encouragement du tourisme et la création de possibilités de travail. Cet arrêté, dont la validité était fixée à 12 ans, mettait à disposition une somme annuelle de 7 millions de francs pour les subventions.

En vertu de l'arrêté fédéral du 21 septembre 1928, la *part des cantons aux droits sur la benzine* est calculée à raison de deux tiers d'après les dépenses des cantons pour les routes et d'un tiers d'après la longueur des routes. Le deuxième facteur a été adopté dans l'intérêt des cantons de montagne, auxquels ce mode de répartition apporte un allègement sensible.

II. Chemins de fer.

La loi du 6 avril 1939 a mis à disposition un crédit de 140 millions de francs pour l'assainissement des chemins de fer privés. Comme les principaux chemins de fer privés appartiennent aujourd'hui, pour la plupart, aux cantons, l'aide aux chemins de fer privés a aussi été une aide aux cantons. La majeure partie des deniers fédéraux ont servi aux chemins de fer privés des régions de montagne. C'est ainsi que les chemins de fer rhétiques, dans lesquels le canton des Grisons tient les leviers de commande, ont reçu 43,5 millions (si l'on y englobe le chemin de fer de la Bernina). Cela représente près du tiers du crédit global. Vient ensuite le chemin de fer du Lötschberg, avec 34 millions. Des sommes considérables, prélevées sur des crédits militaires ou le crédit pour l'aide aux chemins de fer privés, ont aussi été versées au chemin de fer de la Furka—Oberalp. Il est toutefois bon de se rappeler que les cantons situés hors des Alpes ont aussi, indirectement, tiré un gros profit de l'assainissement des chemins de fer fédéraux.

Pour améliorer la situation du canton du Tessin, les chemins de fer fédéraux ont supprimé les surtaxes de montagne sur la ligne du Gothard. Cela représente, pour eux et pour la Confédération, un lourd sacrifice financier, dont il sera question dans la suite.

III. Correction de cours d'eau et travaux de défense.

La base juridique est constituée par l'article 24 de la constitution, sur lequel se fonde la loi du 22 juin 1877/8 octobre 1920/ 26 mars 1947 sur la police des eaux dans les régions élevées. Aux termes de cette loi, la Confédération participe aux corrections, endiguements et travaux de défense par l'allocation de subsides pouvant atteindre 40 pour cent des dépenses réelles. Il est cependant aussi prévu que, dans les cas où les ressources des cantons ne suffisent pas et où il y a un intérêt public majeur à l'exécution des travaux projetés, les subsides fédéraux pourront s'élever à 50 pour cent des dépenses. En vertu d'arrêtés fédéraux ou d'arrêtés du Conseil fédéral fondés sur ces dispositions, de nombreuses subventions ont été allouées, aux cantons de montagne en particulier (exemples récents: AF des 30 mars 1938, 28 septembre 1938, 17 décembre 1943, 22 juin 1944, ACF des 23 octobre 1946 et 29 octobre 1946).

IV. Aide aux paysans de la montagne.

Cette aide comprend en particulier les mesures suivantes, qui, il est vrai, ne profitent pas à toute la population montagnarde:

La loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents dispose que, dans les contrées de montagne où les communications sont difficiles et la population clairsemée, la Confédération paie aux caisses un subside supplémentaire de 7 francs au maximum par assuré. Dans ces contrées,

la Confédération alloue aussi aux cantons, pour eux-mêmes ou pour leurs communes, des subsides en faveur des institutions qui visent à diminuer les frais de traitement des malades ou des accouchées.

La loi du 7 juillet 1932 sur le ravitaillement du pays en blé donne à la Confédération la possibilité de subventionner la construction de moulins ou la restauration des installations de meunerie dans les régions de montagne. En vertu de l'article 9, elle verse en outre des primes de mouture aux producteurs qui cultivent des céréales pour les besoins de leurs ménages ou de leurs exploitations. Une somme de 9 à 10 millions de francs a été prévue, ces dernières années, au budget pour l'allocation de ces primes. Cette mesure profite à tous les agriculteurs assurant eux-mêmes leurs ravitaillement et constitue en particulier une grande aide pour les montagnards.

La loi du 22 décembre 1893 sur l'encouragement de l'agriculture par la Confédération dispose que la Confédération verse aux cantons des subventions pour l'assurance du bétail et l'assurance contre la grêle. Des suppléments sont prévus pour les animaux stationnés dans les régions de montagne.

V. Subventions à l'école primaire.

La loi du 25 juillet 1903/15 mars 1930 concernant la subvention à l'école primaire publique donne à la Confédération la possibilité de verser, en sus de la subvention de base calculée par tête de population de résidence, un supplément spécial de montagne aux cantons d'Uri, Schwyz, Unterwald (le Haut et le Bas), Appenzell (Rh. Int et Ext.), Grisons, Tessin et Valais. Les cantons du Tessin et des Grisons reçoivent en outre un supplément en raison de leurs conditions linguistiques.

VI. Nouvelles mesures sociales.

Pour le financement de mesures sociales exécutées conjointement par la Confédération et les cantons, on a souvent tenu compte de la modicité des ressources de certains cantons ou milieux de la population.

L'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942 sur l'aide aux chômeurs impose aux cantons l'allocation de subsides aussi élevés que ceux de la Confédération. L'article 46 prévoit cependant que pour les cantons à faibles ressources fiscales ou percevant de lourds impôts, la part cantonale peut subir exceptionnellement une réduction, qui sera compensée par une augmentation correspondante de la subvention fédérale. Une règle semblable existe en matière de création de possibilités de travail (ACF du 29 juillet 1942/12 septembre 1947).

Nous parlerons dans un autre chapitre de la grande importance que revêt l'assurance-vieillesse et survivants pour la péréquation financière entre les cantons.

Il convient de mentionner en outre ici l'aide aux paysans de la montagne, instituée par la Confédération (arrêté fédéral du 20 juin 1947), quoique les subsides en question soient pour commencer à la charge d'un fonds alimenté par l'agriculture.

Le principe de l'équilibre des charges a joué depuis longtemps un rôle important dans la politique économique de la Confédération. Nous mentionnerons en première ligne, dans cet ordre d'idées, les mesures en faveur de l'agriculture, ainsi que les dispositions prises en faveur de l'hôtellerie et du tourisme. C'est ainsi qu'un crédit de 6 millions de francs a été ouvert pour le développement du tourisme au titre des mesures pour la création de possibilités de travail (arrêté fédéral du 6 avril 1939). Les travaux de transformation, réparation et rénovation exécutés pendant la guerre ont profité dans une large mesure à l'hôtellerie des régions de montagne. On peut en dire de même de l'activité déployée par l'office central du tourisme, qui vit surtout des subventions versées par la Confédération. En prenant des mesures pour protéger ou développer l'agriculture et le tourisme, la Confédération exerce une action dont profitent surtout les cantons intéressés à la péréquation financière. A certaines époques, l'agriculture, qui joue un grand rôle dans ces cantons, a tiré des mesures de protection douanière et de soutien des prix instituées par la Confédération — aux dépens de l'ensemble de la population — un avantage plus grand que celui qu'elle pouvait tirer de subventions directes. On peut sans doute prévoir le retour de temps semblables. Dans une époque toute récente, le tourisme a largement profité des dispositions prises pour procurer des devises aux étrangers et des efforts déployés pour mettre fin aux restrictions existant en matière de devises.

Enfin, il convient de signaler que les cantons qui disposent de ressources considérables contribuent pour une large part à la péréquation financière par la construction d'hôpitaux et d'écoles supérieures et par leurs subsides à des institutions d'ordre culturel (théâtres, orchestres), ces établissements et institutions étant aussi à la disposition des ressortissants d'autres cantons.

Si certaines mesures ont un effet compensatoire, il en est d'autres qui exercent une action contraire. Ainsi, il est inévitable que les commandes que passent annuellement les grands établissements fédéraux en régie profitent surtout aux cantons industriels. Les conditions sont les mêmes pour les subventions versées en vue de la lutte contre le chômage et aux suites des crises et pour les prestations fédérales destinées à stimuler la construction de logements. Il convient cependant d'ajouter qu'on s'est toujours efforcé, lors de l'adjudication de travaux pour la Confédération, de tenir le plus largement compte des cantons peu industrialisés.

Le service technique militaire pourrait épargner des sommes importantes en ne passant des commandes qu'aux grandes entreprises industrielles. Dans l'intérêt des régions pauvres en industries, il se préoccupe cependant

de répartir ses commandes, comme le prévoit d'ailleurs, pour certains cas, la loi sur l'organisation militaire.

L'administration des postes, télégraphes et téléphones pratique, en principe, une politique semblable. Elle est cependant obligée dans une plus large mesure que le service technique militaire de concentrer ses commandes dans quelques localités disposant d'installations appropriées. Il lui est donc difficile de réserver une part importante aux cantons financièrement faibles. On ne doit par conséquent pas s'étonner que le canton des Grisons, par exemple, n'ait participé aux travaux et commandes de 1945 que dans la proportion de 1,12 pour cent. Pour quelques cantons, le pourcentage est encore sensiblement plus faible.

A quelques rares exceptions près, les chemins de fer fédéraux, grâce à leur réseau fortement ramifié, peuvent assurer une répartition assez poussée, tant pour les commandes que les engagements de personnel. A noter toutefois que ce réseau est particulièrement serré dans les cantons du plateau, lesquels tirent, de ce fait, le plus grand avantage des services peu onéreux des chemins de fer d'Etat.

Il est difficile d'établir par des chiffres l'ampleur des mesures prises par la Confédération en faveur des cantons, car on ne peut guère exprimer arithmétiquement l'effet de mesures économiques dont les frais doivent être supportés d'une manière ou d'une autre par la collectivité. On ne voit en outre pas très bien comment fixer ici un chiffre pour les travaux et les commandes et les traitements du personnel fédéral. Seules les sommes versées directement par la Confédération aux caisses d'Etat des cantons peuvent être déterminées avec sûreté. Dans le tableau ci-dessous, où sont confrontées la capacité financière des cantons et les prestations de la Confédération, on a admis que le fisc cantonal a touché 10 pour cent des sommes versées pour des commandes ou sous forme de traitements. Cette estimation semble un peu faible. Les mesures purement économiques prises par la Confédération n'apparaissent pas dans le tableau. Il faut donc se contenter de données approximatives, mais instructives quand même. On voit ainsi que les prestations de la Confédération en faveur des cantons sont fort inégales et que divers cantons à ressources financières relativement faibles reçoivent des sommes inférieures à la moyenne, tandis que d'autres, comme Zurich, Bâle, Schaffhouse et Soleure bénéficient de prestations supérieures à la moyenne, bien que disposant de ressources considérables. Parmi les cantons financièrement faibles, seuls les Grisons, le Tessin et Uri reçoivent des sommes dépassant la moyenne. Uri occupe, à cet égard, un rang tout particulièrement avantageux.

Le tableau qui suit indique les prestations fédérales dans la moyenne des années 1936 à 1945. C'est pourquoi les sommes versées vers la fin de cette période n'apparaissent pas assez nettement si l'on veut se faire une idée de l'état actuel de la répartition financière. Mais les mesures décidées

Tableau 39.

Les prestations de la Confédération aux cantons, confrontées avec la capacité financière des cantons.

Moyenne des années 1936—1945, calculée en francs par tête de population.

Cantons	Capacité financière d'après l'impôt pour la défense nationale 2e période	Subventions, parts, etc.	Traitements (10%)	Commandes (10%)	Total
Zurich	59.50	51.71	8.31	19.67	79.69
Berne	35.80	50.05	15.74	13.82	79.61
Lucerne	23.50	44.29	7.59	9.59	61.47
Uri	12.70	82.49	41.96	24.77	149.22
Schwyz	15.80	33.21	8.51	8.54	50.18
Unterwald-le-Haut	8.70	46.31	5.44	8.66	60.41
Unterwald-le-Bas	23.00	45.13	12.91	3.14	61.18
Glaris	55.80	54.69	4.70	14.78	74.17
Zoug	34.70	42.15	5.22	11.61	58.98
Fribourg	11.40	48.66	3.02	4.90	56.58
Soleure	38.60	48.70	7.32	30.30	86.32
Bâle-Ville	80.30	59.68	8.16	8.17	76.01
Bâle-Campagne	39.20	43.22	6.97	11.07	61.26
Schaffhouse	49.00	54.74	6.48	26.16	87.38
Appenzell Rh.-Ext.	21.10	40.81	1.72	3.30	45.83
Appenzell Rh.-Int.	5.60	34.41	1.05	1.33	36.79
St-Gall	23.70	39.74	6.85	11.97	58.56
Grisons	15.60	97.51	5.54	4.59	107.64
Argovie	33.40	42.89	4.75	13.59	61.23
Thurgovie	23.90	44.87	5.07	15.69	65.63
Tessin	17.30	50.28	11.44	16.09	77.81
Vaud	30.00	54.20	8.56	11.12	73.88
Valais	18.80	50.31	4.70	7.13	62.14
Neuchâtel	40.90	59.44	6.20	14.19	79.83
Genève	53.70	48.62	7.15	10.82	66.59
Moyenne	36.60	50.62	8.73	13.45	72.80

ultérieurement modifieraient de nouveau le tableau. Nous pensons en particulier aux subsides spéciaux qui sont alloués aux cantons du Tessin et des Grisons en vertu de l'arrêté fédéral du 21 septembre 1942 pour la défense de la culture et de la langue italiennes. Le Tessin reçoit une subvention annuelle de 225 000 francs, le canton des Grisons une subvention de 30 000 francs.

Un avantage fort considérable que la Confédération accorde au canton du Tessin et qui doit en tout cas être pris en considération n'a pas pu non plus être indiqué dans le tableau, parce qu'il ne représente pas une charge directe pour le compte d'Etat de la Confédération. Il s'agit de la suppression des surtaxes de montagne sur la ligne du Gothard. Les principes d'une exploitation conforme à une saine économie exigeraient en tout cas le maintien de ces surtaxes, car les frais d'installation, d'exploitation, d'entretien et de sécurité excèdent largement la moyenne. Les surtaxes n'ont été abolies qu'en raison de la situation particulière du Tessin, dont le territoire entier se trouve au sud des Alpes. Cette mesure, de nature politique, entraîne pour les chemins de fer fédéraux une perte de recettes de quelque 6 millions de francs. En définitive, la perte est supportée par la Confédération, parce qu'elle rend plus difficile le service de l'intérêt pour le capital de dotation et que la Confédération répond d'une façon générale des dettes des chemins de fer fédéraux. La révision de la péréquation financière doit tenir compte de ce fait, notamment en ce qui touche les cantons du Tessin et des Grisons. Ce dernier canton, qui a aussi un grand intérêt à la péréquation, ne bénéficie d'une réduction des tarifs ferroviaires que pour le trafic assuré par les chemins de fer fédéraux jusqu'à Coire. Les tarifs des chemins de fer rhétiques sont très élevés et sont considérés comme une charge par trop lourde.

Nous pouvons passer sous silence ici les autres cas de suppression de surtaxes de montagne, car cette suppression ne joue pas un grand rôle en matière de péréquation financière et n'exerce pas d'aussi graves effets sur les finances des chemins de fer fédéraux.

C. LA DÉTERMINATION DES MESURES COMPLÉMENTAIRES DE PÉRÉQUATION

Bien que les mesures de péréquation prises en faveur de cantons financièrement faibles soient nombreuses, les faits, surtout ces derniers temps, ont prouvé qu'il subsiste des injustices. La péréquation devra toujours s'adapter aux circonstances changeantes. Au moment où les finances fédérales sont replacées entièrement sous l'empire de dispositions constitutionnelles, une amélioration immédiate de la péréquation s'impose en faveur du groupe de cantons dont la situation est devenue particulièrement difficile.

Les experts ont déjà exprimé l'avis que, vu les mesures déjà en vigueur, il ne peut s'agir pour le moment que d'une péréquation complémentaire

en faveur des cantons qui, dans les conditions actuelles, ne sont véritablement pas à même d'accomplir par eux-mêmes leurs tâches les plus urgentes. Pour déterminer la capacité financière des cantons, on peut envisager différentes méthodes. On constate cependant que la méthode la plus rationnelle et la plus sûre (mais qui n'est pas absolument sans défauts) consiste à se fonder sur le résultat de la perception des impôts fédéraux, régis par des principes uniformes. Il s'agit en première ligne de l'impôt pour la défense nationale. Si l'on calcule le produit de cet impôt par tête de population, selon les chiffres de la 2^e période, on obtient le tableau suivant :

Produit de l'impôt pour la défense nationale.

calculé par année et par tête de population.

	fr.
Bâle-Ville	80.30
Zurich	59.50
Glaris	55.80
Genève	53.70
Schaffhouse	49.—
Neuchâtel	40.90
Bâle-Campagne	39.20
Soleure	38.60
Berne	35.80
Zoug	34.70
Argovie	33.40
Vaud	30.—
Thurgovie	23.90
St-Gall	23.70
Lucerne	23.50
Unterwald-le-Bas	23.—
Appenzell Rh.-Ext.	21.10
Valais	18.80
Tessin	17.30
Schwyz	15.80
Grisons	15.60
Uri	12.70
Fribourg	11.40
Unterwald-le-Haut	8.70
Appenzell Rh.-Int.	5.60

Il ressort du tableau que les cantons financièrement plus faibles sont les suivants: Tessin, Schwyz, Grisons, Uri, Fribourg, Unterwald-le-Haut et Appenzell Rh.-Int. Si l'on prenait aussi en considération le produit de la contribution perçue au titre de sacrifice pour la défense nationale, il faudrait faire rentrer dans ce groupe le canton du Valais, où l'impôt pour la défense nationale, 2^e période, a également peu rapporté.

La capacité financière ne suffit cependant pas pour déterminer les besoins en matière de péréquation. Il faut aussi établir dans quelle mesure la péréquation actuelle a produit ses effets.

Comme le montre le tableau à la page 258, les prestations de la Confédération en faveur des divers cantons varient considérablement. Durant les années 1936 à 1945, elles se sont élevées en moyenne à 72 fr. 80 par tête de population (nous relevons ici les réserves faites au sujet du tableau). On pourrait envisager une nouvelle péréquation consistant dans une compensation de ces prestations entre elles. Etant donné la grande différence qui existe dans la structure économique et financière des divers cantons, cela ne serait toutefois pas très judicieux. Les cantons ayant peu de charges propres recevraient des prestations relativement trop fortes, tandis que les autres ne retireraient pas les avantages dont ils auraient besoin. Par « charges propres » nous entendons les dépenses nettes des cantons par tête de population, déduction faite des versements de la Confédération.

Nous croyons qu'il est préférable de rechercher la péréquation des charges propres pour les cantons financièrement faibles. Sur quelle base doit-on chercher à établir cette péréquation? C'est là une question d'appréciation. Il serait peu judicieux de choisir comme niveau la moyenne, les conditions étant précisément trop diverses. Nous choisissons pour base de comparaison la somme des charges propres du canton de Lucerne, qui ne compte pas parmi les cantons financièrement les plus faibles mais dont la situation peut, jusqu'à un certain point, se comparer à celle de ces cantons. Si, dans la moyenne des années 1936 à 1945, aucun des cantons financièrement les plus faibles n'avaient dû supporter des charges propres dépassant le chiffre du canton de Lucerne, il aurait fallu allouer les subventions supplémentaires que voici:

Au canton des Grisons	3 654 000 francs
» » du Tessin	4 847 000 »
» » de Fribourg	1 441 000 »
» » d'Appenzell Rh.-Int.	8 000 »

Il est entendu que, pour établir ces chiffres, on a calculé les prestations faites par la Confédération aux divers cantons de la manière adoptée pour le tableau à la p. 586. Comme nous l'avons dit, il faut y apporter une correction

en ce sens que le canton du Tessin jouit d'un avantage particulier en matière de tarifs ferroviaires et que pour le canton des Grisons, en raison du risque que représente l'exploitation des chemins de fer rhétiques, la charge propre et l'intérêt à la péréquation sont un peu plus considérables.

On est frappé de constater qu'à côté des Grisons et du Tessin (dont les charges s'expliquent aisément par la situation géographique et les conditions topographiques et économiques), le canton de Fribourg figure dans la liste avec un montant relativement élevé. Nous croyons que l'explication doit être cherchée principalement dans le fait que ce canton assume des tâches qui, ailleurs, sont laissées aux communes. Une statistique détaillée des charges communales donnerait sans doute des éclaircissements.

Quelques éléments d'insécurité et des questions d'appréciation jouent un rôle dans les calculs, de sorte qu'il convient de les vérifier par un autre procédé. Nous avons, à cet effet, examiné les charges fiscales dans les cantons qui entrent en considération pour une péréquation complémentaire. Le procédé est le suivant :

Le rendement de l'impôt pour la défense nationale par tête de population (2^e période) est confronté avec le rendement des impôts cantonaux et communaux indiqués, également par tête de population, dans la moyenne des années 1941 à 1944 (pour les impôts communaux, les estimations faites avec soin par l'administration fédérale des contributions servent de base). Cette confrontation donne pour chaque canton un certain quotient, qui exprime la charge fiscale relative. Pour les 12 cantons financièrement les plus faibles, ce quotient est, en moyenne, le suivant : $\frac{118,76}{18,79}$. On établit ensuite quelles sommes les divers cantons devraient recevoir, à titre de péréquation, pour que leur charge fiscale relative soit ramenée à cette moyenne. Le tableau ci-après donne les résultats de ce calcul :

Tableau 40.
Calcul des sommes à verser pour l'égalisation des charges fiscales.

Cantons	Impôt pour la défense nationale, 2 ^e période		Rendement total des impôts cantonaux et communaux Moyenne 1941/44		Charge due aux impôts cantonaux et communaux en moyenne relative (*)	Somme nécessaire à la péréquation
	en 1000 fr.	en fr. par tête et par an	en 1000 fr.	par tête en fr.	par tête en fr.	en 1000 fr.
St-Gall . . .	13 549	23,67	45 246	158,09	149,59	2 433
Unterwald- le-Bas . . .	797	22,97	946	54,53	145,17	—
Appenzell Rh.-Ext. . .	1 889	21,10	5 502	122,93	133,35	—
Valais . . .	5 558	18,74	15 890	107,13	118,44	—
Lucerne . . .	9 707	23,50	25 750	124,63	148,52	—
Grisons . . .	4 005	15,61	16 235	126,59	98,65	3 583
Tessin . . .	5 592	17,27	22 240	137,38	109,15	4 570
Fribourg . . .	3 452	11,35	11 580	76,16	71,73	674
Schwyz . . .	2 104	15,80	4 586	68,91	99,86	—
Unterwald- le-Haut . . .	353	8,68	1 140	56,05	54,86	24
Uri	690	12,64	1 109	40,62	79,88	—
Appenzell Rh.-Int. . .	149	5,57	958	71,58	35,20	487
Total	47 845	18,79	151 182	118,76	118,76	11 771

(*) Charge due aux impôts cantonaux et communaux, si le rendement de ces impôts et celui de l'impôt pour la défense nationale étaient dans le même rapport que celui qui existe entre eux en moyenne dans les 12 cantons (18,79 : 118,76 ou 1 : 6,32).

Il ressort du tableau que les sommes suivantes devraient être versées pour la péréquation :

Au canton de St-Gall	2 433 000 francs
» » des Grisons	3 583 000 »
» » du Tessin	4 570 000 »
» » de Fribourg	674 000 »
» » d'Unterwald-le-Haut	24 000 »
» » d'Appenzell Rh.-Ext.	487 000 »

Le fait que St-Gall figure dans cette liste avec une somme considérable doit, manifestement, être attribué à la crise de l'industrie textile qui régna dans ce canton durant la période qui sert de base pour les calculs. Au-

jour d'hui, la situation du canton de St-Gall s'est raffermie, de sorte que ce canton ne peut plus guère être compté au nombre de ceux qui ont le plus besoin d'une péréquation complémentaire. La fortune de l'Etat de St-Gall s'est accrue de près de 30 millions entre 1938 et 1946. Elle peut être qualifiée aujourd'hui d'assez élevée.

Les deux modes de calcul, répétons-le, ne peuvent donner des résultats exacts et d'application générale, car les conditions sont moins simples, ne peuvent s'exprimer que partiellement par des chiffres et sont soumises à des variations constantes. Les chiffres obtenus ne donnent qu'une indication approximative qui permet de voir quel devrait être l'ordre de grandeur d'une péréquation complémentaire.

Les recherches qui ont été faites nous paraissent en tout cas permettre de conclure que les cantons du Tessin et des Grisons entrent premièrement en considération pour la péréquation complémentaire. Suivant les calculs, le Tessin devrait recevoir environ un million de francs de plus que les Grisons. Eu égard aux avantages dont jouit le Tessin par rapport aux Grisons dans le domaine des chemins de fer, nous considérons cependant qu'il serait juste de prévoir en faveur de ces deux cantons des sommes pas très différentes. Il semble bien que les cantons de Fribourg, Appenzell Rh.-Int. et Unterwald-le-Haut n'ont, eux non plus, pas bénéficié jusqu'à présent d'une péréquation suffisante. L'amélioration exigera cependant, ici, des sommes sensiblement moins fortes. Le canton d'Uri, dont la faible capacité financière est certaine, a déjà bénéficié de prestations fédérales extraordinairement importantes. Il a reçu des subventions relativement élevées et jouit, de surcroît, d'une situation privilégiée du fait qu'il possède sur son territoire une grande exploitation fédérale, une place d'armes, des fortifications et un atelier-dépôt des chemins de fer fédéraux. Une péréquation complémentaire paraît indiquée pour les cantons d'Appenzell Rh.-Int., Schwyz et Valais, qui reçoivent tous trois des prestations fédérales inférieures à la moyenne des 12 cantons financièrement faibles. L'écart est particulièrement marqué pour les deux premiers. A cela s'ajoute que le Valais doit résoudre, dans ses hautes vallées, des problèmes ardu, d'ordre social et économique.

D. LA MÉTHODE DE LA PÉREQUATION FINANCIÈRE ENTRE LES CANTONS

Il n'est pas possible, pour opérer la péréquation financière entre les cantons, de suivre simplement l'exemple de l'étranger ou de prendre pour modèle les mesures prises dans les cantons pour assurer la péréquation entre les communes. Dans cette question, il ne faut jamais oublier qu'il s'agit de cantons souverains, dont la situation du point de vue fédéral ne doit pas être touchée par la péréquation. La question se pose donc autrement quand la péréquation est instituée en faveur d'un canton ou simplement d'une commune autonome.

La question de la méthode a été examinée avec les directeurs cantonaux des finances, lesquels ont nommé une commission d'étude. Cette commission a rédigé les thèses suivantes, qui furent approuvées par la conférence des directeurs des finances :

1. Dans une certaine mesure, il existe déjà une péréquation financière entre les cantons. Elle n'est cependant ni réglée systématiquement ni suffisamment efficace.
 2. L'amélioration indispensable de la péréquation financière entre les cantons doit être assurée :
 - a. Dans la plus large mesure, par une revision, en partie immédiate, en partie graduelle, du régime des subventions, le but devant être de tenir plus fortement compte de la capacité financière des cantons ;
 - b. Par la création d'un fonds servant à une péréquation complémentaire.
 3. Le fonds de péréquation doit permettre de verser aux cantons financièrement les plus faibles des sommes mesurées d'après leurs charges spéciales dans divers domaines (routes, assistance publique, etc.) ou justifiées par des conditions particulières (d'ordre topographique, linguistique, etc). Ces sommes seront versées sans que les cantons doivent s'engager à les employer de telle ou telle façon, mais à la condition expresse que les cantons utilisent leurs possibilités financières dans la mesure qu'il est permis d'attendre d'eux.
 4. Pour que le fonds de péréquation puisse atteindre son but, il faut l'alimenter au moyen de versements annuels de 10 ou 11 millions de francs en moyenne.
 5. Le fonds doit être alimenté :
 - a. Par le versement de 10 pour cent du produit des droits de timbre fédéraux, par prélèvement sur la part des cantons (environ 7 à 8 millions de francs) ;
 - b. Par des sommes prélevées sur les ressources générales de la Confédération, dans la proportion d'un tiers de la somme versée conformément à la lettre a. (environ 2 à 3 millions de francs).
 6. Le droit de disposer des ressources du fonds, dans les limites de l'affectation prévue, appartient à une commission dont les membres sont désignés, dans une proportion équitable.
- Le fonds est géré par l'administration fédérale.

Il est indéniable que l'adaptation des subventions fédérales à la capacité financière des cantons constitue un bon système de péréquation. Rien ne paraît donc plus tentant que de vouloir procéder désormais d'une manière plus méthodique.

Faut-il constituer encore, à côté, un fonds spécial pour une péréquation complémentaire ? C'est là une question plus délicate. Un essai fait dans cette direction semblerait, à première vue, offrir la possibilité de mettre la Confédération au point partiellement hors de cause dans la péréquation et de donner à cette mesure l'aspect d'une institution essentiellement cantonale. Il faut constater cependant que cette proposition suscite de sérieuses objections d'ordre juridique et politique. Elles ont été en particulier soulevées par les juristes appelés à participer à la rédaction des nouvelles dispositions constitutionnelles.

Les difficultés commencent quand on cherche à déterminer le statut d'un tel fonds de péréquation. Comme nous l'avons dit, le fonds serait, étant donné le mode de financement proposé, une institution essentielle-

ment cantonale. Les cantons n'auraient néanmoins aucun droit de disposition sur ses ressources. Institution suisse, ne résultant pas d'un concordat, le fonds serait au-dessus des cantons, lesquels seraient tenus de se conformer aux décisions et conditions arrêtées par la direction du fonds. Certes, cette direction comprendrait des représentants des cantons; mais il est bien peu probable que chaque canton se considère comme convenablement représenté, étant donné que les intérêts sont par trop divergents. Le fonds ne se confondrait pas non plus avec la Confédération, car les autorités fédérales n'auraient aucun droit de disposition. Innovation dans notre droit public, le fonds serait ainsi placé entre la Confédération et les cantons, occupant une position supérieure à celle des cantons, constituant en quelque sorte une doublure de la Confédération.

La direction du fonds, constituée par une commission mixte, aurait ainsi des pouvoirs fort étendus. Elle aurait le droit de disposer plus ou moins librement de deniers publics représentant annuellement plusieurs millions. Lorsqu'une somme si considérable est à disposition sans qu'il existe des règles précises quant à son emploi, elle suscite un conflit d'appétits très grands. Il est à prévoir que le fonds serait exposé d'une manière constante à diverses pressions politiques très prononcées. Ses organes devraient sans cesse prendre des décisions délicates, qui devraient en réalité ressortir uniquement aux autorités supérieures du pays ou au peuple lui-même. Notre projet d'article 42 *ter* de la constitution prévoit que des subventions fédérales ne peuvent être instituées que par des lois ou des arrêtés fédéraux soumis au referendum. Or, ici, il y aurait une commission qui distribuerait annuellement plusieurs millions, selon sa libre appréciation, sans que sa responsabilité et que sa place dans les institutions de notre Etat fédératif puissent être convenablement et clairement réglées et sans qu'il puisse en être appelé à une autorité supérieure. Dans notre Confédération, il n'est pas possible de renoncer aux prérogatives du peuple et à une réglementation claire des attributions et de la responsabilité. De ce point de vue, la création d'un fonds pour la péréquation entre les cantons serait manifestement le contraire d'un progrès. Nous aurions un fonds qui ferait l'effet d'un corps étranger dans nos institutions publiques.

La relation entre les versements du fonds et les subventions fédérales ne serait en outre pas claire. Ces deux sortes de prestations devraient être adaptées entre elles. Or qui aurait la priorité? La Confédération ou le fonds? Et quelles seraient les règles? La Confédération pourrait-elle déclarer que l'existence du fonds lui permet de réduire ses subventions ou de tenir moins largement compte de la modicité des ressources de certains cantons? Les organes du fonds pourraient-ils, au contraire, demander à la Confédération d'augmenter certaines subventions parce que les ressources du fonds doivent être affectées à d'autres versements? Quelle serait, pour finir, l'attitude des gouvernements cantonaux à l'égard des deux

baillleurs de fonds ? Trouverait-on dans les cantons financièrement faibles un directeur des travaux publics qui entreprendrait un ouvrage considérable sans avoir essayé d'obtenir des versements des deux côtés ? Ces diverses questions montrent que l'existence d'un fonds ne ferait que compliquer la situation et rendrait en tout cas plus difficile aux autorités supérieures du pays une action conforme à des règles claires.

Selon le projet en discussion, le fonds ne pourrait être mis à contribution que si le canton bénéficiaire utilise ses possibilités financières dans la mesure qu'on peut attendre de lui. Cette mesure de ce qu'on peut attendre de lui serait déterminée par la commission du fonds, et non par le canton lui-même. Celui-ci devrait donc se conformer aux vues de la commission pour ne pas perdre le bénéfice de la péréquation complémentaire. Il en résulterait une atteinte très grave à l'autonomie des cantons en matière financière. On peut concevoir que les conditions posées par la commission du fonds concernent non seulement le genre et le chiffre des impôts mais aussi le régime fiscal lui-même. Comment les cantons, qui s'opposent à toute diminution apportée à leur souveraineté par la Confédération, pourraient-ils tolérer qu'une simple commission porte atteinte à leurs droits de souveraineté ?

Un examen attentif nous conduit ainsi à la conclusion que nous ne devons pas recommander la proposition de la conférence des directeurs des finances, toute séduisante qu'elle paraisse à première vue. Comme nous l'avons dit au début, la péréquation financière doit être adoptée à la structure de notre Etat fédératif et ne doit notamment pas mettre en péril la souveraineté des cantons. Il serait inadmissible de faire des cantons financièrement faibles des Etats de deuxième rang, obligés de se soumettre à des prescriptions qui ne valent pas pour les cantons dont les finances sont plus prospères. A plus d'un égard, les inconvénients d'un fonds venant s'insérer entre la Confédération et les cantons nous paraissent l'emporter sur les avantages d'une telle institution.

Il reste à savoir si la Confédération elle-même, sans créer un fonds spécial, pourrait améliorer la péréquation en faveur des cantons disposant de faibles ressources financières, et cela en versant à ces cantons des suppléments généraux de péréquation. Mais ce système amènerait, lui aussi, une réduction de l'autonomie des cantons qui ont besoin de la péréquation complémentaire pour se tirer d'affaire. La Confédération ne pourrait, assurément, verser des suppléments de péréquation justifiés uniquement par la situation difficile d'un canton que si le droit lui était accordé d'exercer un certain contrôle sur la gestion financière. Ce contrôle porterait, semble-t-il, à la souveraineté cantonale une atteinte plus grave que celle qui résulterait des conditions posées par les organes d'un fonds de péréquation. Il devrait, croyons-nous, s'étendre à la politique en matière de dépenses et de recettes, ce qui signifierait la disparition d'un élément capital de la souveraineté

cantonale. Ces considérations montrent déjà qu'il n'est pas possible de s'engager dans une telle voie.

Les directeurs des finances ont reconnu, eux aussi, que les cantons seuls ne seraient guère en mesure de résoudre la question de la péréquation, par exemple par la voie d'un concordat. Si l'on veut empêcher le mécontentement et des contestations incessantes, il faut les décisions obligatoires d'une autorité supérieure.

Nous arrivons ainsi à la conclusion qu'il convient de maintenir, en le développant, le système de péréquation auquel le pays est accoutumé. Ce système n'est pas né du hasard. Il est issu d'une collaboration entre la Confédération et les cantons conforme à l'esprit de la constitution. On peut l'améliorer sans lui apporter de modifications fondamentales, notamment sans dégradation des cantons aux ressources limitées.

E. L'AMÉLIORATION DE LA PÉREQUATION FINANCIÈRE

Nous proposons de chercher à améliorer la péréquation financière entre les cantons en adoptant le principe selon lequel il y aura lieu, à l'avenir, lors de la fixation de subventions fédérales et du financement de mesures sociales à exécuter conjointement, de tenir plus largement compte de la capacité financière des cantons. Pour les subventions fédérales, ce principe doit être posé dans le nouvel article 42^{ter}. Nous renvoyons à notre projet aux termes duquel le législateur fédéral serait tenu de tenir équitablement compte de la capacité financière des cantons. Dans des circonstances restant les mêmes, les subventions de la Confédération pourraient ainsi être graduées selon la capacité financière des cantons sans que la dépense totale soit supérieure à celle qui résulterait de taux uniformes. L'article permettra en outre de limiter aux cantons financièrement faibles le bénéfice de certaines subventions.

Voici comment nous concevons l'amélioration qui pourrait être apportée immédiatement à la péréquation qui est actuellement insuffisante pour quelques cantons à faibles ressources financières :

I. La péréquation financière par l'assurance-vieillesse et survivants.

L'assurance-vieillesse et survivants aura pour effet d'améliorer considérablement la péréquation financière à plus d'un égard.

Dans les cantons financièrement faibles, il existe un nombre relativement élevé d'assurés qui ont un faible revenu donnant lieu au versement d'une cotisation. Pour les rentiers de ces cantons, le rapport entre les cotisations et les rentes (qui comprenant un supplément social pour les personnes à faibles ressources) sera, en moyenne, très avantageux. Les cantons en question bénéficieront ainsi, avec le temps, de ressources plus considérables. Cet avantage est encore accru par le fait que, conformé-

ment à l'article 8 de la loi et à l'article 21 du règlement d'exécution, les primes sont calculées d'une manière dégressive pour les assurés ayant un très faible revenu. Ce seront surtout les nombreux petits paysans des cantons financièrement faibles qui profiteront de ces dispositions. Les mêmes cantons comptent, proportionnellement beaucoup de familles nombreuses, de sorte que les rentes de survivants y joueront un plus grand rôle qu'ailleurs. Le financement des rentes de survivants exigera cependant une contribution spécialement forte des pouvoirs publics. Mentionnons enfin la situation favorable des assurés ayant de petits revenus lors qui commencent à bénéficier de l'assurance au cours des premières années. Quand les cotisations moyennes sont inférieures à 75 francs par an, les rentes partielles équivalent aux rentes complètes. La diminution est minime lorsque les cotisations sont un peu supérieures. Des calculs approximatifs de l'office fédéral des assurances sociales ont établi que, dans l'ensemble, une fraction de 25 à 40 pour cent seulement des rentes servies dans les cantons financièrement faibles sera, pendant les 20 premières années de l'assurance, couverte par les cotisations versées par les assurés de ces cantons et leurs employeurs. En moyenne suisse, la fraction sera de 50 pour cent. La compensation est assurée par les régions aux ressources plus considérables.

Si la situation des assurés est améliorée de cette façon dans les cantons à faible capacité financière, il en résultera un allègement des charges imposées aux finances de ces cantons. Il y aura notamment une sensible diminution des dépenses pour l'assistance. A cela s'ajoute que, suivant l'article 105 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, les contributions de chaque canton se calculent en particulier d'après sa capacité financière. Pour réduire les contributions de toute une série de cantons, il est prévu d'employer la moitié des intérêts d'un fonds de 400 millions de francs créé en vertu de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947. On pourra donc verser annuellement à cet effet un montant de 6 à 7 millions. Cette péréquation directe se combine avec la péréquation indirecte dont il a été question plus haut.

L'échelle de répartition pour les contributions cantonales n'est pas encore définitivement établie. Dans notre message du 24 septembre 1946, nous avons exposé comment elle pourrait se présenter si l'on prenait pour base le résultat fiscal de l'impôt pour la défense nationale, 2^e période. De cette façon, le versement d'une partie des intérêts du fonds assurerait aux cantons intéressés un allègement se chiffrant comme suit:

	Fr.
Lucerne	618 000
Uri	129 000
Schwyz	213 000
Unterwald-le-Haut	101 000
Unterwald-le-Bas	15 000

	Fr.
Fribourg	714 000
Appenzell Rh.-Ext.	134 000
Appenzell Rh.-Int.	75 000
St-Gall	727 000
Grisons	537 000
Thurgovie	272 000
Tessin	694 000
Vaud	789 000
Valais	354 000

Nous constatons, pour conclure, que l'assurance-vieillesse et survivants permettra une importante péréquation des charges entre les cantons. Il est juste d'en tenir compte au moment de déterminer les autres mesures à prendre.

II. La nouvelle réglementation des subventions pour l'école primaire publique.

Aux termes de la loi du 25 juin 1903/15 mars 1930 concernant la subvention de l'école primaire publique, les subsides fédéraux s'élèvent à un franc par tête de population. Un supplément de 60 centimes par tête de population est prévu en faveur des cantons de montagne: Uri, Schwyz, Unterwald (le Haut et le Bas), Appenzell (Rh. Int. et Ext.), Grisons, Tessin et Valais. Les cantons du Tessin et des Grisons reçoivent un second supplément de 60 centimes, qui est calculé pour le Tessin sur la base de sa population tout entière et pour les Grisons d'après le chiffre de sa population de langue romanche ou italienne. Les différents programmes financiers ont entraîné, dans ce domaine également, des réductions successives des dépenses de la Confédération. Actuellement, le subside de base est de 75 centimes et le supplément de montagne de 54 centimes; le supplément versé en raison des conditions linguistiques particulières n'a pas été modifié. L'argent ayant perdu de sa valeur dans l'entre-temps, ces subsides ne jouent plus qu'un rôle secondaire pour les grands cantons de plaine. C'est ainsi que le canton de Zurich a dépensé en 1945 pour l'école primaire 13,2 millions de francs, alors que le subside fédéral n'atteignait que 505 880 francs.

En vertu des dispositions en vigueur, les subsides pour l'école primaire sont déjà gradués dans le sens d'une péréquation entre les cantons. Ce sont principalement les cantons de montagne financièrement faibles que le législateur a favorisés. La péréquation pourrait être améliorée par le développement du système actuel.

Les écoles ont toujours été l'affaire des cantons. La constitution de 1874 se borne à prévoir que les cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être suffisante, et gratuite dans les écoles publiques. Ce ne fut qu'en 1902 que la situation relativement meilleure de la Confédération

par rapport à celle des cantons engagea à adopter un article 27 *bis* disposant que des subventions sont allouées aux cantons en vue de les aider à remplir leurs obligations dans le domaine de l'instruction primaire. Aujourd'hui, la Confédération se trouve dans une situation plus difficile que les cantons et doit pouvoir obtenir un allègement de ses charges. Nous ne croyons pas indiqué d'envisager une suppression complète des subsides de base — ce qui nécessiterait vraisemblablement une modification de la constitution. Nous considérons en revanche qu'une forte réduction se justifie. Il conviendrait toutefois, à cette occasion, de relever sensiblement les subsides de montagne et les subsides versés en raison des conditions linguistiques particulières, de sorte que, malgré la réduction des subsides de base, les cantons de montagne financièrement faibles, seraient en meilleure posture que sous le régime actuel. Nous nous proposons de soumettre aux conseils législatifs un projet de revision de la loi, dont la modification s'impose à d'autres égards encore. Les travaux préparatoires ne sont pas encore achevés. Aussi ne pouvons-nous donner aujourd'hui des indications définitives. Il est cependant prévu que les subsides devront être calculés à l'avenir non plus d'après le chiffre de la population, mais d'après celui des enfants en âge de scolarité. Pour le subside de base, un taux de 1 franc à 1 fr. 50 par écolier entrera en considération; pour le supplément de montagne, un taux de 7 fr. 50 à 9 francs (suivant la somme qui pourra être épargnée par la réduction du subside de base). Le supplément versé aux cantons du Tessin et des Grisons (parties romanche et italienne) en raison de leurs conditions linguistiques particulières serait fixé à 9 francs par écolier, ce qui représenterait le double de la prestation actuelle. On prévoit, de plus, d'étendre les régions pour lesquelles les cantons recevront des suppléments de montagne. Suivant la solution adoptée, les cantons à faible capacité financière bénéficieront des améliorations suivantes:

	Francs
Uri	6 000 à 10 500
Schwyz.	16 000 » 27 000
Unterwald-le-Haut	7 000 » 11 000
Appenzell Rh.-Ext.	1 500
Appenzell Rh.-Int.	5 000 » 8 000
Grisons	53 000 » 73 000
Tessin	61 000 » 81 000
Valais	51 000 » 78 000

Les cantons d'Unterwald-le-Bas et de Glaris tireront du nouveau régime un avantage quelque peu supérieur. Pour Fribourg, la subvention totale restera la même. Les autres cantons recevront des subventions inférieures. Dans ces conditions, la Confédération fera une économie de 1,39 à 1,45 millions de francs.

Les suppléments de montagne augmenteront d'un montant d'environ 800 000 à 1 000 000 francs. Les suppléments versés en raison de conditions linguistiques particulières occasionneront à la Confédération une dépense nouvelle de 130 000 francs.

III. Le développement de la péréquation financière dans le domaine routier.

1. Effet général des nouvelles mesures de péréquation.

Par suite de l'augmentation de la circulation des véhicules à moteur, l'entretien des routes a occasionné des dépenses qui n'ont cessé de prendre, au cours de ces vingt dernières années, une place de plus en plus importante dans les préoccupations financières des cantons et cette évaluation se poursuit. Les cantons ne peuvent couvrir qu'en partie ces dépenses au moyen des impôts payés par les automobilistes, car la charge fiscale qui grève la circulation des véhicules à moteur est représentée pour une large part par les droits de douane que la Confédération prélève sur la benzine. En présence des critiques qui ont été émises ici et là contre cet état de choses, il convient de se reporter à la nature juridique du droit de douane en tant qu'impôt indirect. On ne doit en outre pas oublier que si la Confédération ne prélevait aucun droit de douane sur la benzine, elle devrait trouver pour ses besoins financiers d'autres recettes au détriment des cantons; il est donc tout à fait justifié que ces derniers financent par des recettes fiscales générales une partie des dépenses pour les routes, même s'ils exigent des automobilistes qu'ils supportent une part équitable des frais qu'ils occasionnent.

La charge que représentent les dépenses pour les routes varie de canton à canton. Pendant les cinq années qui précédèrent la dernière guerre, les cantons ont dépensé pour leur réseau routier en moyenne 15 fr. 40 par tête de population (déduction faite des subventions fédérales). Pendant la même période, le canton des Grisons a dû supporter une charge nette de 25 fr. 30, le Tessin 22 fr. 80, et le canton d'Appenzell Rh.-Int. 20 fr. 20 par habitant. Notons que pour ces cantons, dont les possibilités financières sont restreintes, le rapport de 1 franc par habitant représente plus que pour les cantons plus aisés du Plateau. Dans les cantons montagnards, les dépenses relatives aux routes soulèvent un problème financier qui revêt peu à peu une importance capitale, car elles absorbent une trop grande partie des fonds publics disponibles.

Bien que les cantons soient, selon la constitution, souverains en ce qui concerne leur réseau routier, la Confédération a déjà dépensé, comme nous voulons brièvement le rappeler ici, des sommes importantes dans ce domaine. En vertu de l'article 23 de la constitution ou à l'effet de créer des possibilités de travail, elle a subventionné diverses constructions de

routes. Des crédits militaires ont même été utilisés à cet effet au titre de mesure pour le renforcement de la défense nationale. La Confédération verse des indemnités spéciales, selon l'article 30 de la constitution, aux cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais pour leurs routes alpestres internationales. En vertu de l'arrêté fédéral du 4 avril 1935, elle a dépensé annuellement 7 millions de francs pour l'amélioration et le développement du réseau routier dans les Alpes; cet arrêté a cessé d'être en vigueur à la fin de 1947. Enfin et surtout, la Confédération verse aux cantons, conformément à l'arrêté fédéral du 21 septembre 1928, une partie du produit des droits de douane sur la benzine. Les cantons reçoivent la moitié du produit du droit supplémentaire (de 10 fr. par 100 kg brut) perçu sur la benzine et le benzol pour moteurs. Ils ont droit en outre à une somme de 250 000 francs, constituée par les suppléments qui sont versés aux cantons en vue de supprimer, autant que possible, les injustices créées par le mode de répartition. C'est ainsi que pendant les cinq dernières années d'avant-guerre 10,8 à 12 millions de francs ont été distribués annuellement aux cantons sur le produit des droits de douane grevant la benzine. Dans l'ensemble, ces contributions de la Confédération ont beaucoup allégé les charges des cantons. Mais malgré cela, les dépenses occasionnées par le réseau routier restent pour certains cantons une charge très lourde, comme le prouvent les exemples cités plus haut.

Les routes sont sans doute un domaine propice à l'amélioration de la péréquation financière entre les cantons. Sous lettre B, chiffre 1, nous avons examiné comment les mesures que la Confédération a prises jusqu'à maintenant ont déjà agi dans le sens d'une amélioration.

L'attribution aux cantons d'une part des droits sur la benzine est une façon particulièrement appropriée d'améliorer la péréquation financière, car elle n'oblige pas nécessairement les cantons à faire des dépenses bien déterminées, comme c'est le cas pour les subventions accordées pour des travaux publics. Aux termes de l'article 4 de l'arrêté fédéral, les cantons doivent toutefois employer les sommes reçues à mettre en état leurs routes et à les entretenir d'une manière suffisante; mais ils s'acquittent de cette obligation générale comme ils l'entendent. En tout cas, la part du produit des droits sur la benzine représente pour eux une aide financière appréciable. Il semble indiqué de développer les mesures prises dans ce domaine et de chercher à tenir plus largement compte de la situation des cantons montagnards financièrement faibles.

Pour cela, il est indispensable de maintenir les subventions fédérales destinées à l'amélioration et au développement des routes alpestres. Nous sommes prêts à vous proposer d'ouvrir une nouvelle étape du programme relatif aux routes alpestres, qui commencerait le 1^{er} janvier 1950 et s'étendrait sur une période de dix ans. Le montant des crédits annuels serait à peu près le même que jusqu'à maintenant; il en serait de même pour les

taux des subventions, qui pourraient s'élever normalement jusqu'aux deux tiers des frais, exceptionnellement à un chiffre encore supérieur. Ce qui serait en revanche nouveau, ce serait d'employer également le produit des droits sur la benzine pour le paiement des subventions destinées aux routes alpestres. Nous reviendrons sur ce point. Vu le manque de main-d'œuvre et l'impérieuse nécessité de limiter pour le moment les travaux publics au strict minimum, il faut mettre sur pied, pour la période intermédiaire de 1948/49, un programme intermédiaire qui comprendra uniquement les travaux les plus urgents.

Afin d'améliorer la péréquation financière en faveur des cantons montagnards financièrement faibles et qui doivent supporter des dépenses relativement élevées pour leurs routes, nous pensons proposer aux chambres fédérales d'accorder à l'avenir à ces cantons une part supplémentaire du produit des droits sur la benzine. Entreraient en ligne de compte: Uri, Schwyz, Unterwald-le-Haut, les deux Appenzell, Grisons, Tessin et Valais. Selon les calculs mentionnés sous lettre C, les cantons du Tessin et des Grisons devraient vraisemblablement recevoir les montants les plus élevés. Nous avons exposé comment le Tessin, vu les subventions fédérales directes qui lui sont versées et l'état de ses ressources fiscales, recevrait les prestations compensatrices les plus élevées, mais que les Grisons ont le droit de prétendre, à notre avis, à des montants à peu près semblables, le Tessin étant nettement favorisé dans le domaine des chemins de fer. Après une étude très approfondie, nous croyons avoir trouvé une solution dans la manière de calculer, exposée ci-dessous, qui tient compte des besoins légitimes.

Une somme pouvant s'élever jusqu'à 6 millions de francs doit être disponible annuellement pour les suppléments. Pour établir la part de chacun des huit cantons montagnards financièrement faibles, on multipliera le montant de ses dépenses nettes pour les routes (moyenne pendant une période de 5 ans) par le montant des mêmes dépenses par tête de population. On obtiendra ainsi pour chacun des huit cantons un chiffre qui servira à calculer la part supplémentaire. Sur la base des dépenses faites pour les routes entre 1935 et 1939 (les années de guerre ne permettent pas des calculs concluants) et du chiffre de la population en 1941, un montant de 6 millions de francs serait réparti de la manière suivante:

Tableau 41. Amélioration de la péréquation financière.

Cantons	Dépenses nettes pour les routes (1)		Chiffre déterminant (Col. 1 × col. 2)	Subventions supplémentaires en 1000 fr. (Col. 3 × 0,0291)
	en 1000 fr.	par habitant en fr.		
	(1)	(2)	(3)	(4)
Uri	189	6.92	1 308	38
Schwyz	715	10.74	1 679	224
Unterwald-le-Haut .	146	7.18	1 048	31
Appenzell Rh.-Ext..	591	13.20	7 801	227
Appenzell Rh.-Int..	270	20.17	5 446	159
Grisons	3 243	25.29	82 015	2390
Tessin	3 693	22.81	84 237	2455
Valais	1 557	10.50	16 348	476
Total	10 404		205 882 (2)	6000 (2)

(1) déduction faite des subventions fédérales. — Moyenne 1935/39.
(2) 6000 : 205882 = 0.0291

Les suppléments devraient, à notre avis, être versés au cours des années 1950 à 54. Il seraient ensuite révisés tous les cinq ans, sur la base des dernières dépenses supportées pour les routes (moyenne de 5 ans) et du dernier chiffre de la population.

En ce qui concerne la part attribuée jusqu'à maintenant à tous les cantons (arrêté fédéral du 21 septembre 1928), nous nous proposons de ne rien changer au mode de répartition, mais de limiter à 9 millions de francs par an la somme ainsi distribuée. Cette restriction est dictée par la nécessité de diminuer les prestations financières de la Confédération en faveur de l'ensemble des cantons. Elle constitue le pendant de la réduction prévue dans le domaine des subventions pour l'école primaire. Nous renvoyons à la lettre F ci-dessous, où est esquissée une solution générale du problème des subventions fédérales pour les routes.

Enfin, pour compléter la péréquation, il conviendra de maintenir et même d'augmenter de moitié les indemnités prévues à l'article 30 de la constitution en faveur des cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais pour leurs routes alpêtres internationales. Ces indemnités ou subventions atteindraient ainsi les montants suivants :

	montants actuels fr.	nouveaux montants fr.
Pour Uri	160 000	240 000
» les Grisons . . .	400 000	600 000
» le Tessin	400 000	600 000
» le Valais	100 000	150 000

Si l'on applique les considérations qui précèdent, on obtiendra pour les cantons d'Uri, Schwyz, Unterwald-le-Haut, Fribourg, Appenzell Rh.-Ext., Appenzell Rh.-Int., Grisons, Tessin et Valais, les chiffres suivants, montrant l'amélioration de la péréquation financière :

Tableau 42. Subventions de péréquation en 1000 francs.

Cantons	Assurance-vieillesse et survivants	Suppléments dans le domaine de la subvention pour l'école primaire	Suppléments aux parts des cantons sur les droits de douane sur la benzine	Subventions pour routes alpêtres internationales selon l'article 30 de la constitution	Total
Uri	129	10,5	38	80	257,5
Schwyz	212	27	224		463
Unterwald-le-Haut	100	11	31		142
Fribourg	714				714
Appenzell Rh.-Ext.	133	1,5	227		361,5
Appenzell Rh.-Int.	75	8	159		242
Grisons	537	73	2390	200	3200
Tessin	699	81	2455	200	3435
Valais	354	78	476	50	958
Total	2953	290	6000	530	9773

La somme — 10 millions de francs environ — correspond approximativement au montant que la conférence des directeurs des finances a jugé nécessaire à l'amélioration de la péréquation financière actuelle. Pour l'assurance-vieillesse et survivants, il convient de rappeler ses conséquences indirectes sur la péréquation financière et le fait qu'elle est particulièrement favorable aux cantons à faible capacité financière; ces conséquences ne ressortent toutefois pas du tableau. Dans le domaine des subventions pour l'école primaire, nous nous en tenons pour la péréquation, sous réserve de ce que nous avons dit plus haut, à la solution dont l'effet est le plus prononcé. L'amélioration de la situation des cantons montagnards, telle qu'elle ressort du tableau ci-dessus, est toutefois légèrement amoindrie par la limitation à 9 millions de francs annuellement de l'ensemble des parts cantonales au produit des droits sur la benzine.

La part de beaucoup la plus importante des prestations supplémentaires échoit aux cantons des Grisons et du Tessin. Nous considérons que cela est juste, et nous espérons que ces deux cantons utiliseront maintenant toutes leurs possibilités dans le domaine de la production d'énergie électrique afin de consolider leur situation. Le canton des Grisons peut, lui surtout, gagner encore énormément en capacité et en stabilité économiques

par la construction d'usines de force motrice. Ce canton a demandé jusqu'à maintenant, comme mesure de péréquation interne, une aide financière particulière pour les chemins de fer rhétiques. La solution que nous proposons aujourd'hui lui assurerait un appui encore plus efficace. Une fois réalisée l'importante péréquation supplémentaire envisagée, les Grisons seront en mesure, pensons-nous, de régler eux-mêmes d'une manière satisfaisante la question des tarifs des chemins de fer rhétiques. L'adaptation à des circonstances nouvelles pourra se faire plus tard en vertu du principe constitutionnel selon lequel il y a lieu de tenir compte, en fixant le montant des subventions fédérales, de la capacité financière des cantons.

Puisque notre tâche essentielle consiste à asseoir sur de nouvelles bases saines les finances de la Confédération, l'amélioration de la péréquation intercantonale ne doit pas entraîner de nouvelles charges qui ne seraient pas couvertes. Les dépenses supplémentaires qui résulteront pour la Confédération des mesures que nous proposons devront donc être entièrement compensées. Cette condition pourra être considérée comme remplie, dès le moment où l'on aura supprimé la part que les cantons recevaient jusqu'à maintenant sur les droits de timbre, sans qu'une partie déterminée des ressources fiscales soit réservée expressément à la péréquation financière.

2. Le développement des routes principales en dehors des régions alpestres.

Il reste une question à aborder, qui est en relation — pas très étroite peut-être — avec la péréquation financière intercantonale, mais qui appartient au nombre des problèmes routiers les plus actuels et qui ne doit pas être négligée lorsqu'on envisage le développement des routes alpestres. Nous avons vu que, du seul point de vue du trafic, les routes alpestres doivent être améliorées. Il en est de même du réseau des routes principales en dehors des Alpes. Sur ce point, notre attention a déjà été attirée par un mémoire adressé, il y a un certain temps, par la commission d'étude pour l'amélioration du réseau routier de notre pays, organisme dans lequel sont représentées la conférence des directeurs des travaux publics, la commission intercantonale pour la circulation automobile et plusieurs associations et sociétés intéressées au trafic routier. Ce mémoire demande à la Confédération de participer dans une proportion de 40 à 80 pour cent aux frais qui résulteraient de l'exécution d'un programme de travaux routiers sur les principales voies de communication et qui ont été estimés à 900 millions de francs. 500 millions seraient nécessaires pour les dix premières années, dont 300 millions seraient à la charge de la Confédération. Le « Touring-Club de Suisse » nous a adressé plus tard une autre requête, où il examine notamment les charges fiscales qui grèvent la circulation des véhicules à moteur et où il arrive, en particulier, à la conclusion que la Confédération doit encourager par des subventions l'amélioration et la construction de certaines routes en montagne et en plaine.

Au moment où l'on exige d'une manière générale, et avec raison, que la Confédération restreigne ses dépenses, nous avons constaté d'emblée qu'il est impossible de donner suite d'une manière quelconque à la demande de la commission d'étude. Les chefs du département de l'intérieur et du département des finances et des douanes l'ont déjà communiqué verbalement aux intéressés. En revanche, on a examiné de plus près, par la suite, si la Confédération ne pourrait pas, dans une mesure extrêmement réduite et sans nuire à sa situation financière, participer à l'exécution de plans d'améliorations routières dont la réalisation serait incontestablement dans l'intérêt du pays. La Suisse devra, avec le temps, et pas seulement dans les Alpes, moderniser un certain nombre de routes parmi les plus importantes. Si l'on veut servir le trafic et éviter d'engager inutilement des capitaux, il faut que ces travaux soient entrepris selon un plan d'ensemble et sur la base de principes techniques uniformes. Du point de vue fédéraliste, on peut regretter de devoir tenir compte de telles considérations. Etant donné la rapidité des moyens de communication, les cantons ont toutefois des territoires trop peu étendus pour pouvoir améliorer entièrement à leur guise leurs routes de grandes communications.

Comme la Confédération entend ne faire reconnaître aucun droit quelconque, même partiel, en matière de circulation routière et qu'un réseau de routes fédérales n'entre pas en ligne de compte, il faut chercher ailleurs le moyen d'atteindre une certaine uniformité et une standardisation technique des routes les plus importantes. Ici aussi, un concordat intercantonal se révèle un moyen impropre pour mener cette tâche à chef, qui pose de grandes exigences financières. Nous avons examiné en premier lieu la question de la création d'un fonds de compensation, qui serait alimenté par la Confédération et les cantons et qui pourrait être utilisé quand un canton n'a qu'un intérêt mineur à l'amélioration d'une route qui traverse son territoire ou quand ses possibilités financières ne permettent simplement pas les travaux prévus. Ajoutons que la création d'un tel fonds a également été suggérée dans le mémoire de la commission d'étude. Mais cette solution ne résoud précisément pas la question de la standardisation technique. L'idée d'un fonds de compensation est toutefois juste en soi et ne devrait pas être abandonnée.

Pour la Confédération, il ne reste, en définitive, qu'un seul moyen: imposer ses directions en allouant des subventions. Ce moyen permet une collaboration fondée sur la libre entente, mais dans les limites de principes techniques fixés par la Confédération. L'appui de la Confédération dans l'amélioration des routes principales ne doit en outre pas dépasser ce qui est strictement nécessaire pour atteindre ce but. C'est dire que seules des subventions restreintes entreront généralement en considération, qu'elles ne représenteront jamais qu'une fraction des subventions réservées aux routes alpestres mais permettront tout juste d'obtenir le résultat technique désiré. Un autre principe ne serait pas non plus admissible du point de vue

de la péréquation financière entre les cantons. Dans les cas exceptionnellement difficiles dont il est question plus haut, l'aide de la Confédération devrait pouvoir être sérieusement augmentée sans que les autres cantons qui ne peuvent se prévaloir des mêmes circonstances extraordinaires puissent formuler des exigences semblables. On réaliserait ainsi, sous une forme juridique quelque peu différente, l'idée d'un fonds et assurerait aussi la péréquation désirable.

Nous ne pouvons toutefois présenter une proposition semblable en liaison avec la réforme des finances, si elle doit conduire à une aggravation de la situation financière de la Confédération. Il faut également veiller à ce que la concurrence qui a existé jusqu'à maintenant entre le rail et la route ne se modifie pas à cette occasion au désavantage du premier. C'est pourquoi nous ne pourrions présenter une proposition dans ce sens que s'il est possible de trouver dans le domaine du trafic routier une couverture particulière pour ces subventions supplémentaires. Nous sommes prêts à examiner le problème sous cet angle avec les autorités centrales et les milieux économiques intéressés. Abstraction faite de la couverture, ce qui nous paraît entrer en considération, c'est l'affectation d'une nouvelle part du produit des droits sur la benzine. Cette part ne devrait pas dépasser celle qui est réservée à l'amélioration et la construction des routes alpestres. D'après la solution esquissée ci-dessous, le montant disponible serait au maximum de 7,5 millions de francs par an. Cette somme serait sans aucun doute modeste comparativement à celle qui a été demandée. Mais nous sommes convaincus qu'elle permettrait aux cantons de résoudre le problème, ce problème qui, du point de vue du droit public, les concerne seuls. Certes, l'amélioration du réseau des routes principales exigera du temps, mais c'est un fait naturel dans un pays qui ne dispose que de ressources modestes.

Dans la mesure du possible, le rythme des travaux devrait en tout cas être adapté à l'évolution de la situation économique, aussi bien pour les routes alpestres que pour les routes principales en plaine. Il conviendrait d'observer une certaine retenue en période de grande activité économique et de pousser les travaux au cours des années moins favorables. Les crédits non utilisés pourraient, comme c'est déjà le cas pour les routes alpestres, être gardés en réserve afin qu'on dispose de ressources supplémentaires en cas d'augmentation des besoins.

3. Financement de travaux pour les chemins de fer fédéraux.

Relevons, en terminant, que des problèmes d'amélioration doivent être résolus non seulement dans le domaine du trafic routier, mais aussi dans celui du trafic ferroviaire. Les chemins de fer fédéraux se trouvent en présence de questions difficiles, de la plus grande portée financière; nous rappellerons seulement ici l'amélioration, maintenant urgente, de certaines grandes gares et d'importantes lignes, ainsi que l'établissement

de doubles voies. Des installations incomplètes ou vieilles créent de grandes difficultés d'exploitation. De nombreuses installations sont devenues insuffisantes à la suite de la forte augmentation du trafic. Si les chemins de fer fédéraux veulent s'en tenir aux principes contenus dans la loi fédérale du 23 juin 1944 et maintenir une saine gestion financière, ils ne peuvent subvenir eux-mêmes à toutes ces dépenses. Ils ne devraient se permettre aucun nouvel endettement sans couverture par des actifs réels. C'est pourquoi, si la Confédération décharge dorénavant les cantons plus que par le passé dans le domaine du réseau routier, nous devons admettre que les cantons et villes intéressés feront également leur possible pour permettre aux chemins de fer fédéraux l'exécution de grands travaux. Le maintien des possibilités techniques et commerciales des chemins de fer intéressent également, et dans une grande mesure, les cantons et les communes. Ces derniers seront même les tout premiers bénéficiaires de certaines améliorations des chemins de fer, en particulier dans le domaine du trafic local. Cette participation représente, elle aussi, une péréquation en faveur des cantons montagnards, qui profitent moins du service des chemins de fer que les grands centres économiques et administratifs. L'occasion se présentera prochainement d'examiner ces questions aussi avec les cantons et les villes entrant en considération.

F. FORME JURIDIQUE

Comme nous l'avons indiqué, c'est dans un article 42^{ter} de la constitution que nous proposons d'inscrire le principe en vertu duquel le montant des subventions fédérales doit être déterminé d'une façon tenant équitablement compte de la capacité financière des cantons.

En ce qui concerne l'amélioration immédiate de la péréquation entre les cantons, nous constatons que les mesures légales ont déjà été prises pour l'assurance-vieillesse et survivants. Pour les subventions en matière d'école primaire, un nouveau système d'allocations ne pourrait être introduit sans révision de la loi du 25 juin 1903/15 mars 1930. Nous vous soumettrons au cours de cette année des propositions à ce sujet.

La solution est moins simple quant à la forme juridique de nos propositions relatives aux routes. Nos messages du 19 septembre 1924 et du 23 septembre 1927 ont déjà montré que la base constitutionnelle sur laquelle repose l'octroi aux cantons d'une part du produit des droits sur la benzine (arrêté fédéral du 28 septembre 1928) n'est pas très ferme. L'article 30, 1^{er} alinéa, de la constitution dispose en effet que « le produit des péages appartient à la Confédération ». La constitution ne fait aucune exception à cette règle pour les droits sur les carburants pour moteurs. Au début, le Conseil fédéral avait qualifié de nettement anticonstitutionnelle l'allocation d'une part aux cantons. En 1927, il se prononça pour une interprétation extensive, à vrai dire difficile à justifier, que les conseils législatifs

approuvèrent et qui permit de ne pas considérer comme vraiment contraire à la constitution l'arrêté fédéral du 21 septembre 1928. Le message du 23 septembre 1927 indiquait cependant nettement que cette solution ne pouvait être que provisoire et qu'une base constitutionnelle solide devait être trouvée. Le moment de procéder à cette modification nous paraît être arrivé. La revision de la constitution est d'ailleurs désirable pour une autre raison encore: dans l'état actuel du droit constitutionnel, on ne voit pas clairement si la Confédération est compétente pour contribuer financièrement à la transformation de tout un réseau routier. En vertu de l'article 23, seuls les travaux publics déterminés sont susceptibles d'être entrepris avec l'aide de la Confédération. Il faudrait une interprétation pour le moins très extensive pour déduire de cette disposition que la Confédération a le droit de participer à la réalisation d'un programme complet en matière de construction routière. Quant à l'article 31 *quinquies* relatif à la création de possibilités de travail, il ne pourrait être appliqué qu'en temps de crise économique. On doit donc tenir pour certain qu'aucune disposition constitutionnelle n'autorise la Confédération à prendre une part des frais d'entretien des routes.

En outre, les sommes spécialement allouées aux quatre cantons ayant des routes alpestres internationales ne pourraient être augmentées qu'en suite d'une revision constitutionnelle.

Pour ces motifs, nous vous proposons de modifier l'article 30 de la constitution. Notre projet vise en particulier à donner une base juridique non équivoque au droit des cantons de recevoir une part du produit des droits sur les carburants pour moteurs. Nous renvoyons ici au texte du projet d'article constitutionnel qui figure en annexe. Cet article ne doit établir que des principes. D'après notre projet, la Confédération serait autorisée à verser aux cantons une part du produit des droits de douane sur les carburants pour moteurs. La législation fixerait le montant de cette part, qui ne pourrait toutefois pas dépasser 50 pour cent du produit total. Les dispositions d'exécution devront donc établir un pourcentage, ainsi qu'une somme maximum, afin que, dans ce domaine, la charge totale de la Confédération reste entre des limites sûres. La part des cantons pourrait être versée sous la forme d'une contribution aux dépenses générales faites pour les routes ouvertes aux automobiles (réglementation actuelle de la part du droit sur la benzine), sous la forme d'allocations supplémentaires aux cantons montagnards à faible capacité financière, et sous celle de subventions pour la transformation ou la construction de routes principales importantes pour le pays, appartenant à un réseau fixé par le Conseil fédéral. Ce réseau comprendra les routes principales et celles de montagne ou, suivant la disposition constitutionnelle qui sera adoptée, les premières seulement.

Nous proposons en outre d'augmenter de 50 pour cent la subvention spéciale que les cantons d'Uri, Grisons, Tessin et Valais reçoivent jusqu'ici.

La législation fera de ces principes une réalité. Il serait désirable que toute cette matière fût réglée dans un arrêté fédéral de portée générale, soumis au referendum et ayant une durée de validité ne dépassant pas 10 ans. Ce programme de transformation ne saurait en effet être prévu pour l'éternité. Tout en réservant le cas où la couverture nécessaire ne pourrait pas être assurée, nous serions prêts à prévoir également, dans notre projet d'arrêté, une part destinée à l'amélioration et à la construction de routes principales, en dehors de la région alpestre; cette part pourrait être égale à celle qui sera prévue pour les routes alpestres, et dont la couverture est assurée depuis 1935 par une augmentation du droit sur la benzine. Dans son ensemble, la nouvelle réglementation revêtirait l'aspect suivant :

La part des cantons au produit des droits de douane sur les carburants sera fixée, pendant les 10 prochaines années, à 50 pour cent, mais ne pourra dépasser 30 millions de francs. La répartition se fera comme suit :

30 pour cent, au maximum 9 millions de francs par an, pour les dépenses générales faites pour les routes par les cantons, selon l'échelle appliquée jusqu'ici;

20 pour cent, au maximum 6 millions de francs par an, pour les suppléments en faveur des cantons dont les ressources financières sont faibles, selon le mode de répartition indiqué plus haut;

25 pour cent, au maximum 7,5 millions de francs par an, pour l'amélioration et la construction de routes alpestres, selon le mode d'allocation actuel;

25 pour cent, au maximum 7,5 millions de francs par an, pour la construction et l'amélioration de routes principales, non compris les routes alpestres, selon le mode de répartition indiqué plus haut.

Si les recettes additionnelles qui permettraient à la Confédération de contribuer à l'amélioration des routes principales, non compris les routes alpestres, ne pouvaient être trouvées, nos propositions devraient se limiter aux trois premiers objets, et la part totale des cantons en serait réduite d'autant. Mais nous espérons qu'on voudra bien ne pas se contenter d'ajouter de nouvelles tâches à celles de la Confédération et qu'on s'appliquera aussi à lui procurer les ressources nécessaires. Ces ressources doivent être liées à leur affectation. Nous voulons dire que la Confédération ne saurait se les assurer quedans la mesure et durant le temps où elle s'acquitte de tâches correspondantes dans le domaine du réseau routier principal, non compris les routes alpestres.

Si la situation économique et politique reste plus ou moins normale, on doit admettre que les montants susindiqués pourront être atteints régulièrement. Nous croyons que nos propositions sont de nature à contribuer efficacement non seulement à établir la péréquation entre les cantons mais aussi à développer le réseau routier dans la mesure qu'on peut attendre de la Confédération.

CHAPITRE VI

LE FUTUR PLAN FINANCIER DE LA CONFÉDÉRATION

Le résultat auquel ont abouti les délibérations de la commission d'experts est résumé dans le plan financier pour les années 1950 et suivantes (pages 56 et 57 du rapport des experts du 14 mars 1947). Les chiffres de ce tableau se fondent sur les conditions que les experts pouvaient prévoir en novembre 1946. Certains de ses éléments essentiels ont été, entre temps, dépassés par les événements. Les travaux d'élaboration du budget pour 1948 et ceux qui ont déjà été entrepris en vue de la clôture de l'exercice de 1947 nous ont amenés à réexaminer à fond tous les points de ce plan financier. Lors de la rédaction du présent message, nous nous sommes fondés sur les données que, sous réserve d'événements imprévisibles, l'on peut considérer comme sûres ; elles nous paraissent définitives en tant qu'elles concernent la revision de la constitution que nous vous proposons.

Nos estimations relatives aux dépenses et aux recettes sont dûment motivées dans les chapitres qui précèdent. Elles sont le fruit d'un examen objectif et approfondi de tous les faits dont nous pouvions avoir connaissance. Nous les avons récapitulées dans un budget moyen des années 1950 et suivantes, que nous reproduisons ci-après en regard des comptes d'Etat de 1938 et 1946 et du budget pour 1948. Pour les indications de détail, nous vous prions de vous reporter à l'exposé de chaque point particulier que nous donnons dans les chapitres correspondants du présent message. Il s'agit de prévisions de dépenses et de recettes que nous donnons sommairement malgré leur caractère aléatoire.

Tableau 43. Plan financier pour

Dépenses	Compte de 1938	Compte de 1946	Budget de 1948	Budget moyen pour les années 1950 et suivantes
	en millions de francs			
A. Service de la dette	99	318	330	346
1. Service des intérêts (1) . .	99	313	328	345
2. Frais d'émission des emprunts	—	5	2	1
B. Administration civile	144	235	293	192
1. Autorités et personnel . . .	51	147	157	140
2. Dépenses pour le matériel . .	32	47	132	42
3. Autres dépenses	61	41	4	10
C. Défense nationale	206	386	393	400
1. Personnel	21	84	89	90
2. Dépenses relatives au matériel (compte ordinaire) . . .	88	116	216	310
3. Renforcement de la défense nationale (compte extraordinaire)	97	186	88	—
D. Subventions fédérales, etc. . .	188	138	289	262
1. Routes, voies navigables, aérodromes, enseignement, assistance, économie (compte ordinaire) . . .	180	115	176	155
2. Assistance ou assurance-vieillesse et survivants . .	8	23	113	107
E. Mesures pour prévenir et combattre les crises économiques, œuvres extraordinaires d'entraide nationale et internationale (subventions extraordinaires) . .	—	595	232	150
Total	637	1672	1537	1350

(1) Dans le plan financier des années 1950 et suivantes inclusivement l'amortissement de la dette guerre.

la moyenne des années 1950 et suivantes.

Recettes	Compte de 1938	Compte de 1948	Budget de 1948	Budget moyen pour les années 1950 et suivantes
	en millions de francs			
A. Droits de douane	250	250	330	330
1. Taxes d'importation	195	211	280	270
2. Droits sur la benzine	55	39	50	60
B. Impôts et autres contributions	146	1292	1027	840
1. Impôt d'amortissement ⁽¹⁾ Impôt sur les bénéfices de guerre	30	156	260	180
Sacrifice pour la défense nationale	—	52	50	—
Sacrifice pour la défense nationale	—	407	46	—
2. Taxe d'exemption du ser- vice militaire	4	8	6	10
3. Droits de timbre	59	67	80	49
4. Impôt anticipé	—	50	63	102
5. Impôt sur le chiffre d'aff- aires	—	347	400	330
6. Impôt sur le luxe	—	14	16	20
7. Imposition du tabac	40	76	85	85
8. Imposition de la bière	13	7	11	15
9. Impôt général sur les bois- sons	—	—	—	40
10. Impôt compensatoire	—	8	10	9
11. Fonds de compensation des charges	—	100	—	—
C. Autres recettes	143	127	251	180
1. Bénéfice de la régie des alcools	—	8	10	12
2. Bénéfice des PTT	25	30	30	50
3. Bénéfice net de la banque nationale suisse	—	—	—	3
4. Rendement de la fortune	44	28	53	39
5. Autres recettes	74	61	158	76
Total	539	1669	1608	1350
<i>Excédent</i>	— 98	— 3	+ 71	—
(+ des recettes) (— des dépenses)				
⁽¹⁾ ou contribution de crise, ou impôt pour la défense nationale.				

LES NOUVELLES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES SUR LES FINANCES DE LA CONFÉDÉRATION

Dans le présent message ont été traitées toutes les questions qui se posent au sujet de la réforme des finances fédérales. Une partie de cette réforme consistera à modifier des lois fédérales, arrêtés fédéraux et arrêtés du Conseil fédéral qui ont été pris par la voie ordinaire. Mais la partie principale en sera une révision de la constitution, suivie de l'adoption de nouvelles lois fédérales.

A. LA MODIFICATION DE LA CONSTITUTION

La constitution doit être modifiée de la manière proposée dans le projet d'arrêté fédéral joint au présent message, afin que les mesures fiscales prises sous le régime transitoire des finances ou en vertu des pouvoirs extraordinaires, ainsi que les nouvelles mesures à décider, aient leur base constitutionnelle. Les motifs de cette proposition sont exposés en détail dans les chapitres précédents. Nous n'avons ici qu'à faire encore au sujet de notre proposition les observations suivantes.

Article premier.

La réforme envisagée offre l'occasion de réunir et de présenter méthodiquement dans la constitution les bases et les principes sur lesquels doivent reposer les finances de la Confédération. L'essentiel s'en trouve dans l'article premier de l'arrêté fédéral, qui abroge les articles 30, 39, 4^e alinéa, 41 *bis*, 41 *ter* et 42 de la constitution, leur donne une forme nouvelle et en transpose le contenu. Afin de ne pas troubler sans raison l'ordre actuel des articles de la constitution, nous avons laissé à leur ancienne place la disposition relative à la compétence pour percevoir les droits de douane et la disposition modifiée sur le rendement net de la banque nationale. L'article 42 donne comme jusqu'ici l'énumération des sources de recettes les plus importantes, l'article 42 *bis* délimite la souveraineté fiscale de la Confédération et l'article 42 *ter* fixe enfin les règles essentielles sur les dépenses.

Art. 30. Cet article, qui jusqu'ici ne contenait que les dispositions concernant l'attribution à la Confédération du rendement des droits de douane et fixant les indemnités annuelles que reçoivent les cantons ayant des routes alpestres internationales (Uri, Grisons, Tessin et Valais), est complété par des dispositions relatives à la participation des cantons au rendement du droit sur la benzine, conformément à ce que nous avons dit dans le chapitre V concernant la péréquation financière entre les cantons. Nous n'avons rien à ajouter ici à cet exposé détaillé.

Art. 39, 4^e al. Le texte actuel de cet alinéa donne aux cantons le droit à une partie du rendement net de la banque nationale. Le nouveau texte — conformément aux considérations précédentes (p. 225 s.) — tient compte des motifs qui conseillent d'attribuer à la Confédération le bénéfice net de la banque nationale.

Art. 42. Cet article contient, comme jusqu'ici, l'aperçu des recettes principales de la Confédération. L'énumération des objets mentionnés sous lettres *a* à *e* est un simple rappel; d'autres dispositions prescrivent déjà que la caisse fédérale reçoit les rendements des exploitations fédérales, des péages et des impôts fédéraux, ainsi que la moitié du rendement net de l'imposition des boissons distillées et désormais aussi le rendement net de la banque nationale (art. 30, 32 *bis*, 36, 39, 4^e al., 41, 42 *bis*). En revanche, les lettres *f* à *h* sont des dispositions créant véritablement pour la Confédération des droits qui ne sont pas mentionnés ailleurs.

Lettre a. Le nouveau texte indique, en sus du rendement de la fortune fédérale, celui des exploitations fédérales. Comme ce terme embrasse l'administration des postes, télégraphes et téléphones et l'administration des poudres, il n'est pas nécessaire de les mentionner spécialement. Les lettres *c* et *d* de l'article 42 actuel deviennent donc superflues.

Lettre c. L'article 42 actuel ne mentionne pas les recettes que la Confédération tire de l'imposition des boissons distillées. Il convient de les indiquer aussi.

Lettre e. Les impôts fédéraux étant mentionnés d'une manière globale, on peut supprimer la lettre *g* (droits de timbre) de l'article 42 actuel. Le renvoi à l'article 42 *bis* est incomplet, cet article ne parlant pas de l'impôt compensatoire qui se fonde sur une adjonction à la constitution (arrêté fédéral du 6 avril 1939 complétant la constitution fédérale en vue de l'octroi et de la couverture partielle de crédits destinés au renforcement de la défense nationale et à la lutte contre le chômage) et qui ne sera perçu que pour un temps limité.

Lettre f. L'article 18, 4^e alinéa, de la constitution, autorise la Confédération à légiférer en matière de taxe d'exemption du service militaire. Il ne précise cependant pas à qui doit revenir le rendement de cette taxe. La lettre *e* de l'article 42 actuel attribue à la Confédération la moitié du rendement brut. La suppression des parts des cantons au rendement de la taxe militaire, contre dédommagement des frais de taxation et de perception, a été justifiée à la p. 224 du présent message.

Lettre g. La disposition sur les « contingents d'argent » a aussi un caractère constitutif, car ces prestations ne sont prévues nulle part ailleurs. Bien que les travaux préparatoires de la réforme des finances fédérales aient de nouveau prouvé combien serait problématique le recours aux contingents d'argent cantonaux lorsque les besoins des finances fédérales sont considérables, il est justifié de maintenir cette source de recettes dans

la constitution. On peut imaginer en effet, selon le montant à couvrir et le but qu'on se propose, que la perception de contributions cantonales soit possible.

Lettre h. La constitution ne contient aucune disposition autorisant expressément la Confédération à percevoir des émoluments pour l'usage des services publics. Diverses lois imposant à la Confédération des tâches particulières (par ex. la surveillance des agences d'émigration et des entreprises d'assurance privées, la protection de la propriété intellectuelle, l'administration de la justice, etc.) prévoient cependant des émoluments. La raison en est que le droit de légiférer en une matière particulière entraîne naturellement pour la Confédération celui de régler, pour les fonctions confiées aux autorités fédérales dans ce domaine, la perception d'une indemnité proportionnée aux frais de la prestation des services administratifs. En raison de leur importance, les recettes de ce genre doivent être mentionnées à l'article 42. De cette manière, on crée en même temps une base incontestable pour l'établissement légal d'un régime général d'émoluments administratifs.

Art. 42 bis. La délimitation de la souveraineté fiscale de la Confédération se fonde sur les considérations suivantes.

Les besoins financiers de la Confédération sont variables. A vrai dire, diverses dépenses reviennent continuellement. Mais elles sont de beaucoup dépassées, à certaines époques, par les charges extraordinaires qu'imposent à la Confédération — l'expérience l'a démontré — les temps de guerre et de crise, les grandes dépenses pour l'armement et les frais d'institutions sociales particulières. Ces variations, auxquelles les finances d'aucun canton ne sont soumises, devraient être considérées dans des dispositions constitutionnelles tendant à instaurer pour les impôts fédéraux un régime souple et prévoyant; les leçons du passé prouvent l'importance d'un système fiscal élastique, qui permette à l'Etat de faire face à des situations critiques d'une manière qui reste conforme à la constitution. La création de bases juridiques suffisantes pour assurer l'équilibre des finances même dans les périodes de besoins financiers extraordinaires n'est cependant guère possible actuellement, vu les résistances qui se manifestent contre l'octroi à la Confédération de droits étendus en matière d'impôts directs.

Il est d'autant plus nécessaire de ne pas délimiter de façon trop rigide, dans la constitution, la compétence de la Confédération pour les différents impôts. L'impôt fédéral sur le revenu doit être cependant constitué en impôt pour l'amortissement de la dette de guerre et être par conséquent restreint quant à son but et à sa durée. Il n'y a pas lieu d'aller plus loin et d'imposer à la législation des limites qui l'empêcheraient de s'adapter aux changements des circonstances et de renforcer ou de diminuer les charges selon les nécessités. Le referendum en matière législative offre une protection suffisante contre l'abus de la disposition constitutionnelle sur la compétence en matière d'impôts.

Enfin, il faut observer que les charges imposées aux possédants et aux consommateurs se contre-balancent d'une manière satisfaisante du point de vue social.

1^{er} al., lettre a (droits de timbre).

1. L'article 41 *bis*, 1^{er} alinéa, de la constitution autorise la Confédération à « percevoir des droits de timbre sur titres, quittances de primes d'assurance, effets de change et effets analogues, documents en usage dans les transports et sur d'autres documents concernant les opérations commerciales ». On peut renoncer à cette énumération d'exemples. La législation en matière de droits de timbre a soumis aussi aux droits sur les titres des documents concernant des rapports de créance et de participation qui n'ont pas le caractère de papiers-valeurs (par ex. les documents concernant les créances inscrites, les avoirs en banque à long terme et les prêts commerciaux, les parts sociales de sociétés coopératives et les participations en commandite, les certificats de trust et de copropriété). Parmi les objets du droit de timbre sur effets de change, on a, dès le début, rangé également les chèques; dès le début aussi, le droit de timbre sur les primes d'assurance a été perçu même quand il n'était pas établi de quittances de primes.

D'après l'article 41 *bis* de la constitution, la compétence pour percevoir des droits de timbre accordée à la Confédération « ne s'étend pas aux documents concernant les opérations immobilières et hypothécaires ». Cette disposition signifie que l'imposition des opérations immobilières doit être réservée aux cantons, tandis que revient à la Confédération celle « qui frappe le trafic des valeurs mobilières, qui circulent partout et sont disséminées d'une localité sur tout le territoire du pays » (message du 11 décembre 1916 concernant l'adjonction d'un article 41 *bis* et d'un nouvel alinéa sous lettre *g* à l'article 42 de la constitution fédérale; FF 1916, IV, 570). La législation sur les droits de timbre a précisé cette restriction: les reconnaissances de dette qui ont le caractère de documents concernant des opérations commerciales restent soumises à la souveraineté fiscale de la Confédération même si elles attestent en même temps un droit de gage immobilier, soit que ce droit s'ajoute tout à fait accessoirement au droit de créance (obligations foncières; art. 875 du code civil), soit que les documents établissant la dette remplissent, comme titres de gage immobilier (cédules hypothécaires ou lettres de rente émises en série; art. 876 du code civil), la fonction d'obligations d'emprunt, c'est-à-dire qu'ils soient émis sous une forme appropriée aux opérations commerciales et qu'ils servent à procurer un capital collectif. Pour décider si ces documents ressortissent à la souveraineté fiscale de la Confédération, il suffit donc de voir s'il s'agit de documents concernant des opérations commerciales; en conséquence, le projet ne mentionne pas les opérations immobilières et hypothécaires. Il n'y a là aucune modification quant au fond; la compétence de la Confédération n'est pas élargie, et les cantons peuvent comme jusqu'ici continuer à percevoir leurs impôts sur les opérations immobilières.

2. Dans l'article 41 *bis*, 1^{er} alinéa, la 2^e phrase peut être laissée de côté. La disposition qui prévoit que les cantons ne peuvent frapper d'un droit de timbre ou d'enregistrement les documents soumis au timbre par la Confédération ou qui en sont exemptés par elle est remplacée par la disposition plus étendue de l'article 42 *bis*, 2^e alinéa.

3. La suppression des parts des cantons au rendement des droits de timbre (art. 41 *bis*, 2^e al., de la constitution) a été justifiée à la page 551.

4. 1^{er} al., lettre b (*impôts à la source*). La procédure d'imposition à la source permet, lorsqu'elle est applicable au revenu, de le soumettre au fisc d'une manière à peu près totale. Mais cette application est limitée. On ne peut, par exemple, employer cette méthode s'il s'agit de revenus provenant d'une activité à but lucratif exercée de façon indépendante ou de revenus provenant de placements à l'étranger. Dans d'autres cas, l'imposition à la source serait bien possible, mais peu opportune; il en est ainsi notamment toutes les fois où une même source ne donne que des revenus isolés, de sorte qu'il ne peut être question de faire à la fois plusieurs retenues d'impôt (intérêts d'hypothèques et d'autres prêts individuels, loyers, etc.).

Les impôts perçus à la source ne peuvent grever l'objet fiscal que d'une charge proportionnelle et, tout au moins dans leur effet premier, ne considèrent pas les différences individuelles de capacité fiscale des personnes qui les supportent. La personnalité du bénéficiaire du revenu frappé de l'impôt à la source et sa situation financière demeurent cachées à l'autorité fiscale et souvent même au débiteur de la prestation imposable qui doit verser l'impôt à la caisse de l'Etat. On peut admettre cette charge proportionnelle lorsque les taux de l'impôt sont bas. Mais, s'ils sont plus élevés, le législateur ne peut satisfaire à la nécessité d'une répartition des charges socialement équitable qu'en imputant l'impôt proportionnel à la source sur un impôt progressif à taxation individuelle (système de l'impôt fédéral anticipé) ou en prescrivant que le bénéficiaire du revenu touché par la retenue d'impôt se voie ensuite, selon sa situation, accorder des remboursements ou imposer des surtaxes fiscales.

Le domaine principal de l'impôt à la source est le rendement des titres suisses et des avoirs en banques suisses. Ce sont d'ailleurs ces rendements de capitaux que la Confédération a jusqu'ici soumis en premier lieu à l'imposition à la source. Les impôts fédéraux retenus sur les lots gagnés dans les loteries et sur les prestations d'assurance sont de peu d'importance quant à leur rendement, mais précieux pour la lutte contre la fraude. D'après les expériences faites, il est souhaitable et opportun pour l'ensemble du système fiscal suisse que la Confédération continue à imposer à la source les rendements de capitaux, les gains faits dans les loteries et les prestations d'assurances. Il n'est pas nécessaire de déterminer dans la constitution si et, le cas échéant, dans quelle mesure l'impôt perçu à la source doit être considéré comme acquis définitivement au fisc ou comme un paiement anticipé

imputable sur les impôts dus ultérieurement, ni si, au cas qu'il faille l'imputer, il doit l'être totalement ou partiellement au débit de la caisse fédérale; ces questions devront être réglées dans la loi d'exécution.

1^{er} al., lettre c, impôt sur le tabac. Cette disposition correspond, quant au fond, à l'article 41 *ter* actuel. Les dispositions d'exécution valables à partir du 1^{er} janvier 1948 sont contenues dans les articles 113 à 153 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants.

1^{er} al., lettre d, impôt sur le chiffre d'affaires. La nécessité de continuer à percevoir l'impôt sur le chiffre d'affaires est presque incontestée. Quant à la structure de cet impôt, les opinions varient cependant notablement.

Pour les autorités fédérales, ce qui doit les guider en premier lieu c'est la nécessité de rendre acceptable du point de vue politique la proportion des impôts sur la consommation dans l'ensemble des recettes fiscales. C'est pourquoi l'on propose d'exonérer les chiffres d'affaires en denrées de première nécessité. D'autre part, il faut observer qu'on ne doit pas établir inconsidérément des limites qui gêneraient le développement ultérieur de l'impôt. Ce développement, il est vrai, ne devrait pas consister en une différenciation plus poussée des taux d'impôt par catégories de marchandises; en effet, après que la liste des marchandises franches d'impôt aura été étendue et que l'impôt sur le luxe et l'impôt sur les boissons auront été incorporés dans l'impôt sur le chiffre d'affaires, le tarif de cet impôt aura atteint, en complexité, l'extrême limite de ce que peuvent supporter les entreprises (plus de 50 000) qui doivent l'appliquer.

Le projet désigne comme objet de l'impôt des livraisons et prestations. Il renonce donc à mentionner l'importation et la consommation particulière, qui ne sont que des faits tenant lieu d'une livraison. D'autre part, outre les livraisons, il mentionne, comme objet fiscal possible, des prestations. La législation en matière d'impôts sur le chiffre d'affaires s'étend ou s'étendait dans divers pays (par ex. Hollande, Belgique, Allemagne, Autriche, Hongrie, Espagne), non seulement aux livraisons de marchandises, mais encore à d'autres prestations faites professionnellement (par ex. locations d'objets mobiliers, transports, services personnels, prestations des professions libérales).

1^{er} al., lettre e, impôt d'amortissement. La compétence de la Confédération en matière d'impôts directs est restreinte, dans le projet, à une mesure indispensable au maintien des finances fédérales, savoir à la perception d'un impôt sur le revenu pour assurer le service des intérêts et l'amortissement d'un excédent des dettes de guerre limité à 5 milliards de francs. La constitution ne donnera donc à l'avenir pas plus qu'actuellement à la Confédération la compétence de lever, lorsqu'éclate une guerre ou une crise, de nouveaux impôts directs, en particulier des impôts sur la fortune ou des impôts spéciaux sur les bénéfices faits grâce à des conditions économiques favorables.

Le projet suit les recommandations des experts en donnant à l'impôt fédéral direct dû par les personnes physiques la forme d'un impôt sur le revenu seulement; il s'en écarte toutefois dans la mesure où il permet de percevoir, outre un impôt sur le rendement des personnes morales, un impôt complémentaire sur la fortune de ces personnes. D'autre part, contrairement aux propositions des experts, le projet fixe à l'impôt un but déterminé et par conséquent le limite aussi dans le temps. Le législateur voit encore ses pouvoirs restreints du fait que la constitution confie aux cantons la perception de l'impôt. En revanche, on a voulu éviter de préciser dans le projet les taux d'impôt et les parts des cantons; sur ces points tout au moins, il faut laisser au législateur la faculté de prendre les dispositions nécessaires selon le développement de la situation.

Pour le reste, nous renvoyons à l'exposé fait à la page 504 s.

2^e al. exclusion de la compétence cantonale au profit de la Confédération. Cette disposition remplace, pour les droits de timbre, l'article 41 bis, 1^{er} alinéa, 2^e phrase. Elle est cependant nécessaire aussi pour l'impôt à la source, pour l'impôt sur le tabac et pour l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Art. 42 ter. Cet article contient, au sujet de l'établissement d'une politique économe et prévoyante en matière de dépenses, les règles constitutionnelles que nous estimons indispensables pour assurer de façon durable l'équilibre des comptes.

D'après cette disposition, il faut s'opposer à une politique de dépenses qui amènerait de nouvelles dettes. Le montant des dépenses est en principe limité par celui des recettes. S'il est nécessaire, durant une période de crise, de s'écarter de ce principe et de décider des dépenses qu'on ne peut couvrir immédiatement, il y aura lieu, au cours des sept années qui suivent, d'éliminer les déficits en résultant, soit en comprimant d'autres dépenses, soit en recourant à de nouvelles recettes. Inversement, s'il se produit des excédents, on renforcera l'amortissement de la dette.

Formuler les principes constitutionnels sur les subventions, c'est se poser tout d'abord la question de la mesure dans laquelle la Confédération peut faire des prestations au titre de subventions. La seule réponse possible à cette question est que la Confédération ne peut allouer ces subventions que dans les limites de la compétence que lui attribue la constitution, donc pour s'acquitter de tâches qui lui ont été confiées par la constitution, à la place des cantons ou à côté des cantons. L'Etat ne peut disposer à son gré de ses fonds comme un particulier, mais seulement les employer aux tâches publiques qui lui sont imposées. Il semble donc indiqué de préciser, dans les dispositions, que les subventions fédérales ne peuvent être allouées que dans les limites des tâches qui incombent à la Confédération en vertu de la constitution. Par conséquent, il ne peut y avoir d'autres buts aux subventions que des buts conformes à la constitution. A noter toutefois que, selon une pratique établie depuis longtemps, la compétence de la

Confédération en un domaine particulier ne doit pas forcément être mentionnée dans la constitution, si elle dérive indirectement du contenu de la constitution. Il est indubitable que, par exemple, la protection des arts et des sciences par la participation de la Confédération aux frais des travaux de certains instituts et associations, qui n'est pas prévue dans la constitution, doit être admise (cf. Burckhardt, *Kommentar zur Bundesverfassung*, 1931, p. 11).

Pour veiller à ce que la conformité de chaque subvention à la constitution soit contrôlée et qu'il ne soit alloué aucune subvention contraire à la constitution, il faut encore une autre garantie juridique. Une subvention ne doit pouvoir être octroyée qu'en vertu de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux spéciaux et non par la voie du budget seulement. Ces actes législatifs doivent préciser les buts de la subvention, ses conditions et son montant.

Pour déterminer le droit à une subvention et son montant, il faut considérer aussi le facteur de la péréquation financière entre les cantons, car les subventions fédérales aux cantons constituent l'instrument de cette péréquation le mieux adapté au développement historique de la Suisse. Cette fonction essentielle des subventions, renforcée encore par la réforme des finances fédérales, doit être mise en évidence dans la constitution sous forme d'une disposition prescrivant que, lors de la fixation des buts, du montant et des conditions des subventions, on doit considérer de manière appropriée la capacité financière des cantons.

Pour ne pas nous répéter, nous renvoyons, pour le reste, à l'exposé sur les garanties de la bonne tenue des comptes (p. 571 s.).

Art. 2.

Art. 46, 3^e al. L'interdiction de la double imposition (art. 46, 2^e al., de la constitution) permet à la Confédération de protéger les citoyens contre les surcharges et de sauvegarder la compétence de chaque canton en matière d'imposition. La Confédération doit-elle aussi veiller à ce que chacun soit réellement assujéti à une charge proportionnée à sa capacité et que le fisc cantonal exerce ses pouvoirs d'une manière uniforme envers tous les contribuables ? A cette question, il a été répondu par l'affirmative dans le postulat Bachmann, adopté le 16 décembre 1942, dans l'initiative du canton de Zurich, du 1^{er} mars 1945, et dans 11 mémoires relatifs au rapport des experts. Il y a d'ailleurs des motifs pour accorder à la Confédération la compétence en ce domaine : l'ensemble des citoyens a un intérêt économique à ce que des particuliers ne soient pas favorisés par le fisc d'une manière qui viole l'égalité des droits, et chaque canton a intérêt à ce que ses ressources financières ne soient pas diminuées par d'autres cantons qui cherchent à attirer chez eux les contribuables.

Mais, pour faire cesser effectivement la concurrence que se font les cantons par l'offre de rabais fiscaux, il est nécessaire de restreindre assez fortement la liberté des cantons. Il faudrait notamment :

- a. Interdire les arrangements assurant à certains contribuables la non-application des lois fiscales ou une dérogation à celles-ci;
- b. Fixer des minimums de charge fiscale pour certaines catégories de contribuables qui n'ont pas d'attache locale déterminée (rentiers étrangers, fondations, sociétés holding, nouvelles industries);
- c. Supprimer les taxations qui sont volontairement et méthodiquement faites d'une manière trop large et qui ont les mêmes effets que les arrangements fiscaux;
- d. Statuer des sanctions pour le cas où les prescriptions à adopter d'après les lettres a à c ne seraient pas observées (par ex. autoriser la Confédération à réclamer pour son compte la partie de l'impôt légal qui ne serait pas perçue).

Une réglementation fédérale dans ce domaine se justifierait en tout cas si les efforts des cantons pour réprimer par la voie d'un concordat la concurrence déloyale en matière d'impôts ne devaient pas aboutir.

Art. 3.

1^{er} al. La suppression des parts cantonales au rendement de la taxe militaire, des droits de timbre et de la banque nationale, justifiée ci-dessus, p. 547 et suiv. doit être effective dès 1950. Le présent alinéa dispose donc que cette participation cesse au 31 décembre 1949.

2^e et 3^e al. Pour les subventions, deux dispositions transitoires sont nécessaires. Tout d'abord, il faut prescrire que les subventions fédérales qui ne satisfont pas aux conditions de l'article 42 *ter*, 2^e alinéa, c'est-à-dire qui ne répondent pas à une tâche incombant à la Confédération en vertu de la constitution ou qui ne sont pas réglées par une loi fédérale ou par un arrêté fédéral, ne peuvent plus être allouées après le 31 décembre 1952. Jusqu'à cette époque, il faut, le cas échéant, c'est-à-dire là où l'on ne peut, pour des raisons péremptoires, renoncer à continuer l'octroi d'une subvention fédérale, en créer la base constitutionnelle. Il en est autrement quant à la durée des dispositions qui, dans l'arrêté fédéral sur le régime transitoire des finances fédérales, règlent la réduction des subventions fédérales. Ces dispositions se fondent sur l'arrêté fédéral du 21 décembre 1945, et leur validité doit être prolongée jusqu'au 31 décembre 1952. Dans l'entre-temps, les taux pour le versement des subventions devront être fixés à nouveau par la révision des lois et arrêtés fédéraux qui les concernent.

B. LES LOIS D'EXÉCUTION

Les nouveaux articles financiers de la constitution formeront, après leur adoption par le peuple et les cantons, la base des lois d'exécution que l'Assemblée fédérale devra arrêter.

L'*appendice* joint au message renseigne sur la manière dont les autorités chargées de préparer les lois fiscales en conçoivent la disposition. Il contient les principes généraux et les traits principaux des différents impôts (délimitation des sujets, des objets et des tarifs). Pour les droits de timbre, on n'a reproduit que les dispositions nouvelles par rapport à la législation en vigueur. Pour l'impôt sur le chiffre d'affaires, on indique comment pourrait être exécutée une mesure demandée de divers côtés et permettant une simplification essentielle: l'incorporation de l'impôt sur le luxe et de l'imposition des boissons dans l'impôt sur le chiffre d'affaires. Quant à la partie générale du droit fiscal de la Confédération, on en a donné, à titre de renseignement, un sommaire d'après l'avant-projet, élaboré par M. le professeur E. Blumenstein, d'une loi fédérale sur la perception des impôts fédéraux. Il n'est pas nécessaire de décider dès maintenant si la législation réglant tous les nouveaux impôts fédéraux doit être réunie dans un seul code ou s'il faut arrêter des lois spéciales quant à l'impôt d'amortissement, les droits de timbre, l'impôt anticipé, l'impôt sur le chiffre d'affaires, la taxe d'exemption du service militaire et la partie générale du droit fiscal de la Confédération (voir à ce sujet *E. Blumenstein, Juristische Gesichtspunkte einer künftigen Bundessteuergesetzgebung*, dans *Archives de droit fiscal suisse*, tome 16, p. 129 s., en particulier p. 142 s.).

Les travaux préparatoires des lois d'exécution de l'article 42 *ter* ne sont pas encore assez poussés pour que l'on puisse déjà en donner les principes généraux comme on l'a fait pour la législation fiscale.

C. OBSERVATIONS FINALES

Notre projet limite les modifications à ce qu'il est indispensable de changer dans les articles financiers de la constitution. Il cherche à rattacher les mesures nouvelles aux institutions déjà existantes et répudie ce qui pourrait ébranler l'équilibre social et l'édifice de mesures économiques et sociales construit soigneusement au cours d'un siècle. Il rejette enfin des solutions qui ne conviendraient pas à notre époque, peuvent laisser insatisfait du point de vue doctrinal et amener à se demander si le projet constitutionnel préparé pendant deux ans mérite le nom de réforme des finances. Nous n'attachons pas d'importance à ce terme. L'essentiel est pour nous d'avoir proposé à temps les mesures dont les finances de la Confédération ont un besoin absolu et urgent pour pouvoir continuer à remplir leur fonction sans tomber dans le désordre.

Les regards de tous les citoyens conscients de leur responsabilité sont fixés sur les finances de la Confédération, singulièrement en des temps où la situation économique est sujette à des variations fréquentes, car chacun sait que la désorganisation des finances publiques entraîne celle de la monnaie, de l'économie et finalement du pays entier. Quiconque prend à cœur notre prospérité économique et la sécurité de notre peuple ne se refusera pas à reconnaître cette dure vérité: la Confédération ne peut jouer son rôle tutélaire en temps de guerre et de crise économique, si les mains se ferment devant elle lorsqu'il s'agit de couvrir les dépenses résultant de l'exécution de ses obligations. L'examen soigneux et attentif de tous les projets de financement a montré qu'il n'y en a aucun qui soit complètement nouveau et entièrement différent du système que nous proposons.

L'organisation des finances fédérales doit se faire par la voie constitutionnelle. Le rétablissement de l'exercice des droits populaires dans l'organisation des finances fédérales ne signifie pas seulement le retour à la démocratie directe. Il signifie aussi que le peuple assume de nouveau la responsabilité dernière quant aux destinées de la Confédération. La Suisse doit occuper parmi les nations cette place à part qui résulte du fait que le contribuable, par les urnes, y décide qui doit être soumis aux impôts dans la commune, le canton et la Confédération et comment doivent être aménagés ces impôts.

Pendant les cent années d'existence de la Confédération née en 1848, le peuple n'a encore jamais eu à prendre des décisions d'une aussi grande importance financière que le présent projet. A la grandeur de la tâche se mesure la grandeur de la responsabilité. Si les lois fondamentales de la démocratie doivent prouver leur valeur en cette occurrence, nul groupement économique et nul parti politique ne peut faire prévaloir complètement ses idées et ses intérêts. Le projet d'articles constitutionnels que nous soumettons aux délibérations de l'Assemblée fédérale est fondé sur la certitude que seule une solution conciliatrice, qui permette à la Confédération et aux cantons de remplir leurs tâches culturelles, économiques, sociales et militaires dans les limites de la capacité financière du citoyen, emportera la majorité des votants.

La nouvelle réglementation proposée tire, dans le domaine de la politique fiscale, les conséquences de l'évolution subie pendant cent ans par notre patrie. L'acceptation de ces nouvelles dispositions constitutionnelles en l'année où l'on célèbre le centenaire de l'Etat fédératif donnera à ces fêtes leur consécration la plus solennelle et témoignera que l'idée de la communauté sociale du peuple suisse et de sa solidarité se réalisera aussi à l'avenir.

Nous avons l'honneur de vous recommander d'approuver le projet ci-après d'un arrêté fédéral édictant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur les finances de la Confédération et nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 22 janvier 1948.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

CELIO.

Le chancelier de la Confédération,

LEIMGRUBER.

(Projet)

Arrêté fédéral

concernant

la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération

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 22 janvier 1948,

arrête :

Article premier

Les articles 30, 39, 4^e alinéa, 41 bis, 41 ter et 42 de la constitution sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes:

Art. 30. ¹ Le produit des péages appartient à la Confédération.

² La Confédération peut céder aux cantons une partie du produit net des droits d'entrée perçus sur les carburants pour moteurs. La part des cantons ne peut excéder la moitié du produit net. Le montant maximum sera fixé par la législation fédérale. Le paiement se fait sous forme de subsides versés à raison:

- a. Des dépenses résultant de l'ouverture de routes aux véhicules automobiles;
- b. Des dépenses consécutives à l'amélioration et à la construction de routes principales appartenant à un réseau à désigner par le Conseil fédéral.

Pour fixer le montant des subsides, la loi tiendra compte de la capacité financière des cantons, et, dans les cas prévus sous lettre b, exigera l'application de normes techniques déterminées.

³ Les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent, à raison de leurs routes alpêtres internationales, une subvention annuelle spéciale dont le chiffre est fixé comme il suit:

Uri	240 000 francs;
Grisons	600 000 francs;
Tessin	600 000 francs;
Valais	150 000 francs.

Art. 39, 4^e al. Le bénéfice net de la banque d'émission¹⁾ déduction faite d'un intérêt équitable à servir au capital de dotation ou au capital-actions et après prélèvement des versements à opérer au fonds de réserve, revient à la Confédération.

Art. 42. Les dépenses de la Confédération sont couvertes:

- a. Par le rendement de sa fortune et de ses exploitations;
- b. Par le produit des péages (art. 30);
- c. Par la moitié du rendement net de l'imposition des boissons distillées (art. 32 bis);

¹⁾ Banque nationale suisse.

- d. Par le bénéfice net de la banque nationale (art. 39, 4^e al.);
- e. Par le rendement des impôts fédéraux (art. 42bis);
- f. Par le rendement net de la taxe d'exemption du service militaire (art. 18);
- g. Par les contributions des cantons que réglera la législation fédérale en tenant compte surtout de leur richesse et de leurs ressources imposables;
- h. Par le produit des émoluments.

Art. 42bis. ¹ La Confédération peut percevoir les impôts suivants:

- a. Des droits de timbre sur les documents concernant les opérations commerciales;
- b. Des impôts frappant à la source les rendements des capitaux, les prestations d'assurances et les gains faits dans les loteries. La législation fédérale peut prescrire que ces impôts soient imputés en tout ou en partie, au débit de la caisse fédérale, sur les impôts cantonaux et communaux;
- c. Des impôts sur le tabac brut et manufacturé;
- d. Des impôts sur le chiffre d'affaires obtenu par des livraisons et prestations. Le chiffre d'affaires en boissons et en objets de luxe peut être imposé plus fortement; le chiffre d'affaires en denrées alimentaires de première nécessité doit être exonéré;
- e. Un impôt sur le revenu des personnes physiques, ainsi que sur le rendement net et sur la fortune des personnes morales, impôt dont le rendement doit être affecté exclusivement au service des intérêts et à l'amortissement, selon un plan établi, d'un montant de 5 milliards de francs à valoir sur l'excédent de la dette de guerre à la fin de 1949 et qui sera supprimé une fois cet amortissement opéré. La perception est confiée aux cantons, qui reçoivent en échange une part convenable du rendement de l'impôt.

² Les objets soumis par la législation à l'un des impôts fédéraux mentionnés au 1^{er} alinéa, lettres a à d, sont soustraits à toute charge constituée par des impôts cantonaux et communaux de même genre.

³ La législation fédérale assure l'exécution du présent article.

Art. 42ter. ¹ Toutes les dépenses de la Confédération, y compris l'amortissement de la dette et les charges résultant des mesures propres à prévenir les crises, doivent être couvertes par les recettes ordinaires. Si des déficits se produisent quand même, ils devront être éliminés au cours des sept années qui suivent par des économies ou par de nouvelles recettes. Les excédents de recettes doivent être affectés à un amortissement supplémentaire de la dette.

² Des subventions peuvent être allouées pour des tâches qui incombent à la Confédération en vertu de dispositions constitutionnelles. Les cas dans lesquels elles peuvent être accordées seront prévus par des lois ou des arrêtés fédéraux, qui détermineront le montant de ces subventions et fixeront les conditions auxquelles elles sont subordonnées, ainsi que les obligations qu'elles entraînent. En outre, la capacité financière des cantons doit être prise en considération. Sont réservées les subventions dont le montant est prévu par la constitution.

³ La majorité absolue des membres de chacun des deux conseils législatifs est requise pour édicter les arrêtés concernant une augmentation des dépenses proposées par le Conseil fédéral ou de nouvelles dépenses.

⁴ Les dépenses fédérales y compris les subventions, ainsi que les organes chargés d'exécuter les tâches qui incombent à la Confédération, seront périodiquement l'objet d'examens servant à établir s'ils sont nécessaires et appropriés.

Art. 2

L'article 46 de la constitution est complété par le 3^e alinéa suivant:

Art. 46, 3^e al. La Confédération peut, par voie législative, prendre des dispositions contre les privilèges injustifiés accordés à des contribuables en particulier.

Art. 3

¹ La participation des cantons au rendement de la taxe d'exemption du service militaire, des droits de timbre et de la banque nationale cesse au 31 décembre 1949.

² Les subventions fédérales qui ne satisfont pas aux conditions posées par l'article 42^{ter}, 2^e alinéa, ne peuvent plus être allouées après le 31 décembre 1952.

³ Les dispositions qui, dans l'arrêté fédéral sur le régime transitoire des finances fédérales, concernent la réduction des subventions restent en vigueur jusqu'au 31 décembre 1952 et doivent être remplacées dès cette date par une nouvelle réglementation légale des taux des subventions.

PRINCIPES GÉNÉRAUX POUR L'ÉTABLISSEMENT DES IMPÔTS PRÉVUS

(Sur le but et la signification des principes suivants, voir les explications données
p. 503 et 623.)

A. IMPÔT D'AMORTISSEMENT

I.

¹ L'impôt est perçu par les cantons, sous la surveillance de la Confédération :

- a. Sur le revenu net des personnes physiques ;
- b. Sur le rendement net et sur la fortune des sociétés anonymes, des sociétés en commandite par actions, des sociétés à responsabilité limitée et des sociétés coopératives ;
- c. Sur le revenu net des associations, des fondations et des collectivités du droit cantonal au sens de l'article 59, 3^e alinéa, du code civil.

² Les ristournes et rabais accordés par le contribuable aux personnes qui achètent des marchandises ne sont comptés dans son revenu ou son rendement net que pour la partie de ces ristournes et rabais qui dépasse 5 pour cent.

II.

Les personnes physiques peuvent déduire de leur revenu net :

- a. Un montant de 3000 francs ou, s'il s'agit de personnes mariées, veuves ou divorcées, un montant de 5000 francs ;
- b. Un montant de 500 francs pour chaque enfant au-dessous de 20 ans dont elles ont le soin et pour chaque personne nécessiteuse à l'entretien de laquelle elles pourvoient, à l'exception de la femme du contribuable.

III.

¹ L'impôt annuel dû par les personnes physiques sur le revenu restant après déduction des ristournes et rabais accordés pour achats de marchandises s'élève :

à 2 pour cent pour les premiers	5 000 francs ;	
à 4 » » » »	10 000 »	suivants ;
à 7 » » » »	10 000 »	»
à 10 » » » »	10 000 »	»
à 15 » » » »	10 000 »	»
à 20 » » » »	le surplus du revenu.	

² L'impôt dû sur la partie des ristournes et rabais dépassant 5 pour cent du prix des marchandises s'élève à 5 pour cent par an.

IV.

Les personnes morales désignées sous chiffre I^{er}, 1^{er} alinéa, lettre c, paient l'impôt sur leur revenu net d'après les dispositions du chiffre III. L'impôt dû par les collectivités du droit cantonal au sens de l'article 59, 3^e alinéa, du code civil ne peut cependant dépasser 5 pour cent du revenu net.

V.

L'impôt dû sur leur rendement net par les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés coopératives s'élève à 5 pour cent par an, l'impôt sur la fortune à 1 pour mille.

VI.

¹ L'impôt est perçu chaque année sur la base de taxations périodiques.

² La première période de taxation comprend les années fiscales 1951 et 1952. Chaque groupe de deux années suivantes constitue une nouvelle période de taxation. La taxation de la première année d'une période de taxation est aussi déterminante pour l'impôt de la seconde année de la même période.

³ Les années 1949 et 1950 constituent la période de calcul pour les impôts de la première période de taxation; chaque groupe de deux années suivantes constitue la période de calcul pour les impôts de la période de taxation consécutive.

VII.

Chaque canton verse à la caisse fédérale 90 pour cent du montant des impôts, des amendes et des intérêts qu'il a perçus.

VIII.

Les contribuables visés sous chiffre I^{er} paient pour 1950, à la place de l'impôt d'amortissement, un impôt annuel sur le revenu d'après la taxation faite en vue de la cinquième période de l'impôt pour la défense nationale (1949).

B. TAXE D'EXEMPTION DU SERVICE MILITAIRE

I.

La taxe militaire est une taxe d'exemption (art. 1^{er} OM).

II.

¹ Sont assujettis à la taxe :

- a. Les hommes astreints aux obligations militaires, de l'âge de 20 ans à celui de 48 ans accomplis, pendant les années civiles en lesquelles :
 - aa. Ils ne sont pas incorporés en qualité d'hommes astreints au service militaire ; ou
 - bb. Ils n'accomplissent pas le service militaire auquel ils sont tenus ; ou
 - cc. Ils ne se tiennent pas durant 6 mois au moins, en qualité d'hommes astreints au service militaire, à la disposition des autorités militaires ;
- b. Dans les années civiles en lesquelles l'armée est appelée au service actif pour une longue durée, les hommes astreints aux obligations militaires, de l'âge de 49 ans à celui de 60 ans accomplis, qui ne font ni du service militaire, ni du service dans une catégorie des services complémentaires.

² L'assujettissement à la taxe commence au début et se termine à la fin de l'année en laquelle l'homme atteint l'âge déterminant.

³ L'obligation de faire du service militaire est accomplie, du point de vue de la taxe, lorsque l'homme incorporé dans l'élite, dans la landwehr ou, en raison de son âge, dans le landsturm, fait le service militaire que des hommes de même âge, de même grade et de même incorporation ont à effectuer pour accomplir régulièrement leur service. L'inspection et le tir sont aussi du service militaire.

III.

Sont libérés de la taxe militaire :

- a. Les hommes astreints aux obligations militaires secourus de façon durable par l'assistance publique ;
- b. Les hommes astreints aux obligations militaires qui, par suite d'une infirmité, sont incapables de subvenir par leur travail à leur existence et à celui de leur famille, et qui ne possèdent pas non plus de fortune suffisante pour leur entretien et celui de leur famille ;
- c. Les hommes astreints aux obligations militaires qui ont subi une atteinte dans leur santé du fait du service de la défense nationale et qui, en raison de ce dommage, ont été déclarés inaptes au service, transférés dans les services complémentaires ou dans le landsturm ;

- d. Les hommes astreints aux obligations militaires qui, en vertu des prescriptions légales de l'Etat où ils résident ou parce qu'ils en possèdent l'indigénat, servent régulièrement dans l'armée nationale de cet Etat, aussi longtemps qu'ils habitent l'Etat en question;
- e. Les officiers et les hommes du corps des gardes-frontières fédéraux, du corps des instructeurs militaires, de la garde des fortifications et du personnel de surveillance de l'espace aérien.

IV.

¹ Les assujettis à la taxe sont répartis suivant les classes d'âge ci-après :

- 1^{re} classe: jusqu'à l'âge de 32 ans accomplis;
- 2^e classe: de l'âge de 33 ans à celui de 40 ans accomplis;
- 3^e classe: à partir de l'âge de 41 ans.

² Le passage d'une classe dans l'autre a lieu à l'expiration de l'année civile dans le courant de laquelle l'assujetti a atteint l'âge déterminant.

³ Les assujettis de la première classe d'âge doivent le montant entier, ceux de la seconde, la moitié, et ceux de la troisième, le quart de la taxe calculée en conformité des chiffres VI à IX.

V.

L'assujetti ne doit, sur la taxe militaire correspondant à sa classe d'âge :

- a. Que la moitié s'il a été assujetti après 8 années de service au moins ou si, avant le début de la période d'assujettissement, ou au moment où il a été assujetti, il avait accompli 251 à 600 jours de service actif;
- b. Que le quart s'il a été assujetti après 16 années de service au moins ou si, avant le début de la période d'assujettissement, ou au moment où il a été assujetti, il avait accompli plus de 600 jours de service actif.

VI.

La taxe annuelle des assujettis domiciliés en Suisse consiste :

- a. En une taxe personnelle de 12 francs, et
- b. En une taxe supplémentaire de 3 pour cent du revenu défini au chiffre VII.

VII.

¹ Sont l'objet de la taxe supplémentaire en conformité du chiffre VI, lettre b :

- a. Le revenu net de l'assujetti à la taxe militaire et des personnes que celui-ci représente en matière d'impôt sur le revenu, ce revenu net étant établi suivant les prescriptions relatives à l'impôt d'amortissement;
- b. Les ressources que les parents d'un assujetti capable d'exercer une activité à but lucratif lui versent en vue de subvenir à son entretien et à ses dépenses, en tant qu'il n'a pas l'obligation de les rembourser.

² La taxe supplémentaire se calcule sur la base de la moyenne annuelle des ressources dépassant le montant de 1 200 francs obtenus durant la période déterminante pour la fixation de l'impôt pour l'amortissement.

VIII.

¹ L'impôt annuel dû par les assujettis domiciliés à l'étranger s'élève à 3 pour cent du revenu net de l'assujetti, obtenu en Suisse ou à l'étranger et provenant d'une activité à but lucratif, du rendement de la fortune ou d'autres sources de recettes.

² Est déterminant le montant moyen annuel du revenu durant les trois années qui ont précédé immédiatement la période de taxation. Si, avant d'être soumis à la taxe, l'assujetti n'avait pas encore de revenu, la taxe est calculée sur la base de la moyenne annuelle du revenu présumé durant la période de taxation.

IX.

¹ La taxe annuelle simple d'un assujetti ne doit pas dépasser 6000 francs.

² L'Assemblée fédérale a le droit d'élever la taxe militaire jusqu'au double de son montant pour les années civiles dans lesquelles l'armée est appelée à un service actif de longue durée.

C. DROITS DE TIMBRE

(Seulement les nouvelles dispositions à prévoir.)

Billets de loteries suisses et documents qui leur sont assimilés.

I.

Sont soumis au droit de timbre :

- a. Les billets de loterie qui sont émis contre une mise ;
- b. Les documents relatifs à des mises effectuées à l'occasion de paris professionnels et d'opérations analogues aux loteries (Sport-Toto et autres opérations semblables).

II.

Sont exonérés du droit de timbre :

- a. Les billets de loteries dont le total du prix des billets n'atteint pas cinq mille francs ;
- b. Les reconnaissances de dette (parts) d'emprunts à primes qui sont soumises au droit à l'émission sur les obligations.

III.

Le droit s'élève à 10 pour cent du prix des billets ou de la mise.

Droit de timbre sur titres négociés.

IV.

Le droit de timbre s'élève:

- a. Pour les opérations juridiques relatives à des titres suisses:
à un pour mille de la contre-valeur;
- b. Pour les opérations juridiques relatives à des titres étrangers:
à deux pour mille de la contre-valeur.

Droit de timbre sur les effets de change, les chèques et les assignations.

V.

Sont soumis au droit de timbre:

- a. Les effets de change, les effets analogues aux effets de change, les chèques, ainsi que les autres assignations et promesses de paiement à ordre ou au porteur, si ces documents sont émis ou payables en Suisse;
- b. Les documents par lesquels une banque suisse reçoit l'ordre de transférer une somme d'argent du compte du mandant au compte d'une autre personne (ordres de virement).

VI.

¹ Le droit de timbre s'élève, pour chaque période de six mois entière ou commencée, à un pour mille du montant indiqué sur le document.

² En dérogation au premier alinéa, le droit est perçu à raison de dix centimes par document:

- a. Sur les rescriptions payables à vue et sur les promesses de paiement analogues aux effets de change de la Confédération; y compris les chemins de fer fédéraux, des cantons, des communes politiques ou bourgeoises, des paroisses, des communautés scolaires, des cercles ou districts autonomes de la Suisse;
- b. Sur les mandats généraux de la banque nationale suisse;
- c. Sur les chèques postaux;
- d. Sur les ordres de virement;
- e. Sur les chèques et assignations à vue qui sont tirés sur une banque et ne sont pas postdatés, en tant que leur durée ne dépasse pas vingt jours s'ils sont émis en Europe ou dans un pays riverain de la Méditerranée et soixante-dix jours s'ils sont émis dans un autre pays; si la durée est dépassée, le droit doit être complété du montant qui est dû en vertu de l'alinéa premier.

Sont aussi considérés comme chèques les chèques sur soi-même, payables au lieu d'émission.

Droit de timbre sur les quittances de primes d'assurances.

VII.

Le droit de timbre sur les quittances de primes d'assurances sur la vie (assurance d'un capital ou d'une rente), d'assurances sur la responsabilité civile et d'assurances contre les accidents s'élève à un pour cent de la prime effectivement payée.

Droit de timbre sur les documents en usage dans les transports.

VIII.

¹ Sont soumis au droit de timbre les documents en usage dans les transports des bagages, des animaux et des marchandises effectués par les chemins de fer fédéraux, les postes, les chemins de fer et entreprises de navigation concessionnaires, les entreprises de transport professionnel par automobiles et les sociétés de transport aérien.

² Exceptions et taux du droit comme jusqu'ici.

D. IMPÔT ANTICIPÉ

(Seulement les nouvelles dispositions à prévoir.)

I.

L'impôt anticipé s'élève à 30 pour cent de la prestation imposable.

Il n'est que de 25 pour cent pour les intérêts des avoirs d'épargne auprès de banques suisses qui sont exemptés du droit de timbre à l'émission.

II.

L'impôt anticipé dont il est établi qu'il a été retenu par le débiteur sur une prestation imposable est, lorsque la demande en est faite dans les deux ans, remboursé jusqu'à concurrence de 25 pour cent de la prestation imposable, si le requérant, au moment où est née la créance fiscale de la Confédération, faisait partie des ayants droit au remboursement et avait la jouissance des valeurs qui ont produit la prestation imposable.

E. IMPÔT SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES, Y COMPRIS IMPÔT SUR LE LUXE ET IMPÔT SUR LES BOISSONS

I.

La Confédération frappe d'un impôt sur le chiffre d'affaires:

- a. Les chiffres d'affaires qui proviennent de transactions en marchandises sur territoire suisse;
- b. L'importation de marchandises.

Impôt frappant le chiffre d'affaires qui provient de transactions en marchandises sur territoire suisse.

II.

¹ Sont assujetties à l'impôt les personnes physiques et morales, ainsi que les sociétés de personnes :

- a. Qui livrent professionnellement des marchandises sur territoire suisse pour plus de 200 000 francs par an (grandes entreprises); ou
- b. Qui livrent professionnellement des marchandises sur territoire suisse ou en affectent à leur consommation particulière pour plus de 35 000 francs par an, si plus de la moitié du chiffre d'affaires qui provient de leurs transactions sur territoire suisse porte sur des livraisons en gros (commerçants en gros); ou
- c. Qui livrent professionnellement des marchandises sur territoire suisse ou en affectent à leur consommation particulière pour plus de 35 000 francs par an, si plus du quart du chiffre d'affaires qui provient de leurs transactions sur territoire suisse ou un montant excédant 35 000 francs porte sur des marchandises qu'elles ont fabriquées elles-mêmes (fabricants); ou
- d. Qui fabriquent professionnellement des marchandises de la nature désignée dans les annexes 4 et 5 (fabricants de marchandises de luxe); ou
- e. Qui, sans satisfaire aux conditions prévues sous lettres *a*, *b*, *c* ou *d*, ont été inscrites, à leur demande, dans le registre des contribuables (contribuables volontaires).

² Ne sont pas assujettis à l'impôt en vertu du 1^{er} alinéa :

- a. Les agriculteurs, sylviculteurs, horticulteurs et viticulteurs livrant exclusivement des produits du sol qu'ils cultivent eux-mêmes ou du bétail ou des volailles qu'ils élèvent eux-mêmes en employant exclusivement ou principalement des produits du sol qu'ils cultivent;
- b. Les hôteliers et restaurateurs qui font exclusivement les prestations découlant de leur profession (restauration et logement);
- c. Les établissements publics et privés qui emploient des marchandises uniquement pour entretenir et héberger leurs pensionnaires.

III.

Est également assujetti à l'impôt celui qui, sans satisfaire aux conditions de l'assujettissement en vertu du chiffre II, fabrique des boissons de la nature désignée dans les annexes 3, 4 et 6 avec des produits naturels ou des déchets de ces produits et les livre professionnellement à des personnes qui ne sont pas assujetties à l'impôt en vertu du chiffre II.

IV.

¹ L'impôt a pour objet:

- a. Les livraisons sur territoire suisse et la consommation particulière des contribuables (ch. II);
- b. Les livraisons faites sur territoire suisse par des fabricants de boissons et portant sur des boissons de la nature désignée dans les annexes 3, 4 et 6, qu'ils ont eux-mêmes fabriquées (ch. III).

² Sont franches d'impôt:

- a. Les livraisons et la consommation particulière des marchandises désignées dans l'annexe 1;
- b. Les livraisons faites sur territoire suisse en vue de l'exportation immédiate;
- c. Les livraisons en gros faites à des contribuables contre une déclaration d'emploi.

V (*).

Les taux de l'impôt (y compris l'impôt sur le luxe et l'impôt sur les boissons) sont les suivants:

	Livraisons au détail %	Livraisons en gros et consom- mation particulière %
a. S'il s'agit de marchandises désignées dans l'annexe 2	2	2,5
b. S'il s'agit de marchandises désignées dans l'annexe 3	5	7
c. S'il s'agit de marchandises désignées dans l'annexe 4	10	15
d. S'il s'agit de marchandises désignées dans l'annexe 5	14	21
e. S'il s'agit de marchandises désignées dans l'annexe 6	16	24
f. S'il s'agit d'autres marchandises	4	6

Impôt frappant l'importation de marchandises.

Même réglementation que celle de l'arrêté de 1941 instituant l'impôt sur le chiffre d'affaires.

(*) Les taux d'impôt et les annexes 1 à 6 ne sont pas des propositions, mais des exemples de tarifs gradués, se référant à la *charge totale*, telle qu'elle existe déjà pour la plupart des catégories de marchandises selon la réglementation actuelle en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires et d'impôt sur le luxe et telle qu'elle pourrait être envisagée en matière d'impôt sur les boissons.

*Annexes:**Annexe 1.*

(Liste des marchandises franches d'impôt.)

Mêmes marchandises que celles de la liste actuellement en vigueur.

En outre:

Conserves de fruits et de légumes,

Huiles comestibles et graisses comestibles,

Pâtes alimentaires,

Viande, fraîche et conservée (à l'exception du gibier et de la volaille),

Charcuterie,

Poissons, frais et conservés.

Annexe 2.

(2%/2,5%.)

Autres comestibles (par ex. sucreries et confiseries, chocolat, gibier et volaille).

En outre, comme dans la réglementation actuelle:

Savons et poudres à lessive,

Engrais, litières, fourrages, fourrages verts, céréales fourragères et farines fourragères,

Combustibles solides et liquides.

Annexe 3.

(5%/7%.)

Boissons non alcooliques.

Annexe 4.

(10%/15%.)

Boissons alcooliques, à l'exception de celles qui sont désignées dans l'annexe 6,

Gramophones, disques, appareils radiophoniques et leurs pièces détachées.

Annexe 5.

(14%/21%.)

Plaques et films photographiques,

Parfumeries et cosmétiques,

Tapis de pieds, noués à la main,

Peaux, fourrures, pièces d'habillement fourrées ou garnies de fourrure,
 Perles, gemmes, bijouterie, orfèvrerie-or et orfèvrerie-argent,
 Montres en métaux précieux,
 Instruments et appareils pour la photographie et la projection.

En outre, éventuellement :

Articles en peau de reptiles et autres sortes de marchandises analogues.

Annexe 6.

(16%/24%.)

Vins mousseux, vins doux, vermouth et autres spécialités; bière (*).

F. SOMMAIRE D'UNE PARTIE GÉNÉRALE DU DROIT FISCAL DE LA CONFÉDÉRATION

Dispositions générales.

Application de la loi. — Interdiction des arrangements fiscaux. —
 Interprétation des lois fiscales. — Fixation des délais. — Mesures de rétor-
 sion et déclarations de réciprocité. — Contestations sur la compétence
 fiscale.

Prescriptions d'organisation.

Autorités fédérales et cantonales. — Droits et devoirs des autorités. —
 Procédure officielle. — Recours administratif.

Organisation juridique des impôts.

Sujets de l'impôt. — Assujettissement à la souveraineté fiscale. —
 Responsabilité fiscale des personnes non assujetties à l'impôt. — Objets
 de l'impôt. — Créance fiscale. — Répétition de l'impôt. — Rappel de
 l'impôt. — Rectification de bordereaux renfermant des inexactitudes ou
 des fautes de calcul.

Taxation en vue des impôts.

Genres de taxations. — Moyens de constatation. — Droits et devoirs
 dans la procédure. — Décision de taxation. — Réclamation. — Frais de
 taxation. — Surveillance et contrôle fiscal.

(*) La charge actuelle due à l'impôt sur la bière (6 fr. par hl) est comprise dans
 ce taux.

Recours de droit administratif.

Compétence. — Conditions. — Qualité pour présenter le recours. — Procédure.

Perception et recouvrement de l'impôt.

Perception. — Exécution forcée. — Demande de sûretés et séquestre. — Mesures spéciales pour assurer le paiement. — Remise d'impôt.

Droit pénal en matière d'impôts.

Principes généraux. — Infractions. — Procédure pénale. — Exécution.

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réforme
constitutionnelle des finances de la Confédération. (Du 22 janvier 1948.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1948
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5336
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.01.1948
Date	
Data	
Seite	329-640
Page	
Pagina	
Ref. No	10 091 028

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.