

# FEUILLE FÉDÉRALE

105<sup>e</sup> année

Berne, le 29 janvier 1953

Volume I

---

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix 30 francs par an; 16 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 C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

---

6356

## MESSAGE

du

### Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération

(Du 20 janvier 1953)

Monsieur le Président et Messieurs,

L'institution de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération, tentée en 1948, a échoué en votation populaire le 4 juin 1950. En revanche, le peuple et les cantons ont approuvé, le 3 décembre 1950, le régime financier de 1951 à 1954. Ainsi a été donné aux autorités législatives le temps nécessaire pour traiter un nouveau projet de révision de manière que la votation populaire puisse avoir lieu et que les lois d'exécution puissent être arrêtées ou tout au moins préparées avant l'expiration du régime financier de 1951 à 1954.

La tâche devant laquelle nous nous trouvons actuellement est en principe la même que celle qu'exposait le Conseil fédéral dans son message du 22 janvier 1948 (FF 1948, I, 329 s.). Elle consiste principalement à garantir à la Confédération, par des dispositions constitutionnelles, les ressources dont elle a besoin pour accomplir ses tâches. Il s'agit en outre de fixer dans la constitution les règles d'une saine gestion des finances.

Bien que l'arrêté fédéral du 21 mars 1950, qui tendait à résoudre ce difficile problème, n'ait pas trouvé grâce devant le peuple et les cantons, il peut, dans ses grandes lignes, servir de point de départ pour le nouveau projet. De nombreuses dispositions importantes de cet arrêté fédéral ont été approuvées dans les délibérations parlementaires, et l'on peut admettre que les articles alors non contestés n'ont pas été le motif du rejet de l'arrêté. D'autre part, il est indubitable que le remplacement de l'impôt d'amor-

tissement par des contingents d'argent, au sujet duquel des divergences profondes s'étaient déjà manifestées dans l'Assemblée fédérale, a eu une influence décisive sur le sort du projet. Comme les chambres avaient donné une large approbation au projet du 22 janvier 1948, à part l'impôt d'amortissement qui y était proposé, il n'est pas nécessaire d'examiner de nouveau en détail toutes les questions qui sont l'objet de la réorganisation des finances fédérales.

La commission d'experts pour la réforme des finances fédérales instituée en 1945 a étudié à fond toutes les questions financières et fiscales de quelque importance et elle a résumé les résultats de ses délibérations dans son rapport final du 14 mars 1947. Sur certaines questions particulières, des rapports complémentaires ont été établis. Puis, dans son message de 1948, le Conseil fédéral a exposé de manière détaillée l'évolution antérieure des finances de la Confédération et leur développement probable, ainsi que les problèmes principaux de la révision constitutionnelle, en particulier la nouvelle forme à donner au droit fédéral. Dans deux rapports complémentaires (FF 1948, II, 69 s.; III, 533 s.), il s'est exprimé au sujet de diverses questions qui se sont posées au cours des délibérations parlementaires sur le projet. Cette abondante documentation n'a rien perdu de sa valeur pour juger les questions traitées dans le présent message. Pour éviter des redites, nous nous bornerons ci-après à renvoyer aux exposés précédents, dans la mesure où il semble indiqué de le faire. En revanche, nous désirons rappeler encore une fois brièvement les faits les plus importants de la politique financière depuis 1914.

## I. L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE FINANCIÈRE DEPUIS 1914

### 1. La période de 1914 à 1932

La première guerre mondiale mit fin à la paisible évolution de la politique financière fédérale. Pendant les années de guerre et d'après-guerre, l'équilibre des comptes fut sensiblement troublé. Les douanes, alors la principale source de recettes de la Confédération, rapportèrent beaucoup moins. Afin de décharger le compte d'administration, on en élimina les frais de mobilisation, pour en débiter un compte spécial. Il en fut de même pour les autres dépenses imposées par la guerre: dépenses pour abaisser le coût de la vie, pour combattre le chômage, etc. Les tâches étaient les suivantes: rétablir l'équilibre du compte ordinaire; amortir les frais de mobilisation et les autres dépenses débitées au compte spécial. Il s'y ajouta, après la fin de la guerre, le financement de l'assurance-vieillesse et survivants qui était projetée.

Le rétablissement de l'équilibre des comptes fut tenté d'abord par la voie des économies et par l'accroissement des recettes existantes. Mais il était d'emblée évident que l'on devait créer de nouvelles recettes. Parmi

les mesures prises pendant les années de guerre et d'après-guerre afin de couvrir les *besoins courants*, nous rappelons les suivantes :

- 1917 Institution des droits de timbre sur les documents concernant des opérations commerciales;
- 1920—1921 Modification du tarif douanier. La majoration des taux du tarif répondait à des raisons de politique économique, mais elle eut aussi une influence favorable sur les recettes douanières;
- 1920 D'abord majoration, puis réorganisation des droits de douane sur les tabacs, par l'introduction de taux progressifs et différentiels;
- 1921 Extension des droits de timbre aux coupons de titres;
- 1923 Relèvement des droits d'entrée sur les benzines et benzols pour moteurs;
- 1927 Institution de droits d'entrée supplémentaires sur l'orge, le malt et la bière, au lieu d'un impôt sur la bière; nouveau développement des droits de timbre.

Ces mesures, ainsi que la situation économique favorable qui suivit la dépression de l'après-guerre, amenèrent, dès 1923, une détente dans la situation financière de la Confédération. Le déficit du compte d'Etat de la Confédération, qui s'était élevé à 218 millions de francs en 1921, se réduisit à 12 millions jusqu'en 1925. Les années 1926 à 1932 donnèrent des excédents de recettes.

Pour amortir les *dépenses extraordinaires*, on prit les mesures suivantes :

- 1915 Institution du premier impôt fédéral direct, sous le nom d'« impôt fédéral de guerre non renouvelable » (perçu pendant les années 1916 et 1917);
- 1916 Institution d'un « impôt fédéral sur les bénéfices de guerre » (perçu pendant les années 1915 à 1920);
- 1919 Répétition de l'impôt de guerre sous le nom de « nouvel impôt de guerre extraordinaire » (3 périodes de perception: 1921—1924, 1925—1928, 1929—1932);
- 1927 Etablissement d'un plan d'amortissement de la dette, d'après lequel le solde passif s'élevant à 1567 millions de francs au début de 1926 devait être amorti en 40 ans.

Les frais de mobilisation, fixés à 1,2 milliard de francs par l'arrêté fédéral du 14 juin 1923, ont pu être amortis jusqu'à la fin de 1932 grâce aux recettes des impôts de guerre réservées à cet effet. Cependant, la situation de fortune de la Confédération avait considérablement empiré par rapport à la période d'avant-guerre. Au lieu d'une fortune nette s'élevant à 103 millions de francs en 1913, il y avait un endettement, qui atteignit son point culminant en 1925 avec 1567 millions et qui se montait encore à 1322 millions à la fin de 1932. Cette aggravation de la situation

de fortune provenait principalement des dépenses extraordinaires pour les mesures tendant à réduire le coût de la vie, pour l'assistance des chômeurs et la lutte contre la crise durant les années de guerre et d'après-guerre, ainsi que de l'accumulation des déficits des comptes pendant les années 1913 à 1925.

Pour le financement de l'assurance-vieillesse et survivants, on avait prévu tout d'abord des impôts sur la bière et le tabac, ainsi qu'un impôt sur les masses successorales, les parts héréditaires et les donations. Finalement, on réserva à cet effet les recettes provenant de l'imposition du tabac et la part de la Confédération au monopole de l'alcool.

## 2. La période des programmes financiers de 1933 à 1938 et le régime transitoire de 1939 à 1941

La crise économique qui éclata vers 1930 commença en 1933 à avoir des effets sur les finances fédérales et elle obligea à prendre des mesures extraordinaires pour assurer l'équilibre financier. Ces mesures constituèrent le contenu du 1<sup>er</sup> programme financier (arrêté fédéral du 13 octobre 1933 concernant les mesures extraordinaires et temporaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales) et du 2<sup>e</sup> programme financier (arrêté fédéral du 31 janvier 1936 concernant de nouvelles mesures extraordinaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales en 1936 et 1937). Les mesures dont il s'agit ne se caractérisent pas seulement par l'étendue des dispositions fiscales, mais aussi par la forme sous laquelle elles furent prises: celle de l'arrêté fédéral urgent, excluant la consultation du peuple et des cantons. Elles tendaient à obtenir des économies et à accroître les recettes, car on voulait éviter absolument toute nouvelle dette. Pour la première fois, les chemins de fer fédéraux furent aussi compris dans l'assainissement.

On obtint des économies en renonçant à accroître certains fonds et en suspendant leurs intérêts, en réduisant les subventions fédérales, les traitements et la solde militaire, et en diminuant les dépenses pour immeubles, matériel et frais d'administration. On créa de nouvelles recettes: institution d'une contribution de crise, majoration et développement des droits de timbre, institution d'un impôt sur le tabac, augmentation des droits de douane sur le tabac, le café, le thé, le sucre, les carburants pour moteurs et les matières premières pour la brasserie, institution d'un impôt sur les boissons, d'un droit de timbre sur les quittances de douane et de suppléments de prix sur les huiles et graisses comestibles, prélèvements sur le fonds de l'assurance-vieillesse et survivants et sur le fonds des assurances.

Grâce à ces mesures, le résultat des comptes d'administration des années 1934 à 1938 put être amélioré d'environ trois quarts de milliard

de francs. Les déficits des comptes se maintinrent dans des limites modérées. L'endettement ne s'accrut que d'environ 200 millions de francs, malgré l'emprunt de défense nationale de 1936. Mais les dépenses ne purent être comprimées. Elles passèrent, entre 1933 et 1938, de 513 à 703 millions de francs.

La validité de ces deux programmes financiers, qui expirait à la fin de 1937, dut être prolongée d'un an, en raison de la longue durée de la crise économique et des effets, difficiles à juger, de la dévaluation opérée en 1937 (arrêté fédéral du 28 octobre 1937 prorogeant et adoptant les programmes financiers pour 1938). Dans l'entre-temps, on devait préparer pour le début de 1939 le remplacement des programmes financiers par des dispositions constitutionnelles. Mais la tentative, entreprise en 1938, d'une réforme constitutionnelle des finances fédérales échoua devant le Conseil national. La nécessité de proroger les mesures inscrites dans les programmes financiers et le désir de régler les choses dans les limites de la constitution aboutirent au régime dit transitoire, qui assurait sur une base constitutionnelle (votation populaire du 27 novembre 1938) la continuation des mesures extraordinaires pour les années 1939 à 1941. Le rendement de la contribution de crise fut réservé, jusqu'à l'institution d'un impôt pour la défense nationale de durée limitée, au service des intérêts et à l'amortissement des dépenses extraordinaires pour la défense du pays.

### 3. La période de la seconde guerre mondiale et des premières années d'après-guerre (1939 à 1949)

Pendant que l'on préparait la réorganisation constitutionnelle des finances fédérales, la seconde guerre mondiale éclata. A la fin de 1939, la taxe d'exemption du service militaire fut doublée; au début de 1940, on institua un impôt sur les bénéficiaires de guerre. Ensuite, le Conseil fédéral proposa aux chambres des mesures propres à amortir les dépenses militaires extraordinaires et à ordonner les finances fédérales. Elles concernaient l'amortissement de la dette et la couverture des dépenses, la compétence de l'Assemblée fédérale en matière de dépenses, la prorogation de mesures d'ordre financier alors en vigueur, les prestations fédérales aux institutions de secours et d'assurance-vieillesse et survivants et la création de nouveaux impôts, tels que le sacrifice et l'impôt pour la défense nationale, ainsi que l'impôt sur le chiffre d'affaires. L'Assemblée fédérale approuva les propositions du Conseil fédéral, avec quelques modifications sans importance (arrêté fédéral du 11 avril 1940). Mais, dans l'entre-temps, la situation avait empiré de telle manière qu'on dut renoncer à soumettre l'arrêté au vote du peuple et des cantons. Avec l'assentiment de l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral, en vertu des pouvoirs qui lui avaient été accordés, mit en vigueur les nouvelles mesures financières dès le 30 avril 1940 (arrêté du Conseil fédéral du 30 avril 1940 prescrivant des mesures propres à

amortir les dépenses militaires extraordinaires et à ordonner les finances fédérales). Cette réglementation devait d'abord demeurer applicable jusqu'à la fin de 1945.

Au premier sacrifice, à l'impôt pour la défense nationale et à l'impôt sur le chiffre d'affaires, qui furent institués sur la base du programme financier de guerre du 30 avril 1940, s'ajouta en 1942 l'impôt sur le luxe. La guerre se prolongeant, les nouvelles recettes ne suffirent plus à amortir les dépenses extraordinaires pour la défense du pays. C'est pourquoi le Conseil fédéral décida, en novembre 1942, des mesures complémentaires, savoir une majoration de l'impôt général pour la défense nationale sur le revenu, la répétition du sacrifice pour la défense nationale et une majoration de l'impôt sur le chiffre d'affaires. En outre, l'impôt anticipé fut institué en 1943.

En 1944, l'impôt anticipé fut majoré et l'on accorda à cette occasion une amnistie fiscale. En même temps, on unifia les taux du droit de timbre sur les coupons, jusqu'alors différenciés selon la nature des placements de capitaux, et l'on majora le droit de timbre à l'émission des actions.

Les mesures fiscales prises après 1938 étaient plus énergiques et, pour cette raison, plus efficaces que celles de la première guerre mondiale. De 1939 à 1945, les recettes que la Confédération retira des nouveaux impôts s'élevèrent à 2,7 milliards de francs. Pendant la même période, les frais de la défense militaire et économique du pays et des autres mesures nécessitées par la guerre se montèrent à 8,4 milliards, de sorte que le déficit était de 5,7 milliards de francs. Jusqu'à la fin de 1945, les frais furent toujours plus élevés que leur couverture, mais en 1946 le rapport fut renversé, car le déficit annuel se transforma en un excédent. Les effets décisifs de la seconde guerre mondiale sur les finances fédérales apparaissent dans l'évolution de l'endettement. L'endettement (excédent du passif sur l'actif) s'élevait à 1,5 milliard de francs en 1938, à 8,5 milliards à la fin de 1945. Il a diminué successivement les années suivantes, mais s'élevait encore à 7,8 milliards de francs à la fin de 1951.

Le programme financier de guerre de 1940 et ses compléments avaient été mis en vigueur pour une période expirant à la fin de 1945. Comme on ne pouvait entreprendre avant la fin de la guerre la réorganisation constitutionnelle des finances, ces mesures furent prorogées jusqu'à la fin de 1949 par les arrêtés du Conseil fédéral du 20 novembre 1942 (impôt pour la défense nationale et impôt sur le chiffre d'affaires) et du 31 octobre 1944 (impôt anticipé), ainsi que par l'arrêté fédéral du 21 décembre 1945 prorogeant une seconde fois le régime financier de 1939 à 1941.

Lorsque l'impôt sur les bénéfices de guerre fut supprimé en 1946, on décida de le remplacer par une autre mesure fiscale: un impôt supplémentaire, au titre de l'impôt pour la défense nationale, sur les revenus du travail et rendements commerciaux qui dépassent un certain montant.

Cet impôt ne fut pas perçu sous la forme prévue. A sa place, on perçut une surtaxe spéciale majorant l'impôt pour la défense nationale, qui devait être payée en deux tranches (1949 et 1950).

Dans l'entre-temps, le département des finances et des douanes avait commencé les préparatifs en vue de la réorganisation des finances. Il avait été déjà autorisé par le Conseil fédéral, le 5 octobre 1945, à faire appel à des experts pour étudier les questions relatives à la réforme des finances. Une commission d'experts fut donc constituée, qui comprenait des représentants des divers partis politiques et milieux économiques. Cette commission déposa son rapport final le 14 mars 1947. Le 22 janvier 1948, le Conseil fédéral adressa à l'Assemblée fédérale le message dont nous avons parlé au début. Un projet d'arrêté fédéral concernant la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération y était joint.

## II. LE PROJET CONSTITUTIONNEL DE 1948 ET LES RÉGIMES FINANCIERS DE 1950 A 1954

### 1. Le plan financier pour les années 1950 et suivantes

Des 1800 millions de francs de recettes figurant au budget pour 1948, près des deux tiers provenaient de sources qui n'étaient pas attribuées à la Confédération par la constitution. Le but principal de la réforme des finances était donc de transformer en droit constitutionnel ordinaire, dans la mesure requise pour garantir les recettes nécessaires, le droit de nécessité, qui reposait sur des arrêtés fédéraux urgents ou des arrêtés du Conseil fédéral pris en vertu des pouvoirs extraordinaires et dont la validité expirait le 31 décembre 1949.

Les dépenses de la Confédération pour la défense militaire et économique du pays, en raison de la seconde guerre mondiale, étaient estimées à environ 10,5 milliards de francs à la fin de 1948, dont 5,3 restaient à amortir. A ce montant s'ajoutaient les dettes ordinaires de la Confédération, 4 milliards de francs, dont 1,5 milliard existant déjà en 1939, au début de la guerre. Il s'ensuivait donc que la réforme des finances devait comprendre aussi une réorganisation de l'amortissement de la dette.

La commission d'experts pour la réforme des finances avait établi un plan financier pour les années 1950 et suivantes. Elle estimait à 1300 millions de francs les dépenses et les recettes de la Confédération. Un nouvel examen du plan financier et son adaptation à la situation modifiée dans l'entre-temps firent admettre un plafond de 1350 millions de recettes et dépenses pour la moyenne des années 1950 et suivantes. Parmi les recettes, figurait l'impôt dit d'amortissement, pour 180 millions de francs (FF 1948, I, 612 et 613; tirage à part, 284 et 285).

Selon le désir exprimé par la commission du Conseil des Etats, le Conseil fédéral établit un plan financier sans impôt d'amortissement; les dépenses s'y élevaient à 1330 millions de francs et les recettes à 1183 millions, ce qui donnait un déficit de 147 millions. D'accord avec sa commission, le Conseil des Etats réduisit les dépenses à 1235 millions de francs, en opérant des compressions dans l'administration civile, la défense du pays, les subventions fédérales et les provisions (réserves) pour lutter contre les crises économiques. En même temps, le budget des recettes fut élevé à 1239 millions de francs. On mit en compte des surplus de recettes provenant surtout des douanes, de l'impôt sur le chiffre d'affaires et des postes, télégraphes et téléphones. De cette manière, on obtint un excédent de recettes de 4 millions de francs.

La commission du Conseil national comptait que les dépenses annuelles s'élèveraient en moyenne à 1310 millions de francs.

## 2. Contenu du projet

Le projet d'arrêté présenté par le Conseil fédéral prévoyait les mesures suivantes:

- a. La participation des cantons au produit des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs sera inscrite dans la constitution. Les subventions versées aux cantons entretenant des routes alpêtres internationales seront augmentées;
- b. La compétence fiscale accordée à la Confédération par la constitution sera réglée d'une nouvelle manière. La constitution autorisera en particulier la Confédération à percevoir l'impôt anticipé, l'impôt sur le chiffre d'affaires et un impôt direct pour l'amortissement et le service des intérêts d'un montant de 5 milliards de francs à valoir sur l'excédent de la dette de guerre (impôt d'amortissement remplaçant l'impôt actuel pour la défense nationale);
- c. Des principes seront établis pour l'amortissement des dettes, le versement des subventions fédérales et la limitation des dépenses;
- d. Les parts des cantons au rendement de la taxe d'exemption du service militaire, à celui des droits de timbre et au bénéfice de la banque nationale seront supprimées;
- e. Des dispositions seront adoptées contre les privilèges fiscaux injustifiés.

Dans un appendice au message, le Conseil fédéral proposait des principes généraux pour l'établissement des impôts prévus. Par rapport à la réglementation alors en vigueur, le projet prévoyait surtout les modifications suivantes.

Impôt d'amortissement: renonciation à l'imposition de la fortune des personnes physiques, associations et fondations; remplacement de l'impôt progressif sur le rendement des sociétés anonymes et des



sociétés à responsabilité limitée par un impôt proportionnel sur le rendement net; réduction de 30 pour cent à 10 pour cent de la part des cantons au rendement de l'impôt.

Taxe d'exemption du service militaire: modernisation par application des règles régissant l'impôt fédéral direct sur le revenu.

Droits de timbre: extension en particulier aux billets de loterie, chèques postaux, documents en usage dans le transport professionnel par automobiles; majoration des taux de certains droits.

Droits de timbre sur les coupons: fusion avec l'impôt anticipé.

Impôt sur le chiffre d'affaires: inclusion de l'impôt sur le luxe et d'un impôt sur les boissons; extension de la liste des marchandises franches d'impôt.

### 3. La discussion du projet dans les chambres fédérales

La priorité pour discuter le projet du Conseil fédéral fut attribuée au Conseil des Etats, qui s'en occupa pour la première fois pendant la session de juin 1948. Il repoussa l'impôt d'amortissement par 25 voix contre 13 et le remplaça par des contingents fondés sur l'impôt anticipé. Quant aux autres questions importantes, le Conseil des Etats approuva l'essentiel du projet du Conseil fédéral.

Le Conseil national discuta pour la première fois le projet pendant la session extraordinaire de février 1949. Il rejeta par 100 voix contre 69 les contingents fondés sur l'impôt anticipé qu'avait décidés le Conseil des Etats et approuva par 101 voix contre 79 l'impôt d'amortissement, dont cependant il réduisit les taux et dont il limita la durée de perception à 20 ans. Il fixa aussi à 20 ans la durée de perception de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Ces deux impôts devaient être réglementés, quant aux détails, dans une disposition additionnelle de la constitution.

Les deux chambres maintinrent leurs décisions au cours des sessions de mai et de juin 1949 et les déclarèrent définitives, de sorte qu'il fallut recourir à la procédure de conciliation prévue par la loi fédérale du 9 octobre 1902 sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral.

La conférence de conciliation se réunit pour la première fois au mois d'août 1949 et chargea une sous-commission d'élaborer un projet de conciliation. Dans sa deuxième session, au mois de février 1950, la conférence, suivant la proposition de la majorité de la sous-commission, résolut de remplacer l'impôt d'amortissement que prévoyait le Conseil fédéral par des contingents d'argent cantonaux et par une imposition des personnes morales (FF 1950, I, 566 s.). Le Conseil des Etats approuva le projet de conciliation par 32 voix contre 9 (2 abstentions), le Conseil national par 95 voix contre 68 (19 abstentions).

Dans la votation populaire du 4 juin 1950, le projet de conciliation admis par les chambres le 21 mars 1950 fut repoussé par la majorité des votants (486 381 voix contre 267 770) et par celle des cantons (16 contre 6).

Ce rejet massif du projet de conciliation difficilement élaboré ne doit pas être interprété comme un refus en bloc de la tentative faite pour réorganiser les finances fédérales. Les chambres ont approuvé sans modifications essentielles les propositions du Conseil fédéral, sauf celles qui concernaient l'impôt d'amortissement. Leur idée de remplacer l'impôt d'amortissement, comme nous l'avons dit, par des contingents d'argent cantonaux et par un impôt sur le bénéfice réparti, ainsi que sur le capital et les réserves apparentes des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives, ne s'est pas révélée heureuse; il est indubitable que c'est avant tout à cette partie du projet que l'on doit attribuer le résultat négatif du scrutin. Une entente sur les autres points de l'arrêté n'offrit, en revanche, aucune grande difficulté, comme le montre l'aperçu suivant des délibérations:

- Les deux chambres ont dès le début admis la suppression des parts cantonales au rendement de la taxe d'exemption du service militaire, à celui des droits de timbre et au bénéfice de la banque nationale. Seule la commission du Conseil national avait décidé de maintenir la part des cantons au rendement de la taxe d'exemption du service militaire, mais le Conseil national ne suivit pas sur ce point les propositions de sa commission.
- La nécessité de maintenir l'impôt compensatoire, l'impôt anticipé, l'impôt de garantie en matière d'assurances, les droits de timbre et l'impôt sur le tabac fut reconnue.
- Il en fut de même pour la compétence à accorder au Conseil fédéral de prendre des mesures contre les arrangements fiscaux des cantons et contre les empiétements fiscaux de l'étranger (impôt de rétorsion).
- En principe, les deux chambres ont aussi approuvé l'adoption de mesures constitutionnelles pour l'amortissement des dettes, l'octroi des subventions fédérales et la limitation des dépenses. Contrairement à l'idée du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, le Conseil national n'a cependant pas voulu prévoir la majorité absolue pour toutes les augmentations de dépenses que les chambres décideraient par rapport aux propositions du Conseil fédéral, mais seulement pour les dépenses uniques excédant 1 million de francs et pour les dépenses périodiques excédant 100 000 francs, lorsque l'arrêté qui les concerne n'est pas soumis au referendum facultatif. La conférence de conciliation reprit le texte du Conseil national.
- La nouvelle réglementation de la part au produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs donna lieu à de longues discussions. Le Conseil des Etats voulait fixer de façon ferme la part des cantons

à la moitié de ce produit net, alors que le Conseil fédéral et le Conseil national étaient d'avis que cette part devait être déterminée par la législation d'exécution et qu'elle pouvait être établie à moins de 50 pour cent. La conférence de conciliation se rallia à l'opinion du Conseil des Etats.

- Sur l'inscription dans la constitution de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt sur le luxe, les deux chambres étaient en principe d'accord. Toutefois, les représentants du parti socialiste mirent comme condition à leur acceptation que les charges ainsi imposées à la consommation soient contre-balancées par une charge appropriée frappant le revenu et la fortune. Alors que le Conseil des Etats approuvait l'impôt sur le chiffre d'affaires comme source de recettes durable, le Conseil national voulait le limiter à 20 ans et en exonérer non seulement les denrées alimentaires de première nécessité, mais aussi les articles indispensables d'usage courant et les matières auxiliaires nécessaires à la production agricole. Le projet de conciliation prévoyait l'inscription de l'impôt sur le chiffre d'affaires dans la constitution sans limitation de durée, mais faisait une concession au Conseil national en fixant à 4 pour cent au plus la charge grevant les chiffres d'affaires en articles indispensables d'usage courant et matières auxiliaires nécessaires à la production agricole.
- L'inclusion de l'impôt sur le luxe dans l'impôt sur le chiffre d'affaires fut incontestée, mais l'inclusion d'un impôt sur les boissons rencontra des résistances. D'après le projet du Conseil fédéral, la constitution devait mentionner expressément la possibilité d'imposer plus fortement non seulement les objets de luxe, mais aussi les boissons. Les chambres voulurent introduire une clause restrictive, demandant que l'on tienne compte, pour une part équitable, de la capacité de concurrence des produits indigènes, notamment du vin. La conférence de conciliation renonça finalement à mentionner expressément la possibilité d'imposer plus fortement les boissons.

#### 4. Le régime financier de 1950 et 1951 et le régime financier de 1951 à 1954

Lorsque les délibérations parlementaires sur le projet de 1948 se révélèrent plus longues qu'il n'était prévu et lorsque parut évidente l'impossibilité de discuter aux chambres et de soumettre au peuple avant la fin de 1949 les nouvelles dispositions constitutionnelles et la législation d'exécution, on dut assurer la continuité des finances fédérales en prorogeant jusqu'à la fin de 1951 la durée de validité du droit fiscal extraordinaire, ce qui eut lieu par la voie de l'arrêté fédéral urgent du 21 décembre 1949 sur le régime financier de 1950 et 1951 (FF 1949, II, 73 s.; RO 1949, 1913).

Le régime financier de 1950 et 1951 entra en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1950, tout d'abord pour 1950. Sa validité pour 1951 dépendait de l'approbation du peuple et des cantons, à qui l'arrêté fédéral urgent aurait dû être soumis dans le courant de 1950, conformément à l'article 89bis de la constitution.

Le rejet du projet constitutionnel du 21 mars 1950 lors de la votation populaire du 4 juin 1950 créa cependant une situation nouvelle, en ce sens que la réforme des finances devait être remise sur le chantier. Mais l'espace de temps d'un an et demi qu'aurait au plus accordé le régime financier de 1950 et 1951 eût été absolument insuffisant. C'est pourquoi l'arrêté sur le régime financier de 1950 et 1951 ne fut pas soumis au vote du peuple, mais remplacé par un arrêté sur le régime financier de 1951 à 1954 (FF 1950, II, 421 s.; RO 1950, 1507 s.). Cet arrêté fut pris par les chambres le 23 septembre 1950 et adopté, le 3 décembre 1950, par le peuple (516 704 voix contre 227 131) et par les cantons (20 contre 2).

Le régime financier de 1950 et 1951 constituait essentiellement une prorogation, de durée limitée, du régime financier de 1939 à 1941 et des impôts institués sur la base des pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral. On tint compte de manière appropriée des critiques faites à l'impôt pour la défense nationale et à l'impôt sur le chiffre d'affaires. En matière d'impôt pour la défense nationale, la déduction exonérée du revenu (déduction de renchérissement) instituée en 1949 fut portée de 1000 francs à 2000 francs; en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires, les denrées alimentaires de première nécessité furent déclarées franches d'impôt.

Le régime financier de 1951 à 1954 a aussi pour premier but de maintenir les recettes existantes. Il donne à l'Assemblée fédérale le droit de modifier en particulier les arrêtés fiscaux, si ces modifications n'ont pas pour but une augmentation du rendement et qu'il ne soit pas procédé à des augmentations de taux du tarif qui entraîneraient une charge supplémentaire pour le contribuable. Mais l'arrêté décide aussi lui-même plusieurs allègements. En matière d'impôt pour la défense nationale, il institue une déduction exonérée de la fortune (20 000 fr.). En matière d'impôt sur le chiffre d'affaires, il met sur la liste des marchandises franches d'impôt tous les aliments, y compris le café et le thé; il s'y ajoute une réduction de l'impôt sur le chiffre d'affaires en produits auxiliaires pour l'agriculture.

Comme l'arrêté sur le régime financier de 1950 et 1951, l'arrêté qui concerne le régime financier de 1951 à 1954 contient des dispositions sur l'amélioration de la péréquation financière dans le domaine des routes (part des cantons au produit des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs; subvention aux cantons qui entretiennent des routes alpêtres internationales) et sur la limitation des dépenses (« frein » des dépenses). Il contient en outre des dispositions pour parer aux mesures fiscales prises par les Etats étrangers. Enfin, il précise, par précaution, quels fonds devront être employés si, pendant sa durée d'application, des mesures se révélaient

nécessaires pour lutter contre une crise économique. Le régime financier de 1951 à 1954 a donc repris, pour l'essentiel, du projet constitutionnel rejeté le 4 juin 1950, les parties qui avaient sans grande difficulté reçu l'assentiment des deux chambres lors des discussions parlementaires.

### III. LES DÉPENSES DE LA CONFÉDÉRATION

#### Remarques préliminaires

Dans notre message du 22 janvier 1948, nous avons essayé de dresser un plan des dépenses de la Confédération pour les années 1950 et suivantes. Ce plan joua un grand rôle lors de la discussion du projet. On y apporta certaines corrections et chercha à accorder les dépenses et les recettes en se fondant sur d'autres hypothèses. Le but visé, la réforme des finances, ne put cependant être atteint lors de cette première tentative.

Cette fois encore, un plan des dépenses a été établi pour servir de base de discussion. Mais nous devons relever d'emblée et avec netteté que nous ne cherchons, avec ce plan, qu'à donner quelques indications sur les dépenses futures. Il faut qu'on se rende bien compte que le résultat final pourra s'écarter sensiblement de ces prévisions. Comme nous le disions dans notre message du 22 janvier 1948, les dépenses publiques servent à satisfaire les besoins de la communauté et ne sont que le reflet d'une volonté politique exprimée dans les décisions de l'Assemblée fédérale et du souverain. Or il est impossible de prévoir, des années à l'avance, ce que sera cette volonté. Un plan des dépenses ne peut ainsi être quelque chose d'un peu sûr que si les conditions économiques et politiques ne se modifient pas sensiblement. Or cette condition précisément n'est jamais tout à fait remplie dans la réalité.

Le groupement des besoins financiers indiqué dans le message du 22 janvier 1948 correspondait à celui du compte d'Etat. Un nouveau groupement ayant été établi pour le budget de 1951 et les suivants, il paraît indiqué de s'y tenir si l'on veut pouvoir se faire une idée de l'évolution probable des finances fédérales. Pour permettre des comparaisons aussi sûres que possible, nous avons adapté au nouveau plan les résultats du compte d'Etat des années 1946 à 1950, de même que les chiffres du plan financier pour les années 1950 et suivantes. Seuls ont cependant été pris en considération les chiffres du *compte financier*, c'est-à-dire les dépenses proprement dites. Nous n'avons pas tenu compte des variations de la fortune, parce que l'amortissement d'éléments de la fortune et les versements aux provisions constituent des dépenses qui influent sans doute sur la situation de fortune, mais ne présentent qu'un intérêt secondaire lorsqu'on doit juger s'il est nécessaire de créer de nouvelles ressources.

Comme il s'agissait d'établir, pour une assez longue durée, une évaluation aussi sûre que possible, nous avons, pour les dépenses du passé,

fait le départ entre les dépenses courantes et les dépenses spéciales uniques, dans lesquelles sont incluses celles qui ont trait au programme d'armement. Pour déterminer quelle sera probablement la situation financière à partir de 1955, nous avons renoncé d'emblée à procéder à une évaluation moyenne uniforme, comme nous l'avions fait dans notre message du 22 janvier 1948. Les finances fédérales étant profondément influencées par la situation économique, nous considérons qu'il est indiqué d'évaluer les dépenses séparément pour les deux périodes économiques opposées : périodes de prospérité et périodes de dépression.

### 1. Le service de la dette

Les dépenses pour le service des intérêts de la dette fédérale ont pu être notablement diminuées depuis 1948, grâce aux résultats favorables des comptes de 1948 à 1950. Ces dépenses, qui se montaient encore à 298 millions en 1948, sont descendues à une somme de 275 à 285 millions. Nous n'en sommes pas moins obligés de chercher constamment de nouvelles possibilités d'économies. Il faudra aussi réexaminer, en liaison avec ce problème, la question d'un amortissement méthodique des dettes.

#### *a. Les économies possibles*

Nous considérons que l'abolition graduelle des mesures de « stérilisation » et que des conversions permettront de faire encore des économies dans le service de la dette au cours des années à venir.

Les mesures de « stérilisation », sous forme de reprises d'or et de constitution de forts avoirs auprès de la banque nationale, visaient à combattre les tendances à une hausse des prix qui s'étaient manifestées après la guerre et par suite de la situation économique favorable. Elles représentent, à n'en pas douter, une bonne arme contre l'inflation, mais elles occasionnent des frais considérables à l'Etat, qui doit assurer le service des intérêts de la dette dans la mesure de la « stérilisation » et renoncer à l'amortissement. Comme la période d'expansion économique est manifestement arrivée à son terme et que l'on ne doit plus s'attendre à une nouvelle hausse des prix, le moment paraît venu d'abolir successivement les mesures de « stérilisation » et d'employer les ressources rendues disponibles à amortir des dettes, ce qui permettrait de faire des économies dans le service des intérêts. Il arrive cependant que des milieux intéressés demandent à la Confédération de surseoir à l'abolition graduelle des mesures de « stérilisation », pour qu'aucune pression ne soit exercée sur le taux de l'intérêt. Nous considérons qu'on ne peut demander à l'Etat de pratiquer à cet effet une politique de « stérilisation », car il y aurait ainsi grand risque que cette politique devînt une institution durable, qui entrerait en action pour combattre une hausse des prix en temps de prospérité et pour consolider

le taux de l'intérêt dans les périodes de dépression, où le marché des capitaux tend à manifester une plus grande liquidité.

Les conversions d'emprunts permettant de servir un intérêt plus faible sont aussi un moyen de réduire les dépenses pour le service des intérêts. La plupart des emprunts actuels portent un intérêt de  $3\frac{1}{4}$  et de  $3\frac{1}{2}$  pour cent. Comme il n'est guère probable que le taux de l'intérêt tendra à s'accroître au cours des années prochaines, on peut admettre que la Confédération ne serait pas obligée de payer un intérêt supérieur à 3 pour cent à l'époque où ses dettes à long terme devraient être converties. Le taux moyen de l'intérêt des emprunts de la Confédération et des chemins de fer fédéraux est actuellement d'environ  $3\frac{1}{4}$  pour cent. Aussi l'économie résultant de la conversion serait-elle d'environ  $\frac{1}{4}$  pour cent, ce qui représenterait, pour une dette de 7 milliards de francs, une réduction de dépenses de quelque 15 millions.

Pour cela, il faut toutefois que la proportion des dettes à intérêt élevé et des dettes à faible intérêt (dettes à court terme, dettes à long terme, dettes envers la caisse d'assurance, etc.) ne se modifie pas considérablement. De même, une modification notable du volume de nos créances envers l'étranger pourrait influencer ce compte dans un sens ou dans un autre. Une diminution permettrait de procéder à un plus fort amortissement des dettes et de faire des économies dans le service des intérêts; un accroissement aurait pour effet une augmentation de la dette intérieure de la Confédération. Si la dette pour laquelle la Confédération paie un intérêt devait augmenter ou diminuer par suite de déficits ou d'excédents actifs, la situation se modifierait, cela va de soi, dans ces cas également. Les économies qui pourraient être faites par suite de conversions seront largement compensées par les déficits qui se produiront au cours de la période d'armement, par l'augmentation probable des crédits accordés à l'étranger et des avoirs à la caisse d'assurance du personnel.

Dans ces conditions, nous pensons qu'il est indiqué de prévoir dorénavant une dépense d'environ 280 millions pour le service de la dette.

### b. *L'amortissement des dettes*

Dans notre message du 22 janvier 1948, nous avons parlé de réduire la dette fédérale de 5 milliards en 60 ans. Nous n'ignorions, certes, pas que les dettes ne peuvent être amorties que dans la mesure où le compte d'Etat se solde par des bonis. Or ces bonis ne sont généralement obtenus que dans les périodes de prospérité, lorsque les recettes sont abondantes. Ils ne se produisent pas dans les périodes de dépression, qui se caractérisent toujours, pour la Confédération, par une réduction des recettes et une augmentation des dépenses occasionnées par les mesures destinées à combattre la crise.

En Suisse comme à l'étranger, on a reconnu de plus en plus, ces dernières années, qu'il fallait renoncer à établir des plans d'amortissement rigides, du moins quand la dette publique n'est pas disproportionnée à la fortune nationale, c'est-à-dire quand les dépenses pour le service des intérêts sont suffisamment proportionnées au revenu national. Ainsi que nous le relevions dans notre message relatif au compte d'Etat pour 1951, le fort accroissement de la dette fédérale pendant la guerre n'a pas modifié sensiblement le rapport qui existait avant la guerre entre la dépense pour le service des intérêts et le revenu national. La raison en est que ce revenu a fortement augmenté et que le taux de l'intérêt a simultanément baissé. En 1930 les dépenses de la Confédération pour le service des intérêts représentaient 1,02 pour cent du revenu national; le rapport était de 0,96 pour cent en 1938 et de 1,13 pour cent en 1951. On peut donc admettre que la dette actuelle de la Confédération n'est pas une charge insupportable. Il convient cependant d'en empêcher l'accroissement. Pour cela, il faut que les dépenses militaires supplémentaires n'entraînent pas de déficits en période de prospérité et que les déficits des temps de crise soient compensés par des excédents de recettes pendant les bonnes années.

Ce qui engage aussi le Conseil fédéral à ne pas établir de plan d'amortissement, c'est le fait que des dettes publiques (représentées surtout par des emprunts par obligations) ont été transformées en grand nombre, ces dernières années, et seront probablement transformées en plus grand nombre encore, ces prochaines années, en dettes envers le fonds de l'assurance-vieillesse et survivants. Il est dans la nature des choses que les dettes envers ce fonds ne peuvent être amorties, c'est-à-dire remboursées au fonds; ce sont en effet des placements que la Confédération lui offre faute d'autres possibilités.

Cela ne veut pas dire que nous n'attachions aucune importance à l'amortissement de la dette de la Confédération. Nous entendons simplement renoncer à établir un plan d'amortissement rigide, qui se révélerait d'emblée inexécutable en période de dépression économique ou lorsqu'un renforcement des armements réclame un grand effort. Nous considérons en revanche qu'un plan financier devrait être établi de façon que la Confédération puisse amortir ses dettes quand la situation économique est favorable et se mettre ainsi en état de faire des nouvelles dettes inévitables en temps de crise. Cette élasticité dans l'amortissement des dettes jouera aussi un rôle capital dans la lutte contre la crise. Nous reviendrons sur ce point sous chiffre 7.

## 2. Les dépenses pour le personnel

### *a. L'évolution des traitements depuis 1948*

Dans notre message du 22 janvier 1948, nous avons évalué les dépenses pour le personnel à quelque 230 millions de francs pour les années 1950 et



suivantes, dans l'hypothèse d'un effectif de 19 800 agents. Suivant le compte de 1950, ces dépenses se sont élevées à 230,3 millions de francs.

Depuis 1950, les dépenses pour le personnel se sont accrues dans une mesure imprévue, bien que le nombre des agents ait peu changé :

	Année	Nombre d'agents	Dépenses en millions de francs
Compte . . . . .	1950	20 888	230
Compte . . . . .	1951	20 990	246
Budget . . . . .	1952	21 656	259 <sup>(1)</sup>
Budget . . . . .	1953	21 385	259 <sup>(1)</sup>

A cela s'ajoutent annuellement environ 10 millions de francs représentant des dépenses pour les autorités et les allocations de renchérissement versées aux rentiers de la caisse d'assurance du personnel.

L'accroissement des dépenses pour le personnel est dû à des raisons diverses.

Les nouvelles dispositions de la loi sur le statut des fonctionnaires, applicables dès 1950, ont assuré aussi aux fonctionnaires des classes moyennes et supérieures de traitement une entière compensation de l'augmentation du coût de la vie. Elles ont également eu pour effet d'améliorer les traitements d'une manière que nous avons exposée de façon détaillée dans notre message du 20 décembre 1948. Les mesures prises pour adapter à la nouvelle loi les dispositions applicables aux employés et ouvriers ont eu des effets analogues. La guerre de Corée ayant produit une nouvelle hausse du coût de la vie, d'autres allocations de renchérissement durent être accordées dès 1951. D'importantes allocations supplémentaires ont aussi été versées au personnel de nos représentations diplomatiques et consulaires sans qu'aucune modification des cours de change entrant en considération pour nous ait pu intervenir.

Des conditions d'ordre interne ont aussi provoqué l'augmentation des traitements. Dans les années d'après-guerre, le corps des agents de la Confédération a subi une transformation profonde, qui s'est poursuivie ces dernières années. En 1946, quelque 6000 agents étaient encore employés dans les services de l'économie de guerre. La plupart d'entre eux étaient rangés dans les classes inférieures de traitement, ce qui réduisait les dépenses en conséquence. Le licenciement de ce personnel auxiliaire a eu pour effet d'augmenter automatiquement le niveau des traitements dans l'administration centrale. Cette augmentation continue parce qu'un grand nombre d'agents n'ont pas encore atteint le maximum de leur classe de traitement et que, pour réduire l'effectif du personnel, on a suspendu l'engagement de jeunes agents qui eussent été moins bien rétribués.

(<sup>1</sup>) Sans l'allocation supplémentaire de renchérissement.

Les crédits pour le personnel inscrits dans les budgets de 1952 et 1953 ne tenaient pas compte des allocations complémentaires de renchérissement, car il n'existait alors pas de dispositions légales pour cela. L'évolution du coût de la vie indique déjà actuellement que les montants nécessaires en 1953 ne seront pas inférieurs à ceux de l'année dernière. C'est pourquoi la dépense totale pour le personnel de l'administration centrale atteindra environ 269 millions de francs.

Les modifications que l'on envisage d'apporter à la classification des fonctions pourront aussi entraîner certaines dépenses supplémentaires. A noter toutefois qu'elles ne seront pas d'un grand poids pour l'administration centrale.

Il est difficile de dire à combien s'élèveront les dépenses pour le personnel dans un avenir plus éloigné. Comme elles dépendent des dispositions légales, on ne peut les estimer plus ou moins haut ou plus ou moins bas selon les besoins. Il est en outre extrêmement difficile, voire impossible, de prévoir quel sera, dans l'avenir, l'effectif nécessaire. Dans l'administration militaire, cette question dépend étroitement de l'évolution de la situation internationale, alors que dans l'administration civile, la situation économique et la législation sont déterminantes. Dans les deux administrations, des mesures de rationalisation et de simplification ne permettraient de réduire les dépenses que d'une façon limitée.

#### *b. Les nouvelles économies possibles sur les dépenses pour le personnel*

S'il n'a pas été possible de réduire l'effectif du personnel dans la mesure prévue par notre message du 22 janvier 1948, cela est dû pour ainsi dire exclusivement à des circonstances que nous ne pouvions modifier. Dans le monde économique, il s'est produit pour notre pays, sur notre sol comme à l'étranger, des faits qui ont rendu plus difficile de renoncer à des mesures des pouvoirs publics et retardé la réduction de l'effectif du personnel. L'administration militaire a été obligée, depuis 1950, d'augmenter son personnel. Cette augmentation a plus que compensé les réductions opérées dans les autres départements.

Il convient cependant de constater que l'administration a spontanément accompli un bel effort en vue de la réduction. L'effectif du personnel, qui avait atteint son maximum en 1944 avec 29 842 agents, est actuellement de 21 558, ce qui représente une réduction d'environ 8 300 unités. Mais la réduction généralement désirée est donc encore loin d'être une réalité. Cette réduction ne peut se faire en dépit des faits, et ces faits sont que l'administration demeure chargée de tâches importantes. Seuls de gros efforts, auxquels non seulement l'administration mais aussi et surtout les autorités législatives devront participer, permettront de réduire l'effectif du personnel dans la mesure désirée.

En l'état actuel des choses, on discerne les possibilités de réduction suivantes dans les différents services :

Des mesures de rationalisation ne peuvent avoir que fort peu d'effet sur la somme de travail du *Tribunal fédéral* et du *Tribunal fédéral des assurances*. La *chancellerie fédérale*, y compris la centrale des imprimés et du matériel, a adapté l'effectif de son personnel aux circonstances. Les possibilités de réduction demeureront ici faibles tant que le volume des affaires des départements n'aura pas diminué dans son ensemble.

Le *département politique* continuera de devoir faire face à des tâches accrues par rapport à 1938. On étudie actuellement la possibilité de réduire encore davantage l'effectif du personnel et de faire des économies dans nos représentations à l'étranger.

Au *département de l'intérieur*, les licenciements qui auront lieu au service du recensement de la population (bureau de statistique) permettront de réduire l'effectif de 220 agents environ. Mais il sera plus difficile de diminuer l'effectif à l'école polytechnique fédérale et dans ses annexes. L'augmentation du nombre des étudiants, qui s'est toutefois ralentie ces derniers temps, a obligé d'accroître l'effectif du corps enseignant et d'agrandir les instituts et les laboratoires, ce qui a nécessité l'engagement de nouveaux agents. Le laboratoire d'essai des matériaux doit constamment adapter l'effectif de son personnel au volume des commandes, les travaux qui lui sont confiés par les entreprises industrielles devant être exécutés avec soin et rapidité. A noter qu'à l'augmentation du travail correspondent de plus forte rentrées d'émoluments, qui couvrent au moins en partie les dépenses plus élevées pour le personnel. Le laboratoire, comme d'ailleurs les instituts de recherches de l'école polytechnique, doit tenir compte des nouvelles nécessités et tâches d'ordre technique.

Le *département de justice et police* a déjà fortement réduit l'effectif de son personnel et prévoit la possibilité d'opérer encore quelques licenciements au cours des années prochaines.

Les effectifs du *département militaire* ne pourront être réduits dans une large mesure qu'après l'achèvement du programme d'armement. Le département s'efforce toutefois de simplifier son appareil administratif.

Au *département des finances et des douanes*, la réduction s'est nettement stabilisée. Si les circonstances le permettent, quelques agents de la centrale de compensation pourront encore être licenciés. En revanche, l'administration des blés ne peut réduire son personnel. Pour l'administration des contributions, les choses dépendront principalement du sort des mesures législatives proposées dans le présent message.

Au *département de l'économie publique*, il est prévu de réduire de quelque 20 agents l'effectif du personnel du service du contrôle des prix. Etant donné que les arrêtés pris en vertu des pouvoirs extraordinaires ont cessé d'être applicables, les 29 fonctionnaires et employés qui sont encore occupés à la section du contentieux deviendront superflus.

Le *département des postes et des chemins de fer*, qui occupe un personnel relativement peu nombreux, n'envisage pas de le réduire davantage. Au contraire, il a de la peine à se passer d'un accroissement.

Si la situation économique et politique se stabilise prochainement quelque peu, il devrait être possible de réduire encore l'effectif du personnel, qui s'élevait à 21 558 agents en septembre 1952. C'est pourquoi nous évaluons à 255 millions de francs les dépenses totales pour le personnel à partir de 1955. Si l'on ajoute à cette somme les dépenses supplémentaires pour les autorités et les mesures pour le personnel pensionné, d'un montant de 10 millions environ, les dépenses pour les autorités et le personnel doivent être estimées à 265 millions de francs en chiffre rond, soit à 165 millions pour les autorités et le personnel civils et à 100 millions pour l'administration militaire. Il ne sera possible de les réduire que si l'on parvient à décharger fortement la Confédération des tâches lui incombant actuellement.

*c. Les mesures destinées à assurer un emploi plus rationnel des agents de la Confédération*

L'extension prise par l'appareil administratif a pour cause première les tâches imposées par les autorités politiques. Comme il serait malaisé — surtout pour l'administration — de remédier à cet état de choses, on devra attacher une importance accrue aux mesures destinées à favoriser une organisation et des méthodes de travail plus rationnelles.

Les constatations et les recommandations des experts chargés de rechercher les économies à faire montrent qu'il est encore possible de mieux organiser le travail dans l'administration centrale. Ces experts proposent notamment :

1. De simplifier les services d'enregistrement et de réduire les contrôles et revisions d'ordre interne;
2. De surveiller le degré d'intensité du travail et l'emploi approprié des agents;
3. De simplifier les échanges de correspondance, de réduire le nombre excessif des rapports internes (ordres vertical et horizontal) et de réunir les dactylographes dans des chancelleries centralisées;
4. De mieux répartir les bureaux entre les services qui travaillent en collaboration;

5. D'établir une récapitulation des attributions et de susciter des propositions au sujet de la manière d'exercer, de limiter ou de supprimer des attributions, ou de la délégation de ces attributions à des organismes économiques.

Pour que le service devienne aussi rationnel que possible, nous envisageons d'instituer un office spécial qui aura pour mission de s'occuper des mesures à prendre pour réduire l'effectif du personnel de l'administration centrale, d'étudier les améliorations possibles en matière d'organisation et de méthodes de travail et de déterminer et surveiller l'effectif du personnel nécessaire aux différents services. Ce nouvel office accomplira ses tâches en collaboration avec le contrôle des finances, l'office du personnel et, au besoin, avec des spécialistes de l'organisation choisis dans l'administration ou des experts privés.

### 3. Les dépenses générales courantes (sans les dépenses militaires)

Le plan financier pour les années 1950 et suivantes indiquait pour le matériel de l'administration civile une dépense de 52 millions de francs. Les études qui ont été faites depuis lors, à l'aide du nouveau plan des comptes, sur la composition des dépenses dès 1946 ont montré que cette estimation était nettement trop faible.

A elles seules, les dépenses concernant *les bureaux et le matériel, les loyers et les indemnités* ont oscillé ces dernières années entre 42 et 58 millions. Le renchérissement récent du matériel et le fait que les loyers et les indemnités tendent généralement à augmenter nous engagent à compter dorénavant avec 55 millions environ, en dépit des économies que l'on cherchera à faire.

Les dépenses pour les *constructions et le mobilier* civils ont, au cours des années 1947 à 1950, passé graduellement de 21 à 33 millions. En 1951, elles se sont brusquement élevées à 51 millions; il est vrai que, sur ce chiffre, 10 millions concernent l'acquisition d'avions pour la Swissair. Dans le budget de 1953, les dépenses dont il s'agit sont arrêtées à 45 millions. Le nombre accru des immeubles dont la Confédération est propriétaire sera pendant longtemps une cause de dépenses plus élevées que par le passé. Si l'on parvient, en période de prospérité économique, à limiter l'activité de la Confédération aux constructions absolument nécessaires, 40 millions environ pourront suffire. Vienne une crise, ce groupe de dépenses dépassera la limite de 50 millions, du fait que des travaux ajournés seront exécutés.

Les *obligations contractuelles* de la Confédération dans le pays et à l'étranger ont occasionné, ces dernières années, des dépenses comprises entre 14 et 24 millions. Nous croyons qu'en estimant la moyenne de ces

dépenses pour l'avenir à environ 15 millions, on serrera la réalité d'assez près.

Les *indemnités pour perte de salaire et de gain* dépendent tout d'abord du nombre de militaires appelés à accomplir du service. De 1948 à 1952, ces dépenses ont oscillé entre 31 et 51 millions. Compte tenu du degré accru de préparation militaire qu'exigera l'exécution du programme d'armement et de la hausse générale de la rémunération du travail, nous devons prévoir, pour les années 1955 et suivantes, l'affectation d'une somme de quelque 40 millions par an au paiement des indemnités pour perte de salaire et de gain.

Les dépenses générales courantes pendant les années 1947 à 1952 se sont élevées à des sommes comprises entre 92 et 167 millions. Comme nous l'avons dit, il faut s'attendre, notamment pour le cas de crise, à une nouvelle augmentation des dépenses occasionnées par les obligations contractuelles et les constructions. C'est pourquoi nous pensons devoir les évaluer, pour les années 1955 et suivantes, à *150 millions* en période de prospérité économique et à *160 millions* en temps de crise.

#### 4. Les subventions fédérales

Depuis longtemps déjà, on entend fréquemment autorités et public discuter, en les critiquant, les subventions fédérales. La conclusion est, en général, que des économies substantielles sont encore possibles sans que la Confédération soit pour cela contrainte de renoncer à s'acquitter convenablement de ses obligations. La réalité est cependant différente. On exige toujours plus de la Confédération, et la réduction des subventions actuelles rencontre de très vives résistances. Dans le premier programme financier du 13 octobre 1933, on s'était contenté de réduire les subventions d'une manière aussi égale que possible. Faisaient seules exception les subvention prévues par la constitution ou une convention et celles qui étaient couvertes par des recettes particulières. Le deuxième programme financier du 31 janvier 1936 porta de 20 à 40 pour cent le taux général de la réduction, mais il fut en même temps nécessaire de prendre une série de dispositions particulières. D'une manière générale, ce régime a subsisté jusqu'à présent. Lors de la discussion du budget de 1953, les conseils législatifs ont estimé que de nouvelles réductions, uniformes, n'étaient pas indiquées.

Pour se faire une idée exacte de l'évolution des subventions au cours de ces dernières années, il faut distinguer les sommes affectées à l'assurance-vieillesse et survivants, celles qui tendent à réduire le coût de la vie, celles qui sont destinées à des œuvres de secours internationales et les sommes versées aux cantons à titre de part ou de produit des droits d'entrée sur les carburants. Ces groupes de subventions ont une importance telle qu'ils

éclipsent les autres. La part des cantons au produit des droits d'entrée sur les carburants s'adapte aujourd'hui automatiquement à ce produit. Il peut en résulter une augmentation de la subvention sans que les bases légales soient modifiées pour autant. Les subventions à l'assurance-vieillesse et survivants, telles qu'elles sont indiquées dans le compte d'Etat, comprennent les prestations des cantons, de même que des prélèvements sur les provisions. Les subventions tendant à réduire le coût de la vie, de même que celles qui sont versées à des œuvres de secours internationales, notamment au « Don suisse » et à l'« Aide à l'Europe », qui ont été graduellement supprimées ces dernières années, restent en dehors de l'ensemble des subventions normales. En considérant les choses sous l'aspect décrit ci-dessus, nous avons établi le tableau suivant:

Evolution des subventions fédérales						
	Montant total	AVS	Réduction du coût de la vie	Oeuvres de secours internationales	Part aux droits d'entrée sur les carburants	Autres subventions
	en millions de francs					
Compte d'Etat 1946	416	—	151	41	9	215
» » 1947	440	—	223	18	15	184
» » 1948	636	168	274	—	15	179
» » 1949	489	168	101	—	16	204
» » 1950	466	168	61	2	29	206
» » 1951	445	170	27	3	36	209
Budget . . . 1952	445	169	7	—	38	231
» . . . 1953	447	170	—	1	50	227

Les « autres subventions » avaient sensiblement diminué après la guerre mais sont depuis lors remontées peu à peu à leur ancien niveau.

Ces « autres subventions » étaient composées comme il suit:

	En pour-mille du revenu de la population	En pour-cent des dépenses du compte d'Etat	En pour-cent par rapport à 1946, compte tenu du coût de la vie
1946	14	10	100
1947	11	9	82
1948	10	9	77
1949	11	12	89
1950	11	12	91
1951	10	11	88

Ces chiffres montrent qu'on ne peut guère parler d'une exagération générale des dépenses occasionnées par les subventions. Si l'on tient compte des fluctuations de la valeur de l'argent, on peut considérer que la nouvelle augmentation de ces dépenses depuis 1948 est modérée. La part des salaires dépassant généralement 50 pour cent des dépenses faisant l'objet de subventions, il est d'autant plus étonnant que les subventions n'aient pas augmenté davantage, malgré la baisse de la valeur de l'argent.

Ces demandes d'économies doivent néanmoins être entendues. Nous nous trouvons aujourd'hui encore dans une période de prospérité, pendant laquelle l'aide de l'Etat ne devrait pas être requise par les milieux économiques. Il suffira en effet que la situation redevienne normale ou qu'une crise survienne pour que les dépenses dues aux subventions ordinaires augmentent. Des mesures devront en outre être prises pour combattre la crise. Ces perspectives apparaissent d'autant plus inquiétantes que, malgré la prospérité économique, il n'est plus possible d'obtenir des excédents actifs dans les comptes de la Confédération.

C'est pourquoi il faut examiner soigneusement toutes les possibilités d'économies dans le domaine des subventions, en dépit des difficultés que peut rencontrer la réduction de ces dépenses. Les subventions « historiques » pour des œuvres communes se justifient aujourd'hui encore, notamment si elles profitent à des régions qui ont peu participé à l'essor économique. De même, les subventions concernant le domaine social ne peuvent être réduites que dans des limites très étroites. On doit en revanche s'efforcer de réduire les subventions qui n'étaient indiquées que pendant une crise, la guerre ou la période de mise en train d'une institution et celles dont les bénéficiaires peuvent se passer.

Lors de la discussion du budget de 1953, les conseils législatifs ont, par des postulats, invité le Conseil fédéral à présenter un rapport sur l'ensemble du problème des subventions. Ce rapport nous donnera l'occasion de traiter ces questions de façon approfondie, et c'est pourquoi nous pouvons nous dispenser ici d'entrer dans les détails.

Dans notre message du 22 janvier 1948, nous avons fixé à 155 millions de francs la limite supérieure des subventions pour les années 1950 et suivantes. Le compte d'Etat, dans sa nouvelle forme, ne traite plus comme des subventions les subsides relatifs aux mensurations cadastrales et ceux qui concernent la régularisation du Rhin entre Bâle et Strasbourg. Ces subsides rentrent maintenant dans les dépenses générales. Il ne faut donc les prendre en considération que si l'on veut faire la comparaison avec les résultats des comptes présentés jusqu'à ce jour. On doit aussi laisser de côté, vu les considérations qui précèdent, les subventions pour l'assurance-vieillesse et survivants, les œuvres de secours internationales et les subventions pour les routes constituées par une part du produit des droits d'entrée sur les carburants; le plafond de 1948 s'abaisse ainsi à 122 millions



de francs. A titre de comparaison, voici comment se présentent les rubriques des comptes des deux dernières années et des budgets de 1952 et 1953:

	Dépenses pour les subventions en millions de francs				
	Plan financier de 1948 pour les années 1950 et suivantes	Compte		Budget	
		1950	1951	1952	1953
<i>Montant des subventions fédérales</i>	121,8	206,7	209,2	230,5	227,0
Tourisme . . . . .	8,0	15,0	16,6	20,0	13,7
Industrie, artisanat et commerce . . . . .	5,6	6,0	6,5	6,2	6,4
Agriculture . . . . .	47,7	48,1	53,4	68,3	69,3
Ravitaillement du pays en blé . . . . .	—	33,2	43,3	43,1	38,2
Sylviculture, chasse et pêche, correction de cours d'eau . . . . .	6,9	18,9	8,6	10,7	12,5
Politique sociale, œuvres d'utilité publique, hygiène . . . . .	33,0	58,3	53,7	53,9	56,2
Culture, science, enseignement et formation professionnelle . . . . .	18,6	23,2	23,3	24,1	27,0
Instruction hors du service, tir et sports . . . . .	1,6	3,1	2,8	3,1	2,8
Administration de la justice . . . . .	0,4	0,9	1,0	1,1	0,9

Si les dépenses effectives ont dépassé jusqu'à présent de plus de 100 millions par an celles qui étaient prévues dans le message de 1948, il faut cependant signaler tout particulièrement que les voies indiquées dans le message de 1948 pour obtenir cette limitation n'ont pas été suivies. Les quelques économies sur des subventions furent compensées, et au-delà, par des dépenses fondées sur de nouvelles dispositions arrêtées par l'Assemblée fédérale (assainissement de chemins de fer privés, primes de culture pour denrées fourragères, allocations familiales accordées aux personnes travaillant dans l'agriculture, aide aux Suisses de l'étranger, etc.); à cela s'ajoutent des dépenses prévues par d'anciennes dispositions et imposées par une évolution de la situation (régime des céréales, vignoble, lutte contre la tuberculose bovine, caisses-maladie, etc.). Ces expériences montrent à quels aléas sont exposées de telles prévisions.

La Confédération ne peut compter sur de nouvelles recettes dans un avenir prochain; pendant quelques années encore, elle devra faire face

à des dépenses militaires particulièrement élevées. Si l'on veut éviter un endettement progressif, la politique des subventions doit se conformer aux principes ci-après :

1. Les demandes d'augmentation d'anciennes subventions doivent être écartées pour le moment ;
2. De nouvelles prestations de la Confédération doivent être limitées aux cas où l'aide est réellement indispensable ;
3. Pour couvrir les nouveaux besoins, il y a lieu de réduire ou de supprimer les subventions actuelles qui paraissent surannées ou qui, dans les circonstances présentes, ne peuvent raisonnablement être exigées de la Confédération.

Dans le domaine des subventions, il y a manifestement des forces retardatrices et d'autres qui poussent en avant. Parmi les premières, nous croyons pouvoir généralement compter l'opinion publique qui, en majorité, est favorable à une politique d'économies. La rigidité des dispositions juridiques est aussi une force retardatrice. C'est elle notamment qui fait que les variations de la valeur de l'argent et les décisions d'ordre politique prises dans certains domaines n'ont qu'un effet restreint sur l'ensemble des subventions. Agissent également dans ce sens les actes législatifs spéciaux visant à restreindre les dépenses, tels que les programmes financiers (prorogés), qui permettent de verser des subventions inférieures à celles que prévoit la loi, notamment lorsque cela est compatible avec la situation des bénéficiaires. Enfin notons que, suivant la nature de la mesure prise, beaucoup de subventions n'entraînent que des charges passagères. Tel est en particulier le cas de celles qui sont accordées pour l'agrandissement des places d'aviation et pour les établissements servant à l'exécution des peines que les cantons ont construits, transformés ou agrandis entre 1919 et l'entrée en vigueur du code pénal suisse, ainsi que des secours accordés en cas de dommages causés par la sécheresse, les avalanches ou les inondations. Le nombre des sanatoriums sera bientôt suffisant ; des subventions ne seront alors plus guère nécessaires que pour des transformations, et non plus pour des constructions importantes. La durée de validité d'une série d'arrêtés relatifs à des subventions a été expressément limitée. C'est là une méthode dont il y aura lieu de généraliser l'application. Le fait que de nombreux arrêtés avaient une durée de validité limitée par la nature des choses ou par une disposition expresse a permis d'octroyer de nouveaux subsides sans que, dans leur ensemble, les crédits aient dû être augmentés. Il y a cependant une chose qui doit faire réfléchir, c'est que les subventions nouvelles sont plus nombreuses que celles qui disparaissent.

Les forces qui, dans le domaine des subventions, poussent en avant apparaissent aussi plus nettement qu'autrefois. L'évolution sociale, économique et culturelle pose sans cesse et tout naturellement de nouveaux problèmes dont on ne croit pouvoir trouver la solution que par l'octroi de subventions fédérales.

En 1948, nous voulions limiter à 122 millions de francs par année le total des subventions, sans les sommes à affecter aux routes (part du produit des droits d'entrée sur les carburants) et à l'assurance-vieillesse et survivants. Cette estimation, qui reposait sur les expériences faites les deux premières années d'après-guerre seulement, s'est révélée trop optimiste. Considérant l'évolution ultérieure, nous avons conclu qu'il fallait évaluer à *220 millions de francs en période de prospérité économique et à 270 millions de francs en temps de crise* le total des subventions fédérales, sans les subsides pour les routes et pour l'assurance-vieillesse et survivants. Les dépenses de crise proprement dites, provoquées par les mesures à prendre pour créer des occasions de travail, ne sont pas non plus comptées, pas plus que les œuvres de soutien.

Entre les 231 millions de francs dépensés en 1952 et le chiffre de 220 millions de francs admis pour le temps de prospérité économique, la différence, à vrai dire, est minime. Nous estimons cependant que cet effort, même s'il est très modeste, ne peut avoir du succès que si l'on acquiert une notion beaucoup plus précise de ce qui peut raisonnablement être demandé de l'Etat. Aussi longtemps que les autorités, les partis, les associations et les citoyens considéreront leurs intérêts particuliers et non pas seulement l'intérêt général, les subventions fédérales ne pourront être contenues, même dans ces nouvelles limites.

## 5. La défense nationale

### *a. Le développement depuis la fin de la seconde guerre mondiale*

Notre message du 22 janvier 1948 traitait à fond le problème des dépenses militaires, de tout temps objet de discussions animées tant dans les conseils législatifs que dans le public. Dans son rapport du 14 mars 1947, la commission d'experts pour la réforme des finances avait exprimé l'avis que des dépenses militaires de plus de 300 millions de francs par an ne seraient, à la longue, plus supportables, du fait qu'elles empêcheraient la Confédération de s'acquitter d'autres tâches capitales.

Le département militaire s'exprima sur la thèse de la commission dans un mémoire détaillé (livre bleu), adressé le 28 juin 1947 au Conseil fédéral. Il y exposait que l'armée devait, toutes économies faites, pouvoir disposer annuellement en moyenne, de 400 millions de francs. Nous adoptâmes l'avis exposé par le département militaire et proposâmes cette somme dans le message susmentionné. Nous relevions expressément qu'il n'était nullement question par là de fixer à tout jamais les dépenses militaires à 400 millions de francs par an. Il s'agissait d'une estimation des crédits moyens présumés nécessaires pour les années 1950 et suivantes et il était clair que ces crédits seraient en réalité soumis à des fluctuations sensibles.

Les tranches annuelles devaient être comme auparavant fixées par les chambres à l'occasion de la discussion du budget. Notre estimation reposait sur la supposition que les dépenses ordinaires annuelles se monteraient à 317 millions de francs et que celles qu'occasionnerait le renforcement de la défense nationale atteindraient, en moyenne, 95 millions par an. Les dépenses pour le remplacement des avions étaient comprises dans cette dernière catégorie, et non pas dans les dépenses ordinaires. La somme supérieure aux 400 millions de francs était compensée par des recettes.

L'estimation des crédits militaires annuels reposait sur l'hypothèse de temps normaux, condition expresse; elle supposait aussi qu'aucune modification de structure ne serait apportée à l'armée. Peu après la publication du message, la situation politique internationale empira cependant de façon telle qu'en 1949 déjà, les dépenses réelles pour la défense nationale s'élevèrent à 468 millions de francs. Précisons que plusieurs millions furent affectés aux acquisitions en sus de cette somme; ils provenaient de divers fonds spéciaux du département militaire. Le 4 juin 1950, date à laquelle le peuple rejeta la réforme des finances, les dépenses militaires annuelles, telles qu'elles étaient prévues dans le projet en question, étaient déjà dépassées de quelque 70 millions de francs.

L'évolution de la situation politico-militaire amena le département militaire à reprendre l'examen du problème des crédits futurs. Après de minutieuses études au cours de l'hiver 1949/50, il nous soumit, en avril 1950, soit avant la guerre de Corée, un nouveau rapport financier, appelé « livre blanc ». Ce rapport fut examiné avec soin, au cours de 1950, par la commission d'étude pour les dépenses militaires, constituée le 23 décembre 1949. Dans son rapport du 15 janvier 1951, la commission constata que, de 1951 à 1955, les dépenses courantes devraient être fixées à 470 millions de francs et que, pour la même période, les crédits destinés au renforcement de la défense nationale devraient être de 1464 millions. Le « livre blanc » et le rapport de la commission d'étude constituèrent la base de notre projet concernant le programme d'armement et son financement, présenté par le message du 16 février 1951. Cette estimation était ainsi de 70 millions de francs supérieure aux prévisions établies en 1948 au sujet des seules dépenses militaires courantes (moyenne annuelle).

L'évolution n'était toutefois pas encore arrêté. Le budget de 1952 prévoyait en effet des dépenses militaires courantes de 519 millions de francs; dans celui de 1953 la somme inscrite est de 495 millions. Le montant prévu dans le message sur le programme d'armement était donc dépassé de 50 millions de francs dans un cas, de 25 millions dans l'autre cas. Les dépenses normales pour 1953 sont relativement faibles, parce que les troupes de landwehr ne seront pas appelées aux cours de complément, que l'équipement personnel sera fourni par les réserves et que 31 millions de francs seulement seront destinés au renouvellement des avions, alors qu'on compte en moyenne 56 millions.

Nous comprenons fort bien que cette évolution soit suivie avec inquiétude par les chambres et le public. Nous savons aussi combien ce problème est capital du double point de vue des finances fédérales et des autres tâches d'intérêt vital dont la Confédération doit s'acquitter. Mais à ne considérer que ces chiffres, on oublie vite que leur progression rapide est due à des facteurs très largement soustraits à notre influence. Ils sont la conséquence fatale d'une évolution tragique de la situation politique internationale — d'une évolution que les citoyens d'un petit Etat pacifique comme le nôtre déplorent profondément — et de la nécessité d'adapter notre défense aux exigences du moment.

Nous passerons ci-après en revue les raisons les plus importantes de l'accroissement des dépenses militaires.

#### *b. Les causes de l'accroissement des dépenses militaires.*

Les *éléments constitutifs des dépenses militaires* se sont fortement modifiés au cours des 25 dernières années. C'est ainsi que l'acquisition, l'entretien et le remplacement du matériel représentaient, en 1925, 26 pour cent de ces dépenses, en 1952, 76 pour cent. Durant cette même période, les frais d'instruction tombent de 50 à 16 pour cent. Ce renversement se traduit — nous le démontrerons encore — par une augmentation des dépenses.

#### *Les causes générales*

La première de ces causes de l'accroissement des dépenses comparativement aux années « trente », c'est la *hausse des prix et salaires*. Il coule de source que les dépenses militaires ne sauraient guère y échapper. Si l'on prend comme année de comparaison — comme dans notre message du 22 janvier 1948 — le budget militaire de 1932, on constate en 1947 déjà, soit 15 ans plus tard, une augmentation de 53 pour cent environ. Depuis 1947, comme aussi depuis l'établissement du budget de 470 millions de francs des années 1950/51, les prix et salaires ont subi de nouvelles hausses. L'évolution des prix et des salaires a plus d'importance qu'autrefois car les frais pour le matériel représentent une part toujours plus grande du coût total de la défense nationale. Cette augmentation dépend, par la force des choses, de la mécanisation de l'armée, à laquelle même un petit Etat ne saurait guère se soustraire s'il veut maintenir sa défense nationale à un niveau à peu près suffisant.

Une deuxième raison réside dans *l'accroissement du matériel de guerre*, qui au cours des 20 dernières années et encore depuis la seconde guerre mondiale se fait sentir non seulement dans les troupes techniques, mais aussi dans l'infanterie, laquelle constitue toujours l'élément principal de l'armée. Notre message du 22 janvier 1948 relevait à ce sujet le développement du régiment d'infanterie (FF 1948, I, 387 et 393; tirage à part, 59 et 65). Ce développement s'est cependant poursuivi depuis que l'organisation des troupes de 1951 a remplacé, au début de 1952 l'organisation de

1947. La valeur du matériel de corps d'un régiment d'infanterie, de 400 000 francs environ au début de la première guerre mondiale, passait déjà à 1,2 million à fin 1932, pour atteindre quelque 4,5 millions (sans les véhicules à moteur, chevaux et munitions) sous le régime de l'organisation des troupes de 1951. Les chiffres correspondants pour la dotation en munitions de ce corps de troupes sont de 80 000, 110 000 et 1 000 000 francs. Quand bien même une part de l'augmentation des dépenses est due au renchérissement, le seul accroissement du matériel implique des dépenses à peu près doublées (2,4) pour la période de 1932 à 1947. Ces chiffres montrent assez combien l'armement et l'équipement de l'armée se sont développés ces 15 à 20 dernières années.

Le matériel de guerre a été non seulement augmenté, mais encore perfectionné, ce qui n'est pas sans influence sur son acquisition, son remplacement et son entretien. Même si les prix et les salaires se stabilisent, d'une façon générale, au cours des dix prochaines années, le progrès technique entraînera des frais toujours plus élevés, ainsi qu'on peut en conclure des expériences faites depuis la fin de la guerre. Cela ne signifie toutefois pas que nous devions nous accommoder de cette situation. Il convient au contraire de tenir sans cesse compte des nécessités et de s'efforcer d'exécuter le plus rationnellement possible les tâches imposées par la défense nationale. Nous reviendrons sur la question.

L'accroissement des dépenses militaires provient aussi de la *prolongation des périodes d'instruction*. Cela est particulièrement évident lorsqu'on compare la situation actuelle et celle de 1932; la prolongation représente en effet 70 pour cent pour les écoles de recrues, 90 pour cent pour celles de cadres, la moitié environ pour les cours de répétition. En outre, les nouvelles dispositions sur l'organisation militaire prévoient des cours plus nombreux pour les troupes de la landwehr et d'autres formations, ce qui augmente les frais. Les munitions nouvelles délivrées aux écoles et cours coûtent également beaucoup plus cher que les anciennes (un obus de 10,5 cm revient aujourd'hui à 170 francs, alors que l'ancien de 7,5 cm n'en coûtait que 50).

Enfin, l'augmentation des *effectifs de l'armée* depuis 1943 se traduit par un surcroît de dépenses tant pour l'instruction que pour l'acquisition, l'entretien et le remplacement du matériel. L'élite, la landwehr et le landsturm, qui comptaient en 1932 quelque 430 000 hommes, en avaient, d'après l'organisation des troupes de 1951, environ 650 000, soit la moitié plus.

#### *Les perfectionnements techniques*

L'accroissement des dépenses militaires est dû partiellement, nous venons de le voir, au renchérissement, à l'augmentation du matériel, à la prolongation des périodes d'instruction et à l'accroissement des effectifs. Mais l'élément déterminant est constitué par le perfectionnement toujours plus poussé des moyens techniques. Ses répercussions sont, financièrement

parlant, aussi importantes, sinon plus, que celles que nous venons d'exposer. Citons quelques exemples :

#### *L'aviation*

Dans l'entre-deux guerres déjà, l'arme aérienne exigeait de fortes sommes. Les chambres en décidèrent le maintien en autorisant l'acquisition des chasseurs « Vampire » et « Venom » (AF des 23 septembre 1947, 24 mars 1949 et 12 avril 1951) (1). Le remplacement de l'avion à moteur à pistons par l'avion à réaction a fait de l'avion un instrument de combat extrêmement efficace, ce qui a permis de réduire d'un cinquième de nombre des appareils. Malgré cette réduction, l'aviation coûte beaucoup plus cher qu'auparavant, tant en ce qui concerne l'acquisition des appareils que l'entretien et l'emploi. En 1930, un avion de chasse coûtait 84 000 francs, 20 ans plus tard, 430 000 francs. Les avions modernes, toujours plus perfectionnés, exigent des frais d'entretien très élevés, sans compter ceux d'emploi, qui se sont multipliés. C'est ainsi que la consommation des carburants, de 42 francs l'heure en 1930, passa à 350 francs en 1951. Elle sera de 500 francs pour les nouveaux appareils « Venom ».

Pour entretenir le parc d'aviation, la direction des aérodromes militaires occupa, l'année dernière, environ 1720 employés et ouvriers, contre 230 en 1930.

Pour que notre aviation suive le progrès technique, les appareils usés doivent être constamment remplacés par de nouveaux modèles, toujours plus puissants. Le renouvellement coûte ainsi plus cher d'année en année. Le message du 12 avril 1951 parlait de 56 millions de francs à consacrer à cette fin. Il faudra à l'avenir quelque 96 millions de francs, si le nombre des avions reste inchangé.

#### *La motorisation de l'armée*

La motorisation repose sur le principe que seuls les véhicules absolument indispensables doivent être acquis et entretenus au titre du matériel de corps. La majeure partie de ces véhicules doivent être fournis par la réquisition en cas de mobilisation de guerre. Il n'en reste pas moins que cet élément de la défense nationale occupe une place importante dans les dépenses pour l'armée. Rien n'illustre mieux la situation que le fait qu'au début de la seconde guerre mondiale l'armée ne possédait en propre que 600 véhicules à moteur en chiffre rond, contre 12 000 environ aujourd'hui (sans les véhicules de service des militaires). Durant la même période, l'effectif du personnel des parcs passa de 20 à 560 personnes. Pour abriter, entretenir et réparer ces véhicules, il fallut construire des bâtiments, à la charge du programme d'armement il est vrai, mais dont l'utilisation et l'entretien sont payés sur les crédits courants. Il faut se rappeler aussi que parmi ces 12 000 véhicules, un grand nombre sont des véhicules spéciaux, entraînant des frais considérables d'utilisation et d'entretien et

(1) RO 1947, 1066; FF 1949, I, 662 et 1951, I, 911.

qui doivent être remplacés constamment en raison de l'usure. Les expériences faites jusqu'ici montrent qu'il faut 5 personnes en permanence pour 100 véhicules ordinaires, 10 personnes pour le même nombre de véhicules spéciaux et 20 pour les chars.

### *Les blindés*

Jusqu'à présent, notre armée ne disposait pas de chars proprement dits. Aussi ne peut-on indiquer, pour les besoins dans ce secteur, des chiffres fondés sur l'expérience. Lorsque le char léger AMX 13 et, le cas échéant, le char moyen auront été introduits, il faudra cependant compter avec des dépenses considérables pour l'emploi, l'entretien et le remplacement du matériel. Nous rappelons ici, simplement, que les chambres, en votant le programme d'armement, n'ont autorisé en principe que les dépenses pour la première acquisition. A l'heure qu'il est, on ne peut donner encore aucun chiffre concernant la place que pourraient, avec le temps, occuper les blindés dans nos dépenses militaires courantes. Il est toutefois d'ores et déjà certain qu'il s'agirait de frais annuels élevés.

\* \* \*

Si l'on examine la situation actuelle, on constate ainsi que l'ampleur de nos dépenses militaires dépend essentiellement des décisions qu'ont prises et que prendront les chambres dans le domaine de la défense nationale. Les expériences faites jusqu'à présent montrent qu'il faudra désormais se rendre mieux compte que par le passé des *effets lointains* de ces décisions. Cela sera particulièrement le cas lorsque de nouvelles armes et de nouveaux engins devront être acquis. Les dépenses uniques ne représentent qu'une partie des conséquences financières, puisque d'autres frais viennent encore grever le budget militaire année après année. Avant de prendre une décision au sujet de nouvelles acquisitions, il importe donc d'examiner aussi, dans leur ensemble, les conséquences qu'elles auraient pour les finances de la Confédération.

#### *c. Les dépenses militaires par rapport à l'ensemble des dépenses publiques et au revenu national*

Les dépenses militaires constituant les plus grandes dépenses de la Confédération, il est intéressant d'examiner quelle part elles peuvent représenter des dépenses publiques et du revenu national. La discussion sur ce point a commencé il y a longtemps mais renaît sans cesse.

Si l'on compare les dépenses militaires et les autres dépenses de la Confédération, il faut considérer d'emblée la nature fédérative de notre Etat, car les dépenses des cantons jouent, en l'occurrence, un très grand rôle. Dans leur ensemble, les dépenses cantonales équivalent à peu près aux dépenses fédérales. Si l'on confronte uniquement ces dépenses-ci et les dépenses militaires, on obtient le tableau suivant:



En pour-cent des dépenses  
totales (nettes)

1936 . . . . .	25
1938 . . . . .	38
1948 . . . . .	23
1950 . . . . .	34
1952 budget . . . . .	44

Ce pour-cent se réduit presque de moitié lorsqu'on compare les dépenses fédérales et cantonales avec les dépenses pour la défense nationale.

Il paraît indiqué d'établir quelle part de son revenu national la Suisse affecte à ses dépenses militaires. Ces dépenses représentaient environ 1 pour cent du revenu dans les années trente, 1,5 pour cent vers 1935 et 2,4 pour cent peu avant qu'éclate la guerre mondiale. Par suite des dépenses plus fortes qui sont faites depuis 1950, la proportion s'est élevée à 2,8 en 1950 et à 3,2 en 1951.

*d. La défense nationale considérée sous l'angle des dépenses publiques dans leur ensemble.*

Pour les raisons indiquées plus haut, les calculs faits par le département militaire en vue du projet concernant le régime financier de la Confédération dès 1955 ont montré qu'on doit s'attendre à un nouvel accroissement des dépenses courantes. Ces calculs ne tenaient pas compte des dépenses qui résulteraient de l'acquisition de chars moyens. Aux chiffres obtenus s'ajoutent également les dépenses extraordinaires de 1464 millions de francs occasionnées par l'exécution du programme d'armement et le supplément de dépenses de ce programme — évalué à 200 millions en chiffre rond — en raison du renchérissement, la revision de l'estimation de certaines constructions projetées et les frais plus élevés des mesures pour la sécurité des dépôts de munitions. Ces frais supplémentaires feront l'objet d'un message particulier, avec projet. Dans notre message du 16 février 1951 sur le programme d'armement, nous avons déjà signalé que ce programme ne prévoyait que des acquisitions de première urgence. Il faut donc envisager pour l'avenir quelques nouvelles acquisitions et constructions supplémentaires. Nous ne pouvons pour le moment indiquer aucun chiffre. Bien entendu, nous ne demanderons que le strict nécessaire.

Le Conseil fédéral n'oublie pas que les besoins de l'armée occupent une grande place dans les dépenses générales de l'Etat. La défense nationale a pour but d'assurer le maintien de notre indépendance. Ses besoins ne doivent cependant pas être considérés pour eux-mêmes seulement. S'il est vrai que les dépenses militaires ne peuvent être déterminées d'une

façon rigide pour un laps de temps prolongé, il faut cependant tenir aussi compte des exigences de notre vie économique et des dépenses civiles imposées à un Etat évolué. Quand il s'agit de fixer l'ampleur des dépenses pour la défense nationale, on doit, en principe, considérer les nécessités militaires, mais il faut juger la situation dans son ensemble pour prendre une décision. Il convient alors d'adapter les besoins militaires aux conditions économiques, financières et monétaires. La force de résistance d'un peuple ne dépend pas seulement de l'armement. Une économie saine, une monnaie stable, des charges fiscales modérées et des mesures sociales se développant judicieusement sont des facteurs qui ont aussi du poids. Il incombe en premier lieu au gouvernement de déterminer, au vu de ces différents facteurs, les limites dans lesquelles des dépenses militaires supportables peuvent se mouvoir.

Le Conseil fédéral considère qu'il a le devoir de trouver la voie qui permette d'adapter la défense nationale aux possibilités financières de notre petit Etat. Il pense que les dépenses militaires ne devraient, si possible, pas dépasser ou ne dépasser que de peu le chiffre de *500 millions* qu'elles atteignent actuellement.

Comme il ressort des considérations qui précèdent, le chiffre de 500 millions serait largement dépassé dans un avenir rapproché si toutes les mesures intéressant la défense nationale devaient être poursuivies sans restrictions. C'est pourquoi nous sommes conscients du fait qu'on ne pourra empêcher un nouvel accroissement des dépenses sans que le problème de la défense nationale ait, de nouveau, été examiné attentivement, en relation avec l'ensemble de nos finances.

Il est évident qu'un tel examen demande beaucoup de temps et que les décisions à prendre doivent être soigneusement étudiées. Aussi devons-nous renoncer à vous exposer d'une façon détaillée dans ce message quelles mesures nous pensons prendre ou proposer. Nous devons nous borner, pour le moment, à quelques indications générales.

Nous constatons tout d'abord que, dans le domaine militaire comme dans le secteur civil, il convient de renouveler tous les efforts pour obtenir, par la rationalisation et de sévères économies, que les tâches à remplir soient accomplies avec un minimum de frais. On devra en outre établir à quelles mesures il est possible de renoncer sans diminuer par trop la valeur de notre armée. Il faudra enfin examiner d'une façon particulière les dépenses qui jouent un rôle important en raison de leur augmentation constante. Nous mentionnerons ici trois exemples: l'aviation, les blindés et la motorisation.

Nous avons chargé le département militaire de revoir ses dépenses dans le sens indiqué et vous présenterons un rapport et des propositions au sujet des mesures à prendre.

Nous fondant sur ces considérations, nous avons décidé, pour estimer les besoins financiers futurs dans le secteur militaire, de prendre pour base un budget normal de 500 millions de francs.

On doit compter que de nouvelles dépenses extraordinaires seront nécessaires à la défense nationale si la situation politique vient à s'aggraver. Nous prévoyons en outre — comme nous l'avons dit antérieurement — de faire des dépenses spéciales en temps de dépression économique, ce pourquoi nous avons inscrit une certaine somme dans le plan des dépenses. L'expérience nous apprend que les commandes de matériel militaire, qui assurent du travail à des quantités de gens, conviennent particulièrement bien au maintien de l'emploi dans les entreprises et branches menacées par une crise.

## 6. La participation aux organisations internationales

Petit Etat pacifique et participant à plusieurs civilisations, la Suisse a de tout temps accordé une grande importance aux rapports internationaux. Si le Conseil fédéral et les chambres ont toujours veillé jalousement au respect du principe éprouvé de la neutralité traditionnelle, notre politique étrangère s'est cependant toujours inspirée de la règle qu'il y avait lieu de participer à toutes les tentatives de développer la collaboration internationale. Après l'isolement dont nous avons souffert pendant le dernier conflit armé, il importait tout particulièrement, pour l'après-guerre, que nous utilisions chaque occasion de prouver notre solidarité avec la communauté des peuples par une collaboration positive, dans la mesure compatible avec notre statut de neutralité.

Cette politique, si importante pour la situation et le renom de notre pays, a cependant, au cours des dernières années, entraîné de nombreuses dépenses nouvelles, qui n'ont pu rester sans influence sur le développement des dépenses fédérales. Outre l'accroissement notable des dépenses occasionnées par l'extension de nos services diplomatiques, il s'agit des contributions versées aux diverses organisations spéciales des Nations Unies, dans lesquelles la Suisse est entrée ces dernières années et des dépenses pour les œuvres d'entraide internationale.

Avant la guerre déjà, la Suisse faisait partie des organisations internationales suivantes, reprises plus tard par l'ONU: union internationale des télécommunications (UIT), union postale universelle (UPU), organisation internationale du travail (OIT). Depuis la fin de la guerre, elle a adhéré aux organisations spéciales suivantes de l'ONU: organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), organisation de l'aviation civile internationale (OACI), organisation mondiale de la santé (OMS), cour internationale de justice (CIJ), organisation météorologique mondiale (OMM), organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Mentionnons aussi l'organisation inter-

nationale des réfugiés (OIR), qui a cessé son activité à la fin de janvier 1952. La Suisse contribue en outre à l'exécution du programme d'assistance technique des Nations Unies en faveur des pays insuffisamment développés.

A côté de ces organisations spéciales de l'ONU, la Suisse est membre de nombreuses autres organisations et institutions internationales. Nous mentionnons ici avant tout l'office central des transports internationaux par chemins de fer, les bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété industrielle, littéraire et artistique, l'organisation européenne de coopération économique (OECE), l'union européenne de paiements (UEP), ainsi que le comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME), qui a remplacé l'OIR. Enfin, on envisage que la Suisse entrera dans le conseil européen de la recherche nucléaire (CERN), encore à fonder.

On prétend parfois que la Suisse verse aux organisations internationales des contributions trop élevées par rapport à celles d'autres Etats. Nous vouons toute notre attention au problème de la proportion de ces contributions et nous nous employons en toute occasion à ce que celles de la Suisse soient fixées selon des bases équitables et à un montant qui ne soit pas trop élevé. Ainsi, par exemple, la contribution à l'UNESCO, primitivement fixée à 1,71 pour cent, a pu être réduite à 1,35 pour cent et celle qui est versée à la CIJ abaissée de 1,65 à 1,50 pour cent. L'argument d'autres Etats, à savoir que la Suisse est un pays épargné par la guerre et par conséquent en mesure de payer des sommes plus élevées, perd de sa pertinence à mesure que la période de guerre s'éloigne et que la concurrence internationale sur le marché mondial tend à se renforcer. Nous pouvons donc aujourd'hui insister davantage afin que les taux des contributions appliqués à notre pays soient, eux aussi, adaptés à sa grandeur et à sa capacité financière.

La Suisse a en outre fortement participé à la reconstruction de l'Europe par de nombreuses contributions et par son appui à des œuvres d'entraide internationale. Maintenant encore elle emploie à cet effet, chaque année, des sommes importantes. Cette collaboration s'étend en partie à des organisations d'entraide qui sont sous le patronage de l'ONU, comme le fonds international des Nations Unies pour le secours à l'enfance (UNICEF). Nous avons cependant toujours été d'avis que, dans le domaine de l'entraide internationale, la Confédération ne peut agir que temporairement et seulement là où les ressources privées ne suffisent pas. Mais tant que des situations extraordinaires peuvent se présenter, il faut envisager l'emploi de fonds à cet effet.

De 1946 à 1952, on a employé de 4 à 25 millions de francs par an pour la participation aux organisations internationales; le budget de 1953 prévoit 10 millions à des fins de ce genre. Nous devons aussi compter pour l'avenir que la dépense annuelle moyenne en ce domaine sera de l'ordre de *10 millions*.

## 7. Les mesures de prévoyance pour les temps de crise

La connaissance des rapports entre la situation économique et les finances publiques, qui s'est particulièrement approfondie à la suite des expériences faites pendant la crise des années 1930 et suivantes, a trouvé son expression juridique en 1947 dans les nouveaux articles économiques de la constitution, qui obligent la Confédération à prendre, « conjointement avec les cantons et l'économie privée, des mesures tendant à prévenir des crises économiques et, au besoin, à combattre le chômage » (art. 31 *quinquies* Cst.). Dans le domaine de la politique financière, cela signifie que la Confédération doit établir un budget tenant compte de la situation économique, un budget qui lui permette, en période de dépression, de faire exécuter un plus grand nombre de travaux et, s'il en est besoin, de prendre en outre, avec les cantons et l'économie privée, des mesures complémentaires pour procurer du travail. Il s'ensuit que, pendant les années de crise, les finances fédérales ne peuvent être équilibrées, car les recettes qui dépendent de la situation économique, surtout les droits de douane et les impôts sur le chiffre d'affaires, ont précisément alors un rendement moindre. Les déficits ne peuvent être couverts par la majoration des taux d'impôt ou par l'institution de nouveaux impôts, ce qui affaiblirait la capacité de consommation et contrecarrerait les mesures tendant à lutter contre la crise; on ne peut alors recourir qu'à l'emprunt. Les dettes ainsi contractées doivent être amorties par les excédents de recettes des années prospères qui suivront, à moins que l'on n'ait déjà pu constituer des réserves à cet effet.

La Confédération dispose heureusement de quelques provisions affectées au financement des mesures pour combattre une crise éventuelle, soit directement par la création de possibilités de travail, soit par l'exécution de projets réservés, en majeure partie, pour le jour où la situation économique sera devenue moins favorable. Les provisions s'élevaient, à la fin de 1951, à environ 400 millions de francs; elles proviennent surtout des réserves constituées au moyen du produit de l'impôt anticipé et de l'impôt sur les bénéfices de guerre. Ces fonds, destinés par l'article 9 de l'arrêté concernant le régime financier de 1951 à 1954 à servir à la lutte « contre les crises économiques qui pourraient surgir », doivent rester affectés à ce but. Nous n'estimons pas nécessaire de reprendre cette disposition transitoire dans les articles financiers de la constitution, car le droit en vigueur pourra être maintenu sur ce point par la voie de la législation d'exécution. Les sommes disponibles suffiront vraisemblablement pour les premières mesures à prendre en cas de crise ou de chômage. Elles suffiront d'autant plus que l'économie privée, de son côté, a déjà constitué, conformément à la loi fédérale du 3 octobre 1951, des réserves de crise s'élevant à 80 millions de francs à fin 1952. S'il fallait ensuite des fonds supplémentaires, on devrait s'en procurer par la voie du compte ordinaire.

Comme nous l'avons déjà exposé, cette politique correspond aux nouvelles conceptions théoriques et pratiques sur les tâches de l'Etat économique moderne. A côté des raisons indiquées au chapitre concernant le service de la dette, elle rend impossible l'exécution d'un plan d'amortissement par annuités fixées d'avance. Cela n'a d'ailleurs pas pu se faire jusqu'à présent, car on n'a jamais réussi à obtenir des excédents de compte pendant les périodes de crise, alors même qu'aucune mesure n'était prise par l'Etat lui-même pour procurer du travail. Nous croyons donc qu'il convient de renoncer à faire des plans et suppositions qui, selon toutes prévisions, ne pourraient pas être réalisés. Les expériences faites au cours des dernières années, voire de dizaines d'années, ont suffisamment prouvé que des prédictions et calculs allant trop loin sont dépassés déjà au bout de peu de temps, sans que nul ne puisse en être rendu responsable. Les mêmes considérations nous obligent à ne pas fixer, en période de prospérité économique, un montant particulier pour les mesures à prendre (œuvres internationales y comprises) en temps de crise, mais nous engageant à porter en compte un montant annuel de 200 millions pour les mesures à prendre en période de crise; il est entendu que des parts de ce montant devront notamment être affectées à des dépenses militaires supplémentaires pouvant fournir des occasions de travail.

### 8. Récapitulation

Sur la base de l'exposé qui précède, nous donnons dans le tableau suivant un aperçu des dépenses totales de la Confédération. Outre les parts des cantons aux recettes fédérales et les investissements, qui ne peuvent être considérés comme dépenses effectives, les dépenses de la Confédération sont les suivantes :

	En millions de francs
Plan de 1948 . . . . .	1403
Moyenne effective de 1947 à 1951 . . . . .	1569
Budget 1952 . . . . .	1876
Budget 1953 . . . . .	1820

Comme prévisions pour l'avenir, nous devons compter, d'après ce qui a été dit ci-dessus, que les dépenses annuelles seront :

	En millions de francs
Période de prospérité . . . . .	1555
Période de crise . . . . .	1795

## Les dépenses fédérales

(en millions de francs)

	Plan 1950 et s.	Moyenne 1947 à 1951	Budget		Estimation 1955 et s.		
			1952	1953	Pros- périté	Crise	
<i>Dépenses civiles normales</i> . . . . .	853	922	1055	1043	1035	1095	
Service de la dette . . . . .	346	287	284	286	280	280	
Autorités et personnel . . . . .	140	155	167	166	165	165	
Dépenses générales . . . . .	52	126	166	144	150	160	
Subventions fédérales {	Générales . . . . .	122	197	231	227	220	270
	Subventions pro- venant des droits sur les carburants . . . . .	33	22	38	50	50	50
	AVS . . . . .	160	135	169	170	170	170
<i>Dépenses militaires normales</i> . . . . .	400	438	512	489	500	500	
Personnel . . . . .	90	86	102	104	100	100	
Dépenses générales . . . . .	310	352	410	385	400	400	
<i>Dépenses normales, total</i> . . . . .	1253	1360	1567	1532	1535	1595	
Dépenses { générales <sup>(1)</sup> . . . . .	150	163	11	10	20	} 200	
	spéciales { dépenses d'armement . . . . .	—	46	298	278		—
<i>Dépenses effectives, total</i> . . . . .	1403	1569	1876	1820	1555	1795	
Investissements . . . . .	—	182	37	8	—	—	
Parts cantonales aux recettes fédé- rales . . . . .	33	124	160	103	88	78	
<i>Dépenses comptables, total</i> . . . . .	1436	1875	2073	1931	1643	1873	

Le fait que les nouvelles estimations sont plus élevées de 150 millions pour la période de prospérité et de près de 400 millions pour la période de crise que les montants prévus dans le plan sur lequel se fondait le message du 22 janvier 1948 montre clairement combien de telles estimations sont problématiques.

(<sup>1</sup>) Réduction des prix, lutte contre les crises, déficits d'exploitation, œuvres internationales.

## IV. LES RECETTES FÉDÉRALES

## I. Les moyens actuels de couverture

a. En vertu de la constitution actuellement en vigueur, la Confédération dispose des ressources fiscales suivantes *sans limitation dans le temps*:

	1947	1948	1949	1950	1951	Moyenne 1947—1951
	En millions de francs					
<i>Impôts et douanes</i>						
Taxe militaire . . . . .	15	16	16	16	16	16
Droits de timbre . . . . .	71	69	62	71	73	70
Charges grevant le tabac . . . . .	87	109	108	116	118	108
Douanes . . . . .	395	387	344	430	447	400
Autres contributions . . . . .	2	2	4	14	20	8
<i>Parts et excédents</i>						
Régie des alcools . . . . .	31	27	19	21	18	23
Banque nationale . . . . .	3	3	3	3	3	3
Administration des PTT . . . . .	25	30	40	50	50	39
Autres . . . . .	27	11	11	12	1	12
<i>Rendement de la fortune</i> . . . . .	85	75	62	42	46	62
<i>Autres recettes</i> . . . . .	124	209	160	170	142	161
Total	865	938	829	945	934	902
Part des cantons . . . . .	41	40	33	36	34	38
Part de la Confédération . . . . .	824	898	796	909	900	864

Lors des discussions qui ont eu lieu jusqu'ici sur la réorganisation des finances fédérales, les deux chambres ont admis qu'en modifiant de manière appropriée les lois d'exécution, on pourrait accroître le rendement de certaines des sources indiquées ci-dessus. D'après l'état actuel des choses, on peut juger de la manière suivante les possibilités de développer les recettes fédérales inscrites dans la constitution sans limitation dans le temps.

On pourrait peut-être développer quelque peu la *taxe d'exemption du service militaire*, selon l'accroissement des obligations imposées aux hommes qui font du service militaire et selon l'évolution de la situation économique, et réduire à 20 pour cent la part des cantons à son rendement. Il devrait être possible de porter ainsi le rendement net de la taxe pour la Confédération à 20 millions de francs dans les bonnes années et au moins à 18 millions dans les mauvaises années.



Pour les *droits de timbre*, on a considéré comme indiqué de majorer les droits sur titres négociés suisses et étrangers, le timbre sur effets de change et le timbre sur les quittances de primes des assurances sur la vie, ainsi que d'étendre l'assujettissement aux billets de loteries. Bien que les milieux touchés par chacune de ces mesures aient déclaré leur opposition, il devrait être possible d'augmenter le rendement d'environ 5 millions de francs.

L'*imposition du tabac* se révèle plus fructueuse qu'on ne l'avait admis autrefois. On pourra sans doute compter sur une recette durable de 100 à 110 millions de francs par an.

Il est beaucoup plus difficile d'estimer le rendement futur des *douanes*, qui peut se modifier d'un coup, même lors de changements apparemment insignifiants de la situation économique. Alors qu'en 1949 les recettes douanières avaient fléchi à 344 millions, elles remontèrent en 1950 à 430 millions, et elles sont restées depuis lors à ce niveau. On doit admettre que, le tarif restant le même, les douanes accuseront un fléchissement notable dès que la situation économique commencera à devenir moins favorable. Cependant, la revision envisagée du tarif douanier permet de s'attendre à une augmentation du rendement. En définitive, on peut admettre que, en période de prospérité économique, les recettes fédérales provenant des droits d'entrée et de sortie, des droits sur les carburants et des droits supplémentaires peuvent être maintenues à leur niveau actuel, alors que — comme le montrent les résultats de 1949 — il faut s'attendre, si la situation économique devient moins favorable, à une diminution de recettes d'environ 100 millions de francs, qui pourrait être atténuée, en mettant les choses au mieux, par la revision du tarif douanier.

Les *autres droits*, principalement les suppléments de prix en vue de la compensation des prix étrangers et des prix suisses, ont figuré ces dernières années comme recettes dans le compte de la Confédération pour des montants de 2 à 20 millions. Nous estimons cette recette pour l'avenir à un montant moyen de 15 à 20 millions.

Quant aux *excédents des exploitations en régie*, on ne devra guère à l'avenir s'attendre à des sommes plus grandes que jusqu'ici. Dans la discussion au sujet de la modification de la loi sur le service des postes, l'idée s'est affirmée que les exploitations de transport de la Confédération ne doivent pas être considérées comme des sources de recettes fiscales. On ne doit donc pas attendre de l'administration des PTT, même en période de prospérité économique, des versements de bénéfice excédant 50 millions. Ainsi, le montant total des parts au rendement et des excédents que reçoit la Confédération est limité de toute façon, quelle que soit la situation économique, à une recette annuelle de 75 millions au plus.

Le *rendement de la fortune* a diminué continuellement depuis 1947, parce que la Confédération a fortement restreint ses avoirs portant intérêt

et parce que l'étranger a remboursé en grande partie les prêts et avances accordés par la Confédération. Le rendement futur de la fortune dépendra surtout de la situation que la Suisse prendra à la longue dans l'union européenne des paiements. Nous pouvons sans doute admettre que sa position actuelle de créancière sera maintenue. En outre, ces prochaines années, on doit s'attendre à des recettes supplémentaires provenant de la convention avec l'Allemagne, qui dureront assez longtemps. Le rendement moyen de la fortune de la Confédération atteindra donc sans doute de nouveau, pendant les années qui vont suivre, un montant d'environ 60 millions.

Les *autres recettes* ont baissé, ces dernières années, de 200 millions à 140 millions environ. Ce fait doit être attribué notamment à la suppression successive des mesures de l'économie de guerre, ainsi que des émoluments et recettes administratives qui en découlaient. Si l'on utilise toutes les possibilités de fixer de façon appropriée les recettes administratives et les émoluments, la totalité des « autres recettes » peut être estimée pour l'avenir entre 130 et 145 millions.

D'après ce que nous venons d'exposer, le montant brut de l'ensemble des recettes provenant de sources financières dont la Confédération dispose de façon illimitée dans le temps en vertu de la constitution s'élèverait approximativement, en période de prospérité économique, à 935 millions par an et, pendant les années où la situation économique est mauvaise, à 785 millions par an.

b. Pour la période allant jusqu'à la fin de 1954, la Confédération peut utiliser, sur la base de l'arrêté fédéral du 29 septembre 1950 concernant le régime financier de 1951 à 1954, les sources fiscales suivantes:

	1947	1948	1949	1950	1951	Moyenne 1947—1951
	en millions de francs					
Droits de timbre . . . . .	27	30	28	29	29	29
Impôt pour la défense nationale . . . . .	141	325	134	428	219	249
Impôt anticipé . . . . .	62	76	71	77	74	72
Impôt sur la bière . . . . .	10	10	11	12	13	11
Impôt sur le chiffre d'affaires	436	463	435	415	427	435
Impôt sur le luxe . . . . .	17	19	18	18	20	18
Total	693	923	697	979	782	814
Part des cantons . . . . .	48	103	49	122	69	78
Part de la Confédération . .	645	820	648	857	713	736

La moyenne des recettes des deux dernières années dont les comptes ont été clos (comprenant une phase entière de l'impôt pour la défense nationale, c'est-à-dire une année à rendement fort et une année à rendement faible) s'élevait à 880 millions de francs, ce qui a donné, comme part de la Confédération, 785 millions.

c. Parmi les *sources* de recettes encore actuellement productives, mais *qui seront tarées en 1955*, il faut citer en premier lieu l'*impôt compensatoire*. 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 de la lutte contre le chômage, qui est la base constitutionnelle pour la perception de l'impôt compensatoire, doit cesser ses effets dès que le rendement de cet impôt aura atteint la somme de 140 millions de francs. Jusqu'à la fin de 1952, l'impôt compensatoire a produit environ 110 millions. Comme les recettes annuelles à ce titre sont actuellement de 14 à 15 millions, le montant total de 140 millions, envisagé dans ledit arrêté fédéral, sera atteint au plus tard en 1955.

De *sacrifice pour la défense nationale* et de *impôt sur les bénéfices de guerre*, on peut encore attendre jusqu'à la fin de 1954 quelques rentrées d'arriérés (budget 1953: 1,3 million de fr.).

## 2. Les moyens de couverture nécessaires pour l'avenir

Il n'est pas besoin d'exposer plus longuement que les recettes dont on dispose actuellement, en vertu de la constitution, sans limite dans le temps ne suffiront pas à couvrir les besoins financiers futurs. Les explications données au chapitre III montrent au contraire que, même en usant de la plus stricte économie et de la plus grande réserve dans l'attribution de nouvelles tâches à la Confédération, il faudra trouver à partir de 1955 des recettes qui ne le cèdent en rien aux recettes actuelles. Il y aura donc lieu de créer des bases constitutionnelles durables, soit pour continuer la perception des impôts désignés dans l'arrêté sur le régime financier de 1951 à 1954, soit pour instituer de nouveaux impôts promettant au moins le même rendement. Comme le montrent les discussions antérieures sur la réorganisation des finances, le problème principal qui se pose ici est celui de l'impôt fédéral direct. Qu'une partie des besoins de la Confédération doive être couverte au moyen du rendement d'impôts directs, c'est une nécessité que nul ne conteste. Ni l'Assemblée fédérale ni le peuple n'admettraient sans doute un remaniement essentiel et durable dans le rapport traditionnel entre les charges frappant la possession et la consommation (voir annexe 5, b). Dans les délibérations des années 1948 à 1950, on a toujours relevé que, pour de larges milieux, l'impôt sur le chiffre d'affaires n'est acceptable qu'à la condition et aussi longtemps que le revenu est soumis parallèlement à une charge progressive convenable.

Le biais qu'on a voulu trouver dans les contingents provenant du rendement d'impôts cantonaux directs a été rejeté dans la votation populaire du 4 juin 1950. Il ne reste donc plus qu'à étudier comment il faudrait envisager un impôt fédéral direct ou si un impôt fédéral direct du type de l'impôt d'amortissement qu'avait proposé le Conseil fédéral pourrait être remplacé par un système d'impôts particuliers qui aurait, du point de vue du rendement et de la répartition des charges, des effets semblables ou analogues à ceux d'un impôt d'amortissement. Les exigences quant au rendement fiscal, si l'on veut juger la situation de manière réaliste, devraient sans doute être fixées à un minimum de 200 millions de francs environ pour la Confédération.

### 3. Récapitulation

Si l'on admet que, outre les recettes déjà inscrites dans la constitution, la Confédération conserve, sous leur forme actuelle, les droits de timbre, l'impôt anticipé, l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt sur le luxe, et que l'on institue, à la place de l'impôt actuel pour la défense nationale, un impôt fédéral direct supplémentaire, qui produise un rendement brut de 200 à 250 millions par an, l'ensemble des recettes fédérales se présente de la manière indiquée dans la récapitulation ci-dessous. Les parts cantonales, s'élevant à 20 pour cent du rendement brut de l'impôt fédéral direct, de la taxe militaire et des droits de timbre, ont été déduites.

Comparées aux résultats d'années antérieures, les recettes effectives de la Confédération seraient les suivantes:

	En millions de francs
Plan du message de 1948 . . . . .	1384
Recettes effectives 1947—1951 . . . . .	1701
» » budget de 1952 . . . . .	1688
» » » » 1953 . . . . .	1622
Estimation pour les années favorables . . . . .	1652
» » » » de crise . . . . .	1407

La comparaison des recettes et des dépenses dans ces estimations pour l'avenir donne le résultat final suivant:

	Période favorable en millions de francs	Période de crise
Dépenses effectives . . . . .	1555	1795
Recettes effectives . . . . .	1652	1407
Excédent de dépenses . . . . .	—	388
Excédent de recettes . . . . .	97	—

## Les recettes fédérales

(en millions de francs)

	Plan pour 1950 et ss.	Moyenne 1947-1951	Budget		Estimation 1955 et ss.	
			1952	1953	Période favorable	Période de crise
<i>Recettes illimitées dans le temps . . . . .</i>	701	902	887	930	935	785
Recettes fiscales . . . . .	482	602	640	672	655	533
Parts aux rendements et excédents	78	77	82	67	75	62
Rendement de la fortune . . . . .	39	62	40	45	60	60
Autres recettes . . . . .	102	161	125	146	145	130
<i>Recettes supplémentaires . . . . .</i>	716	923	961	795	805	700
Droits de timbre . . . . .	—	29	29	32	30	25
Impôt et sacrifice pour la défense nationale . . . . .	200	297	401	201	250	225
Impôt anticipé . . . . .	102	72	75	75	75	65
Impôt sur le chiffre d'affaires . . . . .	330	435	410	440	430	370
Autres impôts (1) . . . . .	84	90	46	47	20	15
<i>Investissements . . . . .</i>	—	189	12	93	—	—
<i>Recettes comptables, total</i>	1417	2014	1860	1818	1740	1485
Dont: Parts des cantons aux recettes fédérales . . . . .	33	124	160	103	88	78
Investissements . . . . .	—	189	12	93	—	—
<i>Recettes effectives . . . . .</i>	1384	1701	1688	1622	1652	1407

### Résultat (en millions de francs)

Dépenses effectives . . . . .	1403	1569	1876	1820	1555	1795
Recettes effectives . . . . .	1384	1701	1688	1622	1652	1407
Excédent de dépenses (-) . . . . .	-19		-188	-198		-388
ou						
Excédent de recettes (+) . . . . .		+132			+97	

(1) Impôt sur les bénéfices de guerre, impôt sur la bière, impôt sur le luxe, impôt compensatoire.

Si l'on donne suite à nos propositions pour consolider les sources financières de la Confédération, on peut s'attendre que, en période de prospérité économique, la Confédération dispose librement chaque année d'environ 100 millions de francs pour amortir l'excédent de sa dette ou pour faire des réserves en vue des crises, si elle ne doit pas se charger de tâches spéciales de grande étendue, notamment de nouvelles dépenses supplémentaires d'armement. Dans les temps où la situation économique est moins bonne, un nouvel endettement, multiple de ces excédents, sera cependant inévitable. On voit ainsi que les finances fédérales ne peuvent être équilibrées de façon durable que si le nombre des années réellement bonnes surpasse de beaucoup les années de crise.

## V. LE PROBLÈME PARTICULIER DE L'IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT

### 1. Le point de départ

Les deux guerres mondiales, ainsi que les transformations et les complications dont elles ont été suivies dans la politique et l'économie de notre monde, ont amené, en Suisse également, une augmentation notable des charges publiques, qui a dû être supportée surtout par la Confédération. C'est pourquoi, dans le rapport entre les besoins financiers de la Confédération d'une part et ceux des cantons et communes d'autre part, il s'est produit, au désavantage de la Confédération, des changements qui ne permettront plus, pour longtemps, de suivre le principe de droit public, respecté jusqu'en 1914, selon lequel la Confédération doit se borner à percevoir des droits de douane et des impôts indirects (voir sur cette question les explications du message du 22 janvier 1948: FF 1948, I, 460 à 462; tirage à part, 132 à 134). Ce fait, confirmé de nouveau par les explications données au chapitre III, n'a été contesté sérieusement par personne dans les délibérations qui ont eu lieu jusqu'ici. Les opinions n'ont divergé que sur le point de savoir si les prestations au titre des impôts directs en faveur de la Confédération doivent revêtir la forme d'un impôt fédéral direct, celle d'une combinaison de plusieurs impôts fédéraux, ou celle de contingents cantonaux.

La solution des contingents ne peut plus entrer en ligne de compte, car le résultat de la votation populaire de 4 juin 1950 a été interprété, tant par les adversaires que par les partisans des contingents, comme un rejet absolu de cette solution. Les contingents d'argent cantonaux ne devant d'ailleurs en aucun cas, même selon l'opinion de leurs partisans, dépasser le montant de 70 millions de francs par an, ils ne pourraient suffire, même avec la plus stricte économie, à couvrir le déficit des recettes.

En revanche, il faut étudier dans le détail quels genres d'imposition directe par la Confédération peuvent entrer en ligne de compte. On devra ici prendre en considération autant que possible les critiques et objections

exprimées à l'égard de l'impôt pour la défense nationale. Il s'agira donc de veiller à ne pas restreindre exagérément dans leur liberté d'action, par la concurrence de la Confédération, les cantons et les communes qui doivent recourir surtout à l'imposition directe, à prévenir, dans l'intérêt des contribuables, les conséquences défavorables de progressions superposées, en particulier une charge excessive du rendement du capital, et à choisir une procédure aussi rationnelle que possible.

## 2. Les solutions possibles

Le département des finances et des douanes, à notre demande, a soumis les problèmes relatifs à la revision des articles financiers à une conférence consultative formée de représentants parlementaires des partis politiques, puis à une conférence des grandes organisations économiques. Il a en outre pris contact à plusieurs reprises avec la conférence des directeurs cantonaux des finances. Dans ces conversations, les mesures fiscales suivantes ont été discutées:

- a. Impôt fédéral sur les successions selon le modèle des Etats-Unis;
- b. Répartition de la compétence fiscale selon les objets imposables (Confédération: les titres et leur rendement; cantons: autre fortune et autre revenu);
- c. Répartition de la compétence fiscale selon les sujets imposables (Confédération: personnes morales; cantons: personnes physiques);
- d. Impôt fédéral sur les revenus élevés (« Supertax »);
- e. Impôt fédéral sur le revenu avec impôt complémentaire sur la fortune (type de l'impôt pour la défense nationale);
- f. Impôt fédéral sur le revenu (type de l'impôt d'amortissement selon le message du 22 janvier 1948).

a. *Impôt fédéral sur les successions.* D'après les expériences faites jusqu'ici, on ne peut songer à délimiter les domaines fiscaux en réservant aux cantons l'imposition courante du revenu et de la fortune et à la Confédération l'imposition de la fortune au décès. L'idée d'un impôt fédéral sur les successions a rencontré une opposition de sentiments si violente que tous les projets ont dû être abandonnés déjà dans leur stade initial. Le dernier cas remonte à 1946. Il fallut alors, en raison de l'opposition qu'il suscita malgré son but, renoncer à l'impôt sur les successions envisagé pour financer les contributions de la Confédération à l'assurance-vieillesse et survivants.

Sinon comme impôt isolé, du moins comme élément d'une combinaison d'impôts fédéraux directs, on pourrait songer à l'impôt fédéral sur les successions, selon le modèle américain, qu'envisageait la commission d'experts pour la réforme des finances (FF 1948, I, 489; tirage à part, 161).

Aux Etats-Unis, il existe une réglementation qui atténue le cumul des impôts progressifs sur les successions perçus en même temps par l'Etat fédéral et les Etats de l'Union, sans que soient violés les droits souverains de ces derniers. L'Etat fédéral perçoit un impôt sur la masse successorale consistant en une « Basic Tax » (1 à 20%) et une « Additional Tax » (3 à 77%). Mais les contribuables peuvent déduire de la « Basic Tax » les impôts sur les successions prélevés en outre par les Etats membres, dans la mesure où ces impôts n'excèdent par 80 pour cent de la « Basic Tax ».

Si l'on voulait appliquer ce système en Suisse, on devrait donc instituer un impôt fédéral sur les successions dont le tarif se présenterait à peu près comme dans l'annexe 12. Si l'on décidait que les impôts cantonaux sur les successions frappant le même objet peuvent être déduits de l'impôt fédéral à la condition qu'ils n'excèdent pas 50 pour cent de cet impôt, il resterait à la Confédération, sur un rendement annuel que l'on peut estimer à 90 millions de francs, une recette de 45 millions. A lui seul, cet impôt ne pourrait donc remplacer l'impôt pour la défense nationale.

En considérant les possibilités de développer l'imposition des successions et surtout en faisant des comparaisons avec l'étranger, il ne faut pas oublier que la fortune, au rebours de ce qui se passe en Angleterre et aux Etats-Unis, est déjà grevée en Suisse de charges sensibles. Ce fait nous impose des limites qu'ignorent les Etats où il n'y a pas d'imposition courante de la fortune.

*b. Impôt fédéral sur le rendement des titres et avoirs en banque suisses.*  
Une manière de répartir la compétence fiscale selon les objets imposables a été étudiée en relation avec la proposition d'instituer un impôt fédéral à la source sur les rendements de titres et avoirs en banque suisses (FF 1948, I, 486; tirage à part, 158). Cet impôt, qui pourrait être fixé par exemple à 30 pour cent des revenus imposables, constituerait la seule et unique imposition des titres et avoirs en banque suisses et de leur rendement. Il ferait disparaître, pour ces éléments de fortune et leur rendement, l'impôt anticipé et le droit de timbre sur les coupons, perçus par la Confédération, ainsi que toutes les charges fiscales des cantons et des communes au titre d'impôt sur la fortune et sur le revenu.

Cet impôt aurait l'avantage d'une grande simplicité. Sa perception ne nécessiterait pas de plus grandes dépenses que celles qu'occasionne le droit de timbre actuel sur les coupons. Son rendement s'élèverait à environ 350 millions de francs. Pour la Confédération, par suite de la suppression de sa part à l'impôt anticipé actuel (72 millions de fr.) et du droit de timbre sur les coupons (54 millions de fr.), l'accroissement de recettes s'élèverait à 224 millions de francs.

Mais à la grande simplicité de cet impôt s'opposerait son insupportable lourdeur. Il est proprement impossible, dans un système qui s'attache surtout à bien équilibrer l'imposition directe, de dissocier un objet impo-



sable important et de le soumettre à des normes d'imposition complètement différentes (les titres à un taux proportionnel sur le rendement brut, les autres valeurs à un taux progressif sur le rendement net). Pour bien des contribuables, notamment les banques, entreprises d'assurances, trusts de valeurs mobilières, etc., qui se procurent par la voie du crédit les fonds pour acquérir des titres, les charges s'élèveraient à un multiple de bénéfice net. Ceux qui placent leur fortune en titres seraient imposés tout autrement que les propriétaires d'immeubles. Le petit détenteur de titres serait trop fortement chargé, le possesseur d'un grand portefeuille d'une manière relativement trop modérée.

Les promoteurs de ces projets ont reconnu l'impossibilité de soutenir leur conception primitive et ont proposé par la suite diverses améliorations, telles que des remboursements d'impôt aux possesseurs de fortunes allant jusqu'à 100 000 francs, des surtaxes majorant les impôts cantonaux pour les possesseurs de grandes fortunes en titres, le remboursement total aux personnes morales, etc. Or ces concessions ne feraient pas seulement disparaître l'avantage de la simplicité (la procédure ne serait pas plus simple, mais plus compliquée encore que celle de l'impôt anticipé); elles réduiraient en outre le rendement restant à la Confédération au-dessous du niveau actuel des rentrées au titre du droit de timbre sur les coupons et de la part fédérale à l'impôt anticipé.

Si l'on instituait un impôt fédéral de ce genre, les cantons et les communes devraient reviser leurs législations fiscales pour couvrir la diminution de recettes qui résulterait de l'interdiction qui leur serait faite d'imposer les titres et leur rendement, ainsi que de la suppression des parts au rendement de l'impôt pour la défense nationale (voir annexe 13).

*c. Impôt fédéral dû par les personnes morales.* Dans le message du 22 janvier 1948 (FF 1948, I, 488 et 489; tirage à part, 160 et 161) et au cours des délibérations subséquentes, on a aussi discuté de façon approfondie la question du partage de la compétence entre la Confédération et les cantons d'après les sujets de l'imposition. Cette répartition offrirait l'avantage d'éviter la superposition d'impôts de même nature. On a relevé en particulier l'idée d'exclure la Confédération de l'imposition du revenu et de la fortune des personnes physiques et de lui attribuer en revanche, à elle seule, la compétence pour imposer les personnes morales, spécialement *les sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives*. Cette solution aurait pour avantage que l'on pourrait imposer uniformément les sociétés anonymes et les sociétés coopératives, dont le champ d'activité dépasse en général les limites du canton où elles ont leur siège, ce qui supprimerait de nombreux partages de l'impôt entre les cantons. Un impôt fédéral frappant les personnes morales pourrait, sans que l'on doive augmenter en moyenne les taux des tarifs actuels (impôts fédéraux, cantonaux et communaux pris ensemble), produire un rendement de peu inférieur à

celui de l'impôt actuel pour la défense nationale (225 millions de fr.; voir annexe 14).

L'inconvénient de cette répartition de la compétence fiscale est, comme pour toute autre répartition d'après les sujets ou les objets imposables, que les cantons sont touchés de façon très inégale par ces restrictions de leurs pouvoirs en matière d'impôts. Les sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives ne sont disséminées entre les cantons ni d'une manière uniforme, ni en proportion de la capacité fiscale totale. Leur distribution dans les communes est encore plus inégale. Beaucoup de communes seraient très fortement touchées, et d'autres pas du tout, si elles perdaient la compétence d'imposer les sociétés à base de capitaux (voir à ce sujet les explications données dans le rapport du 12/19 octobre 1948: FF 1948, III, 592 à 598; tirage à part, 60 à 66). Pour ces raisons, les cantons se sont opposés jusqu'ici à ce que l'imposition exclusive des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives soit attribuée à la Confédération. C'est pourquoi aussi un impôt fédéral frappant les personnes morales ne pourrait en tout cas être envisagé que si une partie notable (le tiers ou la moitié) des recettes était laissée, comme indemnité au moins partielle pour la diminution de leurs recettes, aux cantons et communes où les sociétés imposées ont leur siège. En conséquence, la part de la Confédération à un tel impôt pourrait être estimée au plus à une somme de 110 à 150 millions de francs.

Pour les cantons et les communes, cette solution offrirait l'inconvénient qu'ils devraient reviser leurs législations fiscales pour couvrir la perte de recettes résultant non seulement de leur renonciation à l'imposition des personnes morales établies sur leur territoire (qui ne serait compensée que partiellement par ce qu'ils recevraient comme part à l'impôt fédéral frappant les personnes morales), mais aussi de la suppression des parts à l'impôt pour la défense nationale. L'annexe 15 donne une idée approximative de l'étendue de ces déficits.

*d. Impôt fédéral sur les revenus élevés.* Au cours des délibérations sur la réorganisation des finances fédérales en 1948—1950, il avait été proposé de remplacer l'impôt pour la défense nationale par une sorte de « super-tax », c'est-à-dire par un impôt qui devrait être conçu selon le genre d'un impôt fédéral sur le revenu (impôt d'amortissement) dont nous parlons ci-après sous lettre *f*, mais qui laisserait exonérés tous les revenus inférieurs à 10 000 francs. Par rapport à l'impôt d'amortissement, cet impôt offrirait l'avantage que la Confédération n'aurait plus à s'occuper de la grande masse des petits revenus et renoncerait dans ce domaine à faire concurrence aux impôts cantonaux. La taxation ne s'étendrait qu'à 180 000 personnes physiques au lieu de 1 000 000 (impôt pour la défense nationale).

Dans ce projet, les personnes morales seraient traitées de la même manière que dans celui de l'impôt fédéral selon lettre *f* ci-après.

Cet impôt pourrait être conçu de telle sorte qu'il produise à peu près le même rendement que l'impôt fédéral sur le revenu décrit sous lettre *f* (annexe 17).

Ce qui donnerait cependant à réfléchir, c'est qu'un tel impôt chargerait unilatéralement et très sensiblement une minorité de personnes : celles qui touchent des revenus élevés. En théorie, on pourrait, il est vrai, établir la péréquation des charges, si les cantons et les communes, pour lesquels de toute façon l'imposition des petits revenus est aussi importante, adaptaient leurs tarifs d'impôt aux surcharges et dégrèvements intervenant dans l'imposition directe fédérale. Mais, en fait, ces modifications ne pourraient être réalisées que difficilement et non sans de fâcheuses discussions politiques.

*e. Impôt fédéral sur le revenu avec impôt complémentaire sur la fortune.* La solution qui se présente la première à l'esprit serait d'inscrire dans la constitution l'actuel *impôt pour la défense nationale*. Cet impôt est perçu depuis 1941. On y est habitué. L'appareil administratif existe et la jurisprudence est établie. La charge se répartit également entre les contribuables selon leur capacité fiscale et par conséquent aussi selon celle des cantons. Les lois et pratiques cantonales en matière d'impôts se sont largement adaptées à l'existence de l'impôt pour la défense nationale et ont, dans l'ensemble, été influencées par lui d'une manière assez favorable. Avec les taux actuellement en vigueur et dans les conditions économiques du moment, cet impôt produit 274 millions de francs (rendement normal de la 5<sup>e</sup> période pour l'année 1950; voir annexes 3 et 10), dont il resterait à la Confédération, après déduction des parts cantonales, selon le taux de ces dernières (70 ou 80 %), environ 192 ou 220 millions.

Ce qui a toujours donné occasion de critiquer l'impôt pour la défense nationale, c'est que la charge fédérale progressive, superposée à une charge cantonale de même nature, dépasserait dans certains cantons le maximum tolérable, surtout quant à la fortune et au rendement de la fortune. Les mêmes objections ont été faites contre la progression de l'impôt pour la défense nationale dû par les sociétés de capitaux, progression qui crée en outre des inégalités par rapport aux sociétés coopératives.

*f. Impôt fédéral sur le revenu.* Tenant compte de ces objections, nous avons proposé, dans notre message du 22 janvier 1948 (FF 1948, I, 504 s.; tirage à part, 176 s.), de remplacer l'impôt pour la défense nationale par un *impôt d'amortissement* consistant, pour les personnes physiques, en un impôt sur le revenu seulement et, pour les personnes morales (sociétés à base de capitaux et sociétés coopératives), en un impôt proportionnel uniforme sur le bénéfice, avec un impôt complémentaire proportionnel sur le capital.

Un impôt de ce genre offrirait les mêmes avantages que l'impôt pour la défense nationale, mais il se plierait mieux au système général de l'imposition en Suisse, car il tiendrait compte équitablement de la lourdeur relative des charges frappant actuellement les possesseurs de fortune (surtout les petits rentiers). La diminution du rendement fiscal serait compensée par un renforcement de la progression du tarif pour les gros revenus.

En frappant proportionnellement les bénéficiaires des personnes morales, on n'éviterait pas seulement la superposition des progressions, particulièrement contestable pour ce groupe de contribuables (vu la double imposition de la société anonyme et de l'actionnaire), mais on établirait aussi une égalité approximative des charges entre les sociétés anonymes et les sociétés coopératives.

Sur la base du tarif figurant dans le message du 22 janvier 1948, et en se fondant sur les éléments imposables dans la 5<sup>e</sup> période de l'impôt pour la défense nationale, on obtiendrait un rendement annuel d'environ 250 millions de francs, dont il resterait à la Confédération, après déduction de 20 pour cent comme part des cantons, une somme de 200 millions. Le tarif et ses effets fiscaux sont exposés dans l'annexe 18.

Malgré le progrès essentiel que constituent ces modifications de l'impôt pour la défense nationale, il faudrait tenir compte de la répugnance des milieux fédéralistes à donner à la Confédération le droit constitutionnel illimité de percevoir des impôts directs progressifs et considérer en particulier si et comment ce droit devrait être restreint quant au fond et quant au temps (voir chap. VI ci-après).

### 3. Résultats de la conférence consultative et de la discussion avec les organisations économiques

a. Les membres de la *conférence consultative* qui, dans deux séances (3 septembre et 15/16 octobre 1952), ont discuté les problèmes relatifs à la révision des articles financiers de la constitution, se sont accordés à admettre que, parmi les mesures décrites sous chiffre 2 ci-dessus, il faut exclure, pour la réorganisation des finances,

l'impôt fédéral sur les successions (lettre a);

l'impôt fédéral sur le rendement des titres et avoirs en banque suisses (lettre b);

l'impôt fédéral dû par les personnes morales (lettre c).

Tous ces différents impôts ne pourraient remplacer quant au rendement un impôt de la nature de l'impôt pour la défense nationale ou de l'impôt d'amortissement ou auraient une répercussion fâcheuse sur l'équilibre des comptes des cantons et des communes. Les représentants de la conférence des directeurs cantonaux des finances, notamment, s'exprimèrent de façon

très énergique contre toute solution qui obligerait aussi les cantons et les communes à procéder à de profonds changements de leur législation fiscale.

La grande majorité des participants à la conférence fut d'avis que, étant donnés cet état de choses et le rejet du système des contingents dans la votation populaire du 4 juin 1950, la lacune existant dans le plan financier ne peut être comblée que par un impôt fédéral direct du type de l'impôt d'amortissement prévu dans le message du 22 janvier 1948 (ch. 2, lettre *f*, ci-dessus) et que seule cette solution a chance d'être acceptée par le peuple. Cet impôt ne devrait cependant pas, selon l'opinion de la majorité, avoir le caractère d'une « supertax » qui, abstraction faite des bénéfices et du capital des personnes morales, ne frapperait que les revenus élevés des personnes physiques (voir ch. 2, lettre *d*, ci-dessus).

La conférence a étudié de manière approfondie si et de quelle manière l'impôt fédéral direct pourrait être limité, afin de faciliter l'adhésion à cette solution à ceux qui y sont opposés par principe. On a envisagé comme possibles :

Une limitation quant au *but* : limitation de la compétence fiscale à des fins précises (financement de frais extraordinaires pour la défense du pays et la lutte contre les crises, ainsi que pour l'amortissement de la dette de guerre);

Une limitation quant à l'*objet* : renonciation à l'impôt complémentaire sur la fortune des personnes physiques; pour les sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives, remplacement de l'imposition actuelle des bénéfices obtenus par une imposition des bénéfices répartis;

Une limitation quant au *temps* : adoption d'une disposition constitutionnelle qui limite la durée de perception de l'impôt, ou qui ne permette d'édicter que des lois d'exécution limitées dans le temps;

Une limitation quant au *montant* : adoption d'une disposition constitutionnelle limitant l'imposition, soit pour l'impôt fédéral direct seulement, soit pour la charge totale constituée par les impôts fédéraux, cantonaux et communaux.

Conscients de l'intérêt qu'offrirait une élasticité suffisante des normes constitutionnelles mais considérant aussi les choses du point de vue du referendum, les participants à la conférence n'ont pas fait de propositions fermes. Ils ont invité le Conseil fédéral à exposer son avis sur ce problème dans le message et à laisser à l'Assemblée fédérale le soin de prendre ensuite une décision (voir chap. VI).

Tous les membres de la conférence n'ont pas pu se résoudre à admettre sans réserve la nécessité de maintenir un impôt fédéral direct. Une proposition tendant à ce que l'on examine s'il ne faudrait pas envisager, en faveur de la Confédération, au lieu d'un impôt direct, des centimes addition-

nels aux impôts cantonaux fut, il est vrai, repoussée, pour la raison que l'on reporterait ainsi sur l'imposition fédérale les grandes différences existant d'un canton à l'autre, au détriment des contribuables qui sont déjà à présent le plus lourdement frappés.

D'autre part, on a aussi demandé des recherches sur le point de savoir s'il ne faudrait pas préférer un système d'impôts sur le rendement à un impôt fédéral direct du type de l'impôt d'amortissement; notre message devait exposer les résultats de ces recherches.

b. Dans la *conférence réunissant les délégués des organisations économiques* (19 novembre 1952), la discussion principale porta aussi sur la question de l'impôt fédéral direct. Les représentants du commerce, de la banque, de l'industrie et de l'artisanat rappelèrent l'opposition de principe qui existe dans de larges milieux contre l'inscription dans la constitution de l'impôt fédéral direct. Ils recommandèrent que l'on examine de nouveau s'il ne serait pas possible d'équilibrer le budget par des économies, une révision du tarif douanier ou d'autres mesures analogues et en particulier s'il ne faudrait pas reprendre l'idée des contingents fondés sur l'impôt anticipé. Au cas où ces mesures se révéleraient impropres ou insuffisantes, on ne pourrait en tout cas compter que le commerce et l'industrie acceptent l'impôt fédéral direct que s'il allait beaucoup moins loin que l'impôt pour la défense nationale, c'est-à-dire si l'on renonçait à l'impôt complémentaire sur la fortune des personnes physiques sans changer les taux actuels de l'impôt sur le revenu, si l'on autorisait la déduction des impôts directs cantonaux et communaux sur le revenu des personnes physiques et si l'on établissait dans la constitution une limite de la charge fiscale pour l'ensemble des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.

Les délégués de l'union des paysans, des associations d'employés et des coopératives de consommation exprimèrent la conviction que, à côté des mesures d'économie approuvées également par ces milieux, l'impôt direct se révélera indispensable et qu'il devrait constituer, à côté des douanes et de l'impôt sur le chiffre d'affaires, un des piliers principaux des finances fédérales.

On trouvera ci-après (ch. 4 et 5) les études demandées concernant l'idée d'un système d'impôts sur le rendement et la question des contingents fondés sur l'impôt anticipé.

#### 4. L'idée d'un système d'impôts sur le rendement et sur la fortune

a. *Les grandes lignes* du système. Désirant trouver un moyen de remplacer l'impôt pour la défense nationale, plusieurs comités de partis politiques se sont demandé si la solution ne pourrait résider dans une combinaison de divers impôts frappant certains ensembles de revenu et de fortune.

Ils pensaient que l'on ne peut pas éviter de soumettre aux impôts fédéraux la matière soumise aux impôts cantonaux directs, savoir le revenu et la fortune. A leur avis, il valait cependant la peine d'étudier avec soin s'il ne serait pas possible d'atteindre au moins approximativement le but visé par un impôt fédéral direct à taxation spéciale en n'attribuant à la Confédération qu'un choix d'objets dont l'imposition pourrait se combiner avec la perception de contributions déjà existantes afin d'éviter des complications et des frais spéciaux.

Se fondant sur de telles considérations, on lança l'idée d'une combinaison de trois impôts sur le rendement et de deux impôts sur la fortune qui permettrait peut-être de remplacer un impôt général sur le revenu des personnes physiques et un impôt sur le bénéfice net et le capital des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives. Ces cinq impôts combinés seraient les suivants :

- aa.* Un impôt, à la charge du créancier, sur les rendements d'actions, parts de capital social et obligations suisses, ainsi que sur les impôts des avoirs de clients auprès de banques suisses, déjà soumis à l'impôt anticipé;
- bb.* Un impôt sur le produit du travail dépendant et indépendant, à percevoir en même temps que les cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants;
- cc.* Un impôt, à la charge des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives suisses qui distribuent un bénéfice, sur le montant brut des répartitions de bénéfice, déjà soumises actuellement au droit de timbre sur les coupons. Cet impôt serait recouvré en même temps que le droit de timbre sur les coupons perçu à la charge du bénéficiaire du revenu;
- dd.* Un impôt sur le capital et les réserves apparentes de toutes les personnes morales. Cet impôt, en tant que touchant les sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives, serait perçu dans la même procédure que le droit de timbre sur les coupons. Les autres personnes morales paieraient l'impôt sur la base de déclarations d'impôt spéciales à instituer;
- ee.* Un impôt sur la masse successorale des successions non partagées des personnes décédées en Suisse. La taxation serait opérée et l'impôt encaissé par les cantons pour le compte de la Confédération.

S'il était possible de trouver des mesures fiscales qui permettent, dans une procédure peu gênante pour les contribuables et peu onéreuse, d'obtenir un rendement et une adaptation à la capacité individuelle des contribuables qui correspondent au moins approximativement à ce qu'on attend d'un impôt fédéral direct, le choix ne serait pas difficile. Un impôt fédéral direct à taxation spéciale aura toujours certains défauts du point de vue politique et du point de vue de la procédure. C'est là un fait que ses

partisans eux-mêmes ne nient pas. S'ils recommandent un tel impôt, c'est uniquement parce qu'il permet de compléter de manière appropriée les charges indirectes, accrues par l'augmentation des besoins financiers, par une imposition progressive — graduée selon la capacité totale des contribuables — du revenu seulement ou du revenu et de la fortune. S'il se révélait que d'autres moyens permettraient d'arriver plus simplement au même résultat d'une manière au moins approximative, il faudrait sans aucun doute les préférer à l'imposition directe. La proposition mise en discussion mérite donc d'être examinée sérieusement et avec soin.

*b. Appréciation du système.* Si une combinaison d'impôts sur le rendement et sur la fortune doit avoir des effets semblables à ceux d'un impôt fédéral direct quant à la répartition des charges, il ne peut s'agir que d'une imposition qui aboutit en définitive à une charge progressive, graduée selon la capacité totale des contribuables. C'est pourquoi, avec une combinaison satisfaisant à ces exigences, on ne peut pas plus éviter qu'avec l'impôt fédéral direct que les prétentions fiscales de la Confédération n'entrent en fait en concurrence avec les charges cantonales et communales progressives. Les seuls avantages qu'on puisse faire valoir en faveur d'une telle combinaison d'impôts particuliers relèvent de la procédure.

Il est incontestable que les impôts sur le rendement actuellement perçus par la Confédération, savoir le droit de timbre sur les coupons et l'impôt anticipé sur le rendement des titres et avoirs en banque suisses, offrent de grands avantages de procédure. Et il est aussi certain que les cotisations versées à l'assurance-vieillesse et survivants par les personnes de condition indépendante, qui sont calculées en pour-cent du revenu du travail, sont perçues dans une procédure très rationnelle. Ces impôts et cotisations, qui sont à la charge d'un très grand nombre de bénéficiaires de rendements de capitaux ou de salaires, sont retenus à la source par un nombre relativement petit de débiteurs de rendements (sociétés anonymes, débiteurs d'emprunts, banques) et d'employeurs habitués aux opérations commerciales. La méthode de la retenue par le débiteur de la prestation imposée (à la source) n'assure pas seulement de manière large la rentrée des impôts et cotisations; elle constitue aussi un allègement pour le bénéficiaire de la prestation, grevé de façon indirecte, car il ne lui est pas imposé de formalités à remplir, et la charge immédiate provenant de la déduction au moment où le revenu est touché est ressentie de manière moins lourde que l'obligation de payer après coup un impôt direct. Lorsqu'il s'agit de percevoir des impôts proportionnels, tels que le droit de timbre sur les coupons, ou des cotisations d'assurance proportionnelles sur les rémunérations du travail, cette méthode offre de très grands avantages.

Mais l'application d'une telle méthode d'imposition devient problématique lorsque l'on veut aboutir à une charge progressive, graduée selon



la capacité totale de celui qui supporte l'impôt. Cette capacité n'est pas connue du débiteur de la prestation imposable, car elle ne se manifeste ordinairement pas dans les relations juridiques entre débiteur et créancier. On ne peut non plus exiger du débiteur du salaire ou du rendement de capitaux qu'il détermine la capacité totale du créancier des prestations imposables ou soumises à cotisation, ni qu'en faisant des enquêtes spéciales sur la situation de revenu et de fortune de ses créanciers, il pénètre dans leur sphère privée. Les exigences que pose, aux débiteurs de rendements de capitaux ou de salaires, le travail à faire pour le fisc, lorsqu'ils ont l'obligation de retenir l'impôt ou la cotisation, doivent être réduits au minimum. Si les bénéficiaires de prestations doivent être soumis à une imposition d'après leur capacité totale, les montants d'impôt retenus à la source, comme c'est le cas actuellement pour l'impôt anticipé, ne peuvent être traités comme des prestations fiscales définitives, mais seulement comme des paiements préalables au compte d'un impôt qui doit être fixé ensuite par les autorités fiscales sur la base d'une taxation spéciale.

C'est en fait l'emploi d'une telle méthode qu'ont en vue les milieux qui se sont occupés du problème de combiner divers impôts sur le rendement. Ils envisagent, il est vrai, tout d'abord des retenues proportionnelles sur le rendement des titres et avoirs en banque suisses et sur le salaire des personnes exerçant une activité lucrative dépendante, mais ils voudraient ensuite les voir transformer, au moins pour les personnes physiques, en charges progressives par un système de remboursements et de surtaxes fiscales.

La procédure se présenterait en détail comme il suit :

- aa.* La base de la perception de l'impôt sur le rendement des titres et avoirs en banque suisses serait l'impôt anticipé. Les 25 pour cent retenus déjà actuellement à la source sur les répartitions imposables seraient comptés non seulement comme paiement anticipé des impôts cantonaux, mais encore comme acompte sur le nouvel impôt fédéral à prévoir. L'impôt calculé selon un tarif progressif (on a parlé de taux allant de 2,5 à 12 ou 15%) serait donc payé sous forme d'une réduction correspondante du montant d'impôt anticipé imputable sur les impôts cantonaux d'après le droit en vigueur. La Confédération diminuerait du montant du nouvel impôt les sommes qu'elle rétrocède aux cantons au titre de l'impôt anticipé;
- bb.* L'impôt sur le rendement du produit du travail pourrait être retenu en faveur de la Confédération, par les organes de l'assurance-vieillesse et survivants, sous forme de surtaxes proportionnelles majorant les cotisations à cette assurance. On a parlé d'une retenue s'élevant à 2 pour cent du gain soumis à cotisation. Pour les contribuables qui, sur la base d'un tarif de l'impôt fédéral sur le rendement, établi à cet

effet et gradué progressivement selon la retenue totale, ne seraient soumis à aucune charge fiscale ou n'auraient à supporter qu'une charge inférieure à 2 pour cent, les cantons devraient, au débit de la Confédération, imputer sur l'impôt cantonal la différence entre l'impôt sur le rendement retenu à la source et l'impôt dû selon le tarif, ou, s'il n'est dû aucun impôt, rembourser la retenue à la source. Lorsque l'impôt sur le rendement dû selon le tarif excède 2 pour cent du produit du travail, les cantons devraient percevoir des contribuables, en même temps que l'impôt cantonal, des surtaxes correspondantes en faveur de la Confédération. On a indiqué comme convenable, lors des conversations préliminaires, un tarif établi selon les règles de la progression par tranches. Les premiers 5000 francs seraient exonérés. On imposerait au taux de 2 pour cent la partie du produit du travail qui excède 5000 francs mais ne dépasse pas 20 000 francs et à celui de 5 pour cent la partie du produit du travail qui excède 20 000 francs;

- cc.* L'impôt à percevoir, au débit des sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives, sur leur bénéfice réparti (dividendes, excédents de liquidation, etc.) est conçu comme une surtaxe proportionnelle simple majorant l'impôt sur les coupons. On a parlé d'un taux d'impôt s'élevant à 7,5 pour cent du rendement des répartitions;
- dd.* L'impôt sur le capital et les réserves apparentes de toutes les personnes morales, pour lequel on a trouvé convenable un taux d'impôt proportionnel de 2 pour mille, pourrait être conçu sur la base de la déclaration des droits de timbre sur les coupons, modifiée de manière appropriée, s'il s'agit des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives. Les autres personnes morales devraient payer l'impôt sur la base d'une déclaration d'impôt spéciale;
- ee.* L'impôt sur la masse successorale (1 à 3 pour cent des successions non partagées, selon leur montant) devrait être fixé et perçu par les cantons, en faveur de la Confédération, autant que possible avec les charges cantonales sur les successions.

La procédure de perception des impôts proportionnels mentionnés sous lettres *cc* et *dd* serait simple. Elle consisterait uniquement à remettre la déclaration d'impôt et à verser en même temps le montant dû à l'administration fédérale des contributions. L'impôt sur la masse successorale (lettre *ee*) n'offrirait, lui non plus, aucune grande difficulté technique. Les cantons qui ne connaissent pas encore l'impôt sur les successions, ou dont l'impôt ne frappe pas toutes les successions, pourraient rapidement s'adapter à une procédure de taxation nouvelle pour eux. Afin d'assurer une imposition uniforme, il faudrait désigner une autorité fédérale de surveillance, dont la tâche serait d'ailleurs plus simple que s'il s'agissait de surveiller la perception d'un impôt fédéral direct.

Mais les difficultés, embarras et frais seraient beaucoup plus grands pour corriger après coup les prestations fiscales primitivement proportionnelles lorsqu'il s'agirait des genres d'impôts indiqués ci-dessus sous lettres *aa* et *bb*. Du point de vue technique, sans doute, cette correction pourrait se faire dans une procédure, analogue à celle qui est appliquée actuellement en matière d'impôt anticipé. Mais il faut se demander si des complications, auxquelles on peut se résigner lorsqu'il s'agit d'un impôt à la source aussi élevé et, pour les cantons eux-mêmes, en raison de son effet, aussi important que l'impôt anticipé, se justifieraient également lorsqu'il s'agit d'impôts relativement bas et beaucoup moins intéressants pour les cantons. Le travail que l'on imposerait par surcroît aux autorités fiscales cantonales serait très grand (déterminer pour tous les contribuables les éléments du revenu soumis à l'impôt sur le rendement; calculer la différence entre le montant d'impôt dû selon le tarif progressif et le montant déduit à la source, compte tenu du revenu total et des charges de famille; inscrire dans le bordereau d'impôt des montants à rembourser ou à réclamer après coup, avec toutes les discussions qui peuvent s'ensuivre entre l'autorité fiscale et les contribuables; régler les comptes avec la Confédération). La grandeur de ce travail apparaît surtout si l'on songe que, pour l'impôt sur le produit du travail, il y aurait, d'après le tarif mis en discussion, des imputations, remboursements ou surtaxes pour tous les contribuables dont le revenu total n'est pas de 23 300 francs, car l'impôt fédéral dû serait inférieur à 2 pour cent pour tous les revenus plus petits et supérieur à 2 pour cent pour tous les revenus plus élevés. Notons qu'on devrait faire des remboursements à tous les bénéficiaires de revenu qui n'atteignent pas la limite inférieure de la charge fiscale cantonale, à moins que l'on n'invite les employeurs à renoncer à retenir l'impôt à la source sur le rendement à ceux de leurs employés qui produisent une attestation officielle du fisc indiquant que leur revenu total n'a pas atteint l'année précédente une certaine limite. Dans tous les cas, le surcroît de travail des administrations cantonales des contributions serait tel que l'on doit se demander s'il ne serait pas plus rationnel de chercher d'emblée à atteindre le but visé par la perception directe d'un impôt fédéral, calculé sur la base des déclarations d'impôt cantonales, qui frapperait le rendement des titres et avoirs en banque suisses, ainsi que le produit du travail.

Nous rappelons seulement en passant, malgré son importance, le fait que la réduction des montants d'impôt anticipé susceptibles d'être imputés, réduction qui irait de 1,5 à 12 ou 15 pour cent du rendement des titres et avoirs en banque suisses, paralyserait dans une certaine mesure les effets de l'impôt anticipé sur la dissimulation de ces valeurs.

Une combinaison d'impôts sur le rendement, sous la forme qui a été mise en discussion, suscite cependant une objection qui a plus de poids que les raisons techniques. C'est le fait que le revenu serait frappé de façon très incomplète.

Si une combinaison d'impôts de ce genre doit remplacer, quant à ses effets, un impôt du type de l'impôt pour la défense nationale ou de l'impôt d'amortissement que nous avons proposé naguère, il faut en premier lieu qu'elle frappe complètement ou presque complètement la matière de ces impôts directs. La combinaison d'impôts sur le rendement devrait pratiquement, comme c'est le cas par exemple pour les impôts cédulaires anglais, s'étendre à toutes les parties du revenu et constituer ainsi un système complet; sinon, vu le caractère fort composite du revenu des divers contribuables, on aboutirait à des inégalités choquantes des charges fiscales.

Comme le montre le tableau de la page suivante, la combinaison d'impôts sur le rendement qui est en discussion ne répond pas à cette exigence.

Ce tableau montre que le rentier qui a placé en titres suisses une fortune de 500 000 francs, et qui en retire un rendement annuel de 15 000 francs déjà soumis à un droit de timbre de 5 pour cent sur les coupons (750 fr.), devrait en sus un impôt fédéral sur le rendement, d'environ 4 pour cent (600 fr.). Au contraire, un autre rentier ayant la même fortune, mais placée en propriétés foncières, hypothèques, participations en commandite ou titres étrangers, ne serait tenu à aucune prestation envers le fisc fédéral.

Ce n'est pas un hasard que le choix des impôts sur le rendement est si limité. En effet, c'est seulement pour les trois premières rubriques du tableau qu'on peut établir une liaison avec des impôts fédéraux sur le rendement déjà existants; pour les autres éléments du revenu, il n'y a pas de possibilité de lier la procédure à celle d'autres impôts sur le rendement.

Il reste donc à examiner si l'on ne pourrait pas combler ces lacunes en instituant d'autres impôts sur le rendement ou une liaison quelconque avec des impôts cantonaux déjà existants.

Parmi les objets énumérés dans le tableau ci-contre qui ne seraient pas touchés par la combinaison d'impôts sur le rendement en discussion, il n'en est aucun (à part les gains faits dans les loteries, déjà soumis actuellement à l'impôt anticipé, et peut-être les pensions, dont les débiteurs pourraient être obligés de verser une retenue proportionnelle) qui puisse être soumis à une imposition à la source et par conséquent frappé d'un impôt sur le rendement du genre de l'impôt anticipé, du droit de timbre sur les coupons ou des cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants. Dans les conditions existantes en Suisse, il serait absurde ne pas imposer le rendement des prêts avec ou sans garantie immobilière auprès des créanciers moins nombreux et en règle générale mieux habitués aux opérations commerciales (banques, entreprises d'assurance, etc.) et de l'imposer, par un

détour, auprès d'un grand nombre de débiteurs, à la charge de ces créanciers, ou de vouloir imposer le rendement des immeubles, dans la mesure où ce serait possible, auprès des locataires et fermiers, à la charge du propriétaire.

**Charge du revenu et de la fortune, dans le cas d'une combinaison d'impôts  
sur le rendement, dans le cas de l'impôt pour la défense nationale  
et dans le cas d'un impôt d'amortissement**

	Combinaison d'impôts sur le rendement	Impôt pour la défense nationale	Impôt d'amortis- sement selon le message de 1948
<i>Revenu des personnes physiques :</i>			
Revenu du travail des personnes dépendantes . . . . .	0—5%	} 0,4—9,75%	} 2—20%
Revenu du travail des personnes indépendantes . . . . . (revenu commercial, moins 4% du capital placé dans l'entreprise)	0—5%		
Rendement des titres et avoirs en banque suisses . . . . .	2½—12%		
Capital placé dans l'entreprise du contribuable ou dans des sociétés de personnes . . . . .	pas d'imposition		
Rendement des titres étrangers . . . . .	pas d'imposition		
Rendement des prêts avec et sans garantie hypothécaire . . . . .	pas d'imposition		
Rendement des immeubles . . . . .	pas d'imposition		
Pensions . . . . .	pas d'imposition		
Bénéfices en capital des personnes astreintes à tenir des livres . . . . .	pas d'imposition		
Gains faits dans les loteries . . . . .	pas d'imposition		
<i>Fortune des personnes physiques</i> . . . . .	0,4—1,2 <sup>0</sup> / <sub>00</sub> (1)	0,5—3,5 <sup>0</sup> / <sub>00</sub>	pas d'imposition
<i>Bénéfice des personnes morales</i> . . . . .	7,5% (2)	3—12% (4)	5% (4)
<i>Capital et réserves des personnes morales</i> . . . . .	2 <sup>0</sup> / <sub>00</sub> (3)	0,75 <sup>0</sup> / <sub>00</sub> (5)	1 <sup>0</sup> / <sub>00</sub> (5)

(1) 1/25 de l'impôt sur les successions.  
(2) Sur le bénéfice réparti.  
(3) Sur le capital et les réserves apparentes.  
(4) Sur le bénéfice obtenu.  
(5) Sur le capital et sur les réserves apparentes et latentes.

L'imposition du rendement à la source n'est opportune que lorsque plusieurs prestations imposables peuvent être touchées à la fois en un même endroit (par ex. une banque, le débiteur d'un emprunt divisé en de nombreuses parts, une société anonyme par rapport à ses actionnaires, un employeur pour les salaires de ses ouvriers et employés).

Vu ce fait, on a demandé si le rendement d'emprunts, d'immeubles, etc. ne pouvait pas être déterminé sur la base des déclarations en vue des impôts cantonaux directs et soumis à une imposition progressive par la voie d'un impôt sur le rendement. Il est évidemment possible de procéder ainsi. La valeur de la propriété foncière, des créances de prêts et des titres étrangers, calculée selon les règles du droit fiscal cantonal, est connue des administrations cantonales des contributions, dans la mesure où ces objets peuvent être touchés par l'impôt; il en est de même, dans les 18 cantons qui imposent le revenu total, quant au rendement de ces mêmes valeurs. On pourrait donc imaginer d'obliger les cantons à percevoir sur ces rendements de fortune un impôt au bénéfice de la Confédération. Etant données les diversités des systèmes cantonaux et les différences de la pratique en matière d'estimation, cette méthode aboutirait cependant à des complications imprévisibles et finalement à une procédure qui, sans assurer la même adaptation soignée de la prestation fiscale totale à la capacité des contribuables, causerait plus d'embarras et de frais que la taxation en vue d'un impôt direct. Il faudrait notamment une surveillance fédérale non moins étendue et non moins coûteuse, si l'on ne veut pas d'emblée renoncer à l'égalité de traitement de tous les contribuables. Nous rappelons que 7 cantons ne perçoivent pas d'impôt général sur le revenu englobant les rendements provenant d'immeubles, de prêts et autres placements de capitaux, mais seulement des impôts sur la fortune et sur le produit du travail.

Si l'on comblait ses lacunes essentielles, la combinaison d'impôts sur le rendement, telle qu'elle a été mise en discussion, rendrait donc inutile dans beaucoup de cas le dépôt d'une déclaration spéciale en vue de l'impôt fédéral, mais elle n'empêcherait pas que l'on soit obligé d'opérer deux taxations distinctes selon des tarifs différents. Si l'on y ajoute les imputations, remboursements, et rappels d'impôt nécessaires, ainsi que les compensations et virements entre les autorités fiscales de la Confédération et des cantons, cette procédure ne causerait en aucun cas moins de frais et d'embarras que la taxation en vue d'un impôt fédéral direct du type de l'impôt pour la défense nationale ou de l'impôt d'amortissement. L'ensemble du système n'y gagnerait pas en simplification; il y perdrait.

Opposé à ces inconvénients, le fait que les contribuables disposant du revenu annuel déterminant (5000 fr. pour les personnes mariées, 4000 fr. pour les célibataires) devraient remettre comme jusqu'ici une déclaration d'impôt tous les deux ans ne paraît plus avoir un grand poids, surtout si

On considère qu'aujourd'hui déjà 14 cantons ont institué une déclaration unique combinée en vue de l'impôt pour la défense nationale et de l'impôt cantonal, que le nombre de ces cantons s'élèvera à 16 en 1953 et que la stabilisation du droit fédéral sur la base des nouvelles dispositions constitutionnelles renforcera la tendance des législations fiscales cantonales à s'y adapter et par conséquent facilitera la réunion des déclarations d'impôt en une seule.

En outre, une combinaison d'impôts sur le rendement, telle qu'elle a été débattue dans les conversations préliminaires, ne pourrait, sans être étendue à d'autres éléments du revenu, remplacer, quant au montant des recettes, un impôt du genre de l'impôt pour la défense nationale ou de l'impôt d'amortissement. On le voit déjà en comparant les charges indiquées dans le tableau de la page 161. Les recettes brutes annuelles pourraient être approximativement les suivantes :

Impôt sur le produit du travail . . . . .	50 millions de francs
Impôt sur le rendement des titres et avoirs en banque suisses . . . . .	25 » » »
Impôt sur la masse successorale . . . . .	25 » » »
Impôt sur les bénéfices répartis des sociétés à base de capitaux et sociétés coopératives . . . . .	30 » » »
Impôt sur le capital et les réserves apparentes des personnes morales . . . . .	25 » » »
<b>Total</b>	<u>155 millions de francs</u>

Si l'on parvenait à compléter la combinaison en question pour en faire un système complet s'étendant à tous les éléments du revenu, il ne serait naturellement pas exclu que l'on obtienne, avec des taux appropriés, un rendement de 200 millions pour la Confédération. Dans ce cas, il est vrai, on ne pourrait sans doute pas, comme il est prévu dans la combinaison en discussion, appliquer des taux différentiels selon les genres de rendements. En particulier, il serait difficile de justifier le fait que l'on frapperait d'un impôt plus élevé que pour les autres parties du revenu les rendements de titres et avoirs en banque suisses déjà soumis à une imposition préalable en faveur de la Confédération par le droit de timbre sur les coupons. Ce qui est décisif pour établir une imposition qui doit être progressive dans ses effets définitifs, ce ne peut être un élément du revenu. Ce ne peut être le revenu total de celui qui supporte l'impôt.

En résumé, nous constatons que l'idée d'obtenir indirectement, en liaison avec les contributions sur le rendement existantes, le résultat que peut atteindre un impôt fédéral direct de la nature de l'impôt pour la

défense nationale ou de l'impôt d'amortissement, paraît fort séduisante, mais que les chances de succès se révèlent, à l'examen, bien douteuses dans le cadre de la réglementation fiscale en vigueur en Suisse. La base dont on dispose, sous la forme du droit de timbre sur les coupons, de l'impôt anticipé et des cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants, est trop étroite. Convertir les retenues proportionnelles à la source en prestations fiscales progressives, par la voie d'imputations, de remboursements et de surtaxes perçues après coup, offrirait de notables difficultés et causerait aux administrations cantonales des contributions de gros embarras et de grands frais. Ces difficultés augmenteraient dès que l'on élargirait les bases d'imposition et mettraient en question le résultat visé, qui est un régime fiscal rendu aussi clair et aussi simple que possible.

La nouveauté incontestable de cette proposition et le fait que sa réalisation représenterait une véritable « réforme » et ne consisterait pas simplement à inscrire dans la constitution, avec quelques modifications, des dispositions existant déjà, ne doivent pas être décisifs pour le choix d'un moyen de financement. Remplacer par une innovation un droit fiscal, auquel on est accoutumé et qui a été soigneusement amélioré et équilibré pendant de longues années, ne se justifie que si cette innovation présente des avantages nettement supérieurs. Or, pour les raisons exposées, un système d'impôts sur le rendement ne se révélerait ni supérieur quant à ses effets, ni plus simple quant à la procédure.

### 5. La question des contingents fondés sur l'impôt anticipé

La proposition, discutée pour la première fois en 1946, de prendre l'impôt anticipé comme base des contingents cantonaux en faveur de la Confédération a été exposée en détail dans le message de 1948 (FF 1948, I, 469 à 477; tirage à part, 141 à 149).

Ce projet supposait que l'impôt anticipé actuel serait inscrit dans la constitution et qu'il continuerait sa fonction à l'avenir selon les mêmes principes. Les promoteurs de cette idée admettaient donc que les rendements des titres et avoirs en banque suisses resteraient encore soumis à une retenue à la source de 25 pour cent du rendement, à la charge des créanciers; ces derniers, s'ils sont domiciliés en Suisse, conserveraient le droit d'imputer sur les impôts cantonaux les montants d'impôt anticipé déduits à leur charge ou d'en demander le remboursement. Mais les partisans des contingents fondés sur l'impôt anticipé conseillaient d'améliorer le compte d'Etat de la Confédération d'environ 120 millions de francs par année, en libérant la Confédération de son obligation actuelle d'indemniser les cantons pour la perte fiscale qu'ils subissent en raison des imputations et des remboursements que leur impose le droit fédéral. Les cantons fourniraient donc, sous forme de renonciation à l'indemnité que la Confédération



leur doit actuellement, un contingent s'élevant au montant des droits d'imputation et de remboursement exercés à leur égard.

Dans le message susmentionné, nous avons reconnu la séduisante simplicité d'une telle solution du problème des contingents. Mais, nous rappelons que, si cette proposition était réalisée, la difficulté de trouver des fonds pour les tâches fédérales serait simplement, comme dans tout autre système de contingents, reportée de la Confédération sur les cantons; ces derniers en effet se verraient obligés de chercher, par la voie des impôts, à couvrir un manque de recettes s'élevant à environ 120 millions de francs. Nous insistions en particulier sur le fait que la méthode proposée pour la répartition des contingents ne satisferait que d'une manière insuffisante à la condition — nécessaire — d'une répartition équitable des charges. La comparaison des sacrifices demandés aux cantons sous forme de contingents fondés sur l'impôt anticipé avec les prestations fiscales fournies par les contribuables des cantons montrait que les relations des charges seraient fortement transformées. Certains cantons, afin de couvrir les diminutions de recettes causées par les imputations et remboursements d'impôt anticipé qu'ils devraient prendre à leur charge, seraient obligés de demander à leurs contribuables plus que les prestations nécessaires pour arriver à un total de 120 millions d'impôt pour la défense nationale. Dans d'autres cantons, ce serait le contraire. L'objection que les prestations absolues, même pour les cantons à charge relativement lourde, seraient moins fortes que les prestations actuelles des personnes physiques au titre de l'impôt pour la défense nationale (environ 200 millions de fr.) n'est pas convaincante. Si la Confédération pouvait se contenter de 120 millions de francs, les prestations au titre de l'impôt pour la défense nationale pourraient, naturellement, aussi se réduire dans la proportion de 200 à 120 et les charges resteraient adaptées à la capacité effective. Cette comparaison avec l'impôt pour la défense nationale ne peut guère être sérieusement contestée. Même si cet impôt ne constitue pas une mesure absolue de la capacité fiscale, il est le meilleur moyen actuellement à notre disposition pour juger la capacité fiscale relative des cantons. Les chambres l'ont reconnu, lorsque, contrairement à la décision primitive du Conseil des Etats tendant à l'institution de contingents fondés sur l'impôt anticipé, elles admirent, dans l'arrêté fédéral du 21 mars 1950 (art. 42<sup>ter</sup> Cst.), des contingents cantonaux d'un montant de 70 millions de francs et qu'elles voulurent en principe imposer aux cantons cette prestation totale annuelle proportionnellement aux sommes versées par les personnes physiques pour 1947, 1948 et 1949 au titre de l'impôt pour la défense nationale.

Depuis la publication du message du 22 janvier 1948, la situation ne s'est pas modifiée de façon essentielle. Comme le montre l'annexe 16, si l'on pose les mêmes exigences quant au rendement total, les contingents fondés sur l'impôt anticipé, même d'après les enquêtes les plus récentes,

s'écarteraient très fortement, dans bien des cantons, des prestations faites au titre de l'impôt pour la défense nationale. Ils oscilleraient entre 75 pour cent de ces dernières (Genève, le canton le plus favorisé) et 193 pour cent (Unterwald-le-Bas, le canton le plus désavantagé).

Sans compter que, d'après les résultats de la votation du 4 juin 1950, un tel projet n'aurait guère de chances d'être accepté par le peuple, on ne pourrait donc recommander les contingents fondés sur l'impôt anticipé, même si un rendement de 120 millions de francs devait se révéler suffisant dans le futur programme financier.

## VI. LA SOLUTION PRÉVUE

Considérant les faits exposés, nous sommes arrivés à la conviction que l'on ne peut renoncer à un impôt fédéral direct pour les années à venir. L'impôt fédéral, direct et général, n'est pas seulement préférable aux autres essais de solution du fait qu'il aboutit à une répartition uniforme des charges. Comme il applique des règles unifiées pour déterminer le revenu imposable, il constitue aussi une base qui ne peut guère être remplacée pour fixer d'autres prestations, par exemple les cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants des personnes exerçant une activité lucrative indépendante ou les subventions qui doivent être graduées selon la capacité financière des cantons ou des communes. Notamment avec des taux d'impôt progressifs, il contribue, en outre, à la péréquation financière intercantonale, en ménageant les cantons financièrement faibles.

On devra toutefois, en établissant cet impôt, tenir compte, dans la mesure possible, des objections élevées au cours des discussions préliminaires.

### 1. Renonciation à l'impôt complémentaire sur la fortune

Le premier et le deuxième impôt de guerre (1916 et 1917, et depuis 1921) ont été perçus sur la fortune et le produit du travail des personnes physiques, l'imposition de la fortune étant l'élément le plus important. Ces impôts furent remplacés par la contribution de crise (depuis 1934) et l'impôt pour la défense nationale (depuis 1941), qui avaient tous deux pour objet le revenu total des personnes physiques et qui ne frappaient la fortune que par manière de complément. En raison des impôts cantonaux et communaux élevés sur la fortune et le rendement de la fortune, l'évolution tend à accentuer la charge du revenu. Pour les raisons exposées dans le message du 22 janvier 1948 (FF 1948, I, 504 s.; tirage à part, 176 s.), on devra donc envisager, pour l'impôt fédéral direct à venir, outre l'imposition du rendement net, ainsi que du capital et des réserves des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives, un impôt progressif limité au revenu net des personnes physiques. Pour cette dernière catégorie de contribuables, il convient de renoncer entièrement à l'impôt complémen-

taire sur la fortune, comme le prévoyait déjà le projet de l'impôt d'amortissement en 1948.

## 2. Imposition proportionnelle des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives

Les sociétés à base de capitaux sont assujetties actuellement, au titre de l'impôt pour la défense nationale, à une imposition progressive du bénéfice, graduée selon le rapport entre le bénéfice net et la fortune engagée (capital-actions ou capital social et réserves), ainsi qu'à une imposition complémentaire proportionnelle du capital et des réserves. Les sociétés coopératives doivent payer au même titre un impôt proportionnel sur le rendement net et un impôt complémentaire également proportionnel sur le capital et les réserves.

Comme il était déjà prévu pour l'impôt d'amortissement proposé en 1948, la future législation d'exécution devra de préférence, tant pour les sociétés à base de capitaux que pour les sociétés coopératives, instituer uniformément l'imposition proportionnelle du rendement net, ainsi que du capital et des réserves. Le message du 22 janvier 1948 expose déjà (FF 1949, I, 516; tirage à part, 188) qu'un tel mode d'imposition paraît indiqué pour assurer l'égalité de traitement de ces deux formes de sociétés. Le passage de l'imposition progressive à l'imposition proportionnelle pour les bénéfices des sociétés à base de capitaux se justifie du fait que ces bénéfices sont touchés par l'impôt non seulement entre les mains des sociétés, mais aussi comme élément du revenu des actionnaires et associés dans le cadre de l'imposition progressive des personnes physiques.

## 3. La question d'un impôt sur le bénéfice réparti des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives

Lors des conversations préliminaires engagées par le département des finances et des douanes, il a été proposé de ne pas établir l'impôt des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives comme en matière d'impôt pour la défense nationale, mais de lui donner la forme prévue dans l'arrêté fédéral du 21 mars 1950. Sur la base de cet arrêté, on aurait dû inscrire dans la constitution, à l'article 42*bis*, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre *f*, une disposition selon laquelle les sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives auraient à payer non plus un impôt sur les bénéfices nets *obtenus* pendant une période de calcul de l'impôt, mais un impôt sur les bénéfices *répartis* pendant la période fiscale entre les actionnaires ou sociétaires.

On a recommandé une solution de cette nature, à cause de la simplicité de la méthode de perception et en raison de la possibilité d'encaisser l'impôt, sans embarras et frais notables, avec le droit de timbre sur les coupons qui frappe les mêmes objets. Comme il serait nécessaire, dans cette

méthode d'imposition, de renoncer à imposer les bénéfices employés à la constitution de réserves et de provisions, il s'ensuivrait d'heureuses conséquences du point de vue de la politique économique. On favoriserait ainsi la constitution de réserves, qui pourraient ensuite être mises en œuvre en temps de crise, et l'on faciliterait la constitution de jeunes entreprises. Cette méthode d'imposition encouragerait une politique de stabilité des dividendes, ce qui aurait aussi pour conséquence la stabilité des recettes fiscales. Comme les bénéfices obtenus (dans la mesure où ils ne seraient pas employés à compenser des pertes ultérieures) devraient un jour être répartis, au plus tard lors de la liquidation, le fisc ne serait pas désavantagé à la longue.

A ces avantages s'opposeraient, il est vrai, des inconvénients que l'on ne peut négliger ou minimiser.

Comme l'imposition des bénéfices répartis ne serait applicable qu'aux sociétés à base de capitaux et aux sociétés coopératives, il s'ensuivrait des inégalités dans le traitement fiscal des entreprises économiques, selon qu'elles sont exploitées par des sociétés à base de capitaux ou des sociétés coopératives d'une part, ou par des raisons individuelles ou des sociétés de personnes d'autre part. Aux premières, il serait permis de constituer, pour le montant qu'elles voudraient, des réserves apparentes et latentes et des provisions qui seraient exemptées de l'impôt fédéral; en revanche, les raisons individuelles et les sociétés de personnes devraient payer l'impôt sur les bénéfices employés à constituer des réserves, en l'année même où ces bénéfices auraient été obtenus, quel que soit le destin futur des réserves imposées. Les sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives prospères, auxquelles il est aisé de mettre en réserve de grandes parties du bénéfice, se verraient privilégiées par rapport aux entreprises de même forme, mais ayant un moins bon rendement. Pour les jeunes entreprises qui sont obligées de faire des répartitions au compte de bénéfices futurs (intérêts intercalaires, etc.), l'impôt sur les bénéfices répartis aurait des conséquences défavorables.

L'exécution de l'impôt sur les bénéfices obtenus n'offre (comme actuellement en matière d'impôt pour la défense nationale) aucune difficulté notable, car elle constitue le mode d'imposition usuel dans les cantons. Un seul canton (celui d'Argovie) applique le système de l'impôt sur les bénéfices répartis. D'autre part, l'exécution de l'impôt sur les bénéfices répartis ne se présenterait pas de manière aussi simple que l'imaginent ses partisans, car il ne serait guère possible d'imposer en Suisse pour la totalité de leurs répartitions les sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives qui ont à l'étranger des établissements stables ou qui participent dans une forte mesure, comme entreprises holding, à des sociétés filiales étrangères. Si l'on voulait, comme en matière d'impôt pour la défense nationale (art. 55 de l'arrêté relatif à cet impôt), ne pas tenir compte des

bénéfices obtenus à l'étranger, il faudrait dans ce cas déterminer par une taxation le bénéfice net total et les éléments étrangers. Il n'y aurait donc pas simplification de la méthode actuelle d'imposition. Inversement, l'impôt devrait être complété par une contribution spéciale des établissements stables entretenus en Suisse par des entreprises étrangères, c'est-à-dire qu'il faudrait exiger des sociétés étrangères qui ont des établissements stables en Suisse et y obtiennent des bénéfices, en concurrence avec les entreprises établies dans le pays, par juste compensation, un impôt sur le bénéfice net frappant le rendement des établissements stables qu'ont en Suisse ces sociétés étrangères.

Les conversations préliminaires engagées par le département des finances et des douanes ont montré que les milieux économiques divergent encore d'opinions sur la méthode qui mérite la préférence.

Nous sommes d'avis qu'il faut soumettre à l'imposition les bénéfices *obtenus* pendant la période de calcul. Cette méthode d'imposition aboutit à une répartition des charges plus uniforme et donc plus équitable que l'imposition des bénéfices répartis, instituée jusqu'ici dans un seul canton.

On peut tenir compte des considérations de politique économique avancées par les partisans de l'impôt sur les bénéfices répartis en admettant des amortissements appropriés, comme c'est déjà le cas en matière d'impôt pour la défense nationale (voir annexe 23); l'avantage en revient alors à tous les propriétaires d'entreprises commerciales, et non pas seulement aux sociétés à base de capitaux et aux sociétés coopératives.

#### 4. Autres limitations de la compétence en matière d'imposition

Si la conviction se généralise de plus en plus qu'il ne sera pas possible de réorganiser les finances de la Confédération sans un impôt fédéral direct, de larges milieux hésitent cependant à donner à la Confédération la faculté de légiférer de manière illimitée dans le domaine de l'impôt direct. Les cantons doivent organiser leurs finances en recourant surtout au rendement d'impôts directs. Ils ne doivent pas, dans leur domaine fiscal principal, souffrir de la concurrence de la Confédération plus fortement et plus longtemps que l'exigent les circonstances. Le Conseil fédéral a toujours reconnu le droit préférentiel des cantons sur ce point (voir message du 22 janvier 1948: FF 1948, I, 459 s., 496 s.; tirage à part, 131 s., 168 s.).

Le projet constitutionnel du 22 janvier 1948 avait prévu une limitation quant au fond, et par conséquent aussi indirectement dans le temps, de la compétence pour percevoir l'impôt d'amortissement. Cet impôt devait exclusivement procurer les fonds pour le service des intérêts et l'amortissement, selon un plan établi, d'un montant de 5 milliards de francs à valoir sur l'excédent de la dette de guerre et il devait disparaître une fois ce but atteint. Pratiquement, selon l'évolution normale des choses, il aurait fallu

une durée de perception de 60 ans, limitation qui n'aurait pas eu de portée pratique pour la génération actuelle. Le Conseil des Etats repoussa cet impôt d'amortissement et voulut le remplacer par des contingents fondés sur l'impôt anticipé. Le Conseil national approuva en principe, il est vrai, dans un premier débat, un impôt d'amortissement, mais voulut prévoir un tarif maximum et limiter la durée de perception à 20 ans, dans l'idée qu'après l'expiration de cette période un nouvel arrêté fédéral constitutionnel déciderait du sort ultérieur de l'impôt (décision du Conseil national du 10 juin 1949).

Nous ne nions pas qu'il serait en soi souhaitable d'établir des règles constitutionnelles donnant à la Confédération, pour une période assez longue, la possibilité d'organiser ses finances par la voie de la législation ordinaire. Nous savons qu'il est douteux que ce but puisse être atteint par des dispositions constitutionnelles restreignant par trop la compétence de la Confédération en matière d'imposition et mesurées strictement aux besoins que l'on peut connaître au moment où elles sont édictées. D'autre part, nous ne pouvons nous refuser à reconnaître que les cantons, obligés à couvrir leurs besoins financiers au moyen du rendement des impôts directs, insisteront pour que l'on délimite de façon aussi précise que possible la compétence de la Confédération en ce domaine et que le problème de ces délimitations peut devenir le point critique pour le sort politique du projet constitutionnel. C'est pourquoi, après une étude approfondie de la question, nous sommes arrivés à la conviction qu'il faut se résigner à limiter d'une manière assez considérable, quant au fond et dans le temps, la compétence pour percevoir un impôt fédéral direct, si l'on veut aboutir en temps utile à une solution ayant chance d'être acceptée par le peuple et les cantons et faisant enfin sortir les finances fédérales des régimes provisoires à court terme.

On pourrait envisager de limiter la compétence *quant au fond*, en ne permettant de prélever l'impôt fédéral direct qu'afin de couvrir au fur et à mesure ou après coup les frais extraordinaires pour la défense du pays et la lutte contre les crises. Mais il y aurait des difficultés pour préciser la limite, car on peut très souvent se demander si, par exemple, une dépense militaire entre dans les frais ordinaires ou extraordinaires. En distinguant de telles catégories de dépenses, on serait en outre contraint de tenir des comptes séparés et d'établir des plans d'amortissement dont la signification pratique serait minime, car l'amortissement des dettes n'a qu'une valeur problématique tant que le compte général se clôt avec un déficit. Cette limitation de la compétence selon le but n'aurait non plus qu'une portée minime, vu le montant des dépenses de cette nature déjà accumulées et attendant d'être amorties. Comme la fixation d'un but déterminé pour l'impôt d'amortissement dans le projet du Conseil fédéral du 22 janvier 1948, elle ne signifierait guère plus que la reconnaissance formelle des droits préférentiels des cantons dans le domaine des impôts directs.

Il faut accorder une importance bien plus grande à une limitation *dans le temps*. On peut y parvenir soit en limitant dans le temps les règles constitutionnelles elles-mêmes, soit en restreignant, dans la constitution, à un nombre d'années déterminé d'avance la durée de validité des lois d'exécution. Dans le premier cas, il serait nécessaire, à l'expiration du délai fixé, de procéder à une nouvelle revision constitutionnelle, s'il se révélait indispensable de continuer à percevoir l'impôt. Dans le second cas, le peuple aurait la possibilité d'exercer périodiquement, par la voie du referendum, son droit d'approuver les impôts, sans qu'il soit nécessaire, outre le renouvellement de la loi d'exécution, de reviser la constitution. On pourrait donc envisager des délais plus courts que s'il s'agit de limiter dans le temps une disposition constitutionnelle.

Nous avons préféré limiter la durée de validité de la disposition constitutionnelle. Nous estimons indiqué, suivant ainsi la décision du Conseil national du 10 juin 1949, de prévoir pour l'impôt fédéral direct une durée de perception fixée à 20 ans par la constitution (art. 3, ch. I<sup>er</sup>, préambule et lettre b, du projet d'arrêté).

Les conversations préliminaires engagées par le département des finances et des douanes, l'écho qu'elles ont eu dans le public et les expériences faites au cours des délibérations sur le projet du 22 janvier 1948 font reconnaître qu'on ne peut s'abstenir de fixer aussi dans la constitution la *limite de la charge fiscale*. Il est sans doute regrettable d'enlever ainsi de sa souplesse à la réglementation fiscale; mais les réalités politiques ne peuvent être négligées, si l'on veut que la nouvelle réglementation aboutisse. C'est pourquoi le projet d'arrêté prévoit, pour l'impôt fédéral direct dû par les personnes physiques et les personnes morales, des taux maximums et des montants minimums du revenu imposable (art. 3, ch. III, du projet d'arrêté). Ces minimums et maximums doivent être fixés de telle manière qu'ils permettent l'institution d'un impôt fédéral direct produisant un rendement brut d'environ 250 millions de francs, supposé que la situation économique reste la même qu'actuellement.

Il faut aussi prévoir des limitations du même genre en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires. Les expériences faites jusqu'ici et les délibérations parlementaires de 1948 à 1950, en particulier la décision du Conseil national du 10 juin 1949, font conclure que, du point de vue politique, l'impôt fédéral direct et l'impôt sur le chiffre d'affaires ne peuvent guère être séparés, même à ce sujet (art. 3, ch. I<sup>er</sup>, préambule et lettre a, et ch. II, du projet d'arrêté).

## 5. Déduction des impôts cantonaux et communaux

Lors des conversations préliminaires engagées par le département des finances et des douanes, il a été proposé de ne prendre pour base de l'impôt

fédéral direct dû par les personnes physiques que le montant du revenu diminué des impôts directs cantonaux et communaux.

La question de cette déduction des charges fiscales cantonales a été étudiée de façon très approfondie dans les délibérations de 1948 à 1950. Le Conseil fédéral a exprimé son avis à ce sujet dans son message du 22 janvier 1948 (FF 1948, I, 520; tirage à part, 192) et tout particulièrement dans son rapport du 12/19 octobre 1948 adressé à la commission du Conseil national (FF 1948, III, 617 et 656 à 667; tirage à part, 85 et 124 à 135). Il y rappelait que, si ces déductions étaient admises, il s'ensuivrait une diminution de recettes de plus de 30 pour cent, qu'il faudrait compenser par un relèvement du tarif d'au moins 40 pour cent, afin d'obtenir le rendement fiscal désiré.

Dans ces exposés, on a montré par des exemples que les remaniements des charges résultant de l'application d'un tarif corrigé dans le sens indiqué ne seraient pas dans un juste rapport avec l'accroissement des difficultés de procédure qui résulterait pour les contribuables et les autorités fiscales si l'on admettait ces déductions d'impôt.

Le problème dont il s'agit relève, à proprement parler, de la législation d'exécution. Il ne doit cependant pas être négligé lors de la préparation de dispositions constitutionnelles qui doivent envisager une limite supérieure des taux d'impôt, car la solution qui lui est donnée ne peut rester sans influence sur l'établissement du tarif.

Nous nous en tenons à l'opinion que nous avons défendue en 1948 et nous recommandons de ne pas admettre la déduction des impôts cantonaux et communaux. Il serait contraire aux exigences de l'économie des finances publiques si l'on accordait des allègements fiscaux qui, devant être compensés par la majoration des taux d'impôt, ne constitueraient pour les contribuables qu'un avantage apparent et qui auraient en outre pour conséquence une complication de la procédure et un accroissement correspondant des frais administratifs. On devra, au contraire, dans la législation fiscale future, viser à simplifier la procédure et à éviter des frais administratifs, en renonçant à des raffinements pratiquement sans valeur ou tout au moins sans conséquence.

## 6. La fixation de l'impôt

Nous sommes d'avis qu'il est opportun d'user de la plus grande réserve dans les exigences à imposer aux contribuables. Pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, on devrait pouvoir, croyons-nous, s'en tenir en principe aux taux actuels de l'impôt pour la défense nationale sur le revenu et ne compenser qu'en partie seulement la suppression de l'impôt complémentaire; il suffirait pour cela de prolonger jusqu'à un taux maximum de 15 pour cent l'échelle de la progression de l'impôt pour la défense nationale.



Cette progression s'arrête actuellement un impôt maximum de 9,75 pour cent sur le revenu des célibataires excédant 60 000 francs et sur le revenu des personnes mariées excédant 77 000 francs. Le taux maximum de 15 pour cent serait atteint pour les célibataires avec un revenu imposable de 95 000 francs et pour les personnes mariées avec un revenu imposable de 124 000 francs. Les effets d'un tarif de ce genre sont exposés dans les annexes 20 et 21.

Avec un impôt frappant les sociétés à base des capitaux et les sociétés coopératives, qui devrait être fixé (à 7% du rendement net et à 1<sup>0</sup>/<sub>00</sub> du capital et des réserves) de manière que son rendement corresponde à celui de l'impôt pour la défense nationale frappant les personnes morales, on obtiendrait en tout une recette d'environ 250 millions de francs. Après déduction des parts des cantons, s'élevant à 20 pour cent du rendement brut, il resterait à la Confédération une recette nette de 200 millions de francs par an.

### 7. Principes généraux de la loi d'exécution

On trouvera, dans l'annexe 19, des principes généraux pour l'établissement de l'impôt fédéral direct.

Le tarif prévu dans ces principes généraux suppose que la participation des cantons s'élève à 20 pour cent du rendement brut. Si, selon une suggestion qui a été faite, elle devait être portée à 25 ou 30 pour cent, les taux du tarif devraient être majorés de 7 ou 14 pour cent, afin qu'il reste à la Confédération 200 millions de francs.

## VII. LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE

Le problème de la péréquation financière entre les cantons n'est pas seulement d'ordre économique et social. Il touche aussi à la distribution de la population sur le territoire du pays et, d'une façon très marquée, à la politique générale. Nous l'avons traité d'une façon détaillée dans notre message du 22 janvier 1948. Il n'a pas changé depuis lors. Si notre pays, où les ressources économiques sont loin d'être partout les mêmes, doit demeurer composé d'Etats souverains, il faut un échange constant de prestations entre l'Etat central et les cantons et entre les cantons entre eux.

### 1. L'évaluation de la capacité financière des cantons

Les chambres fédérales et les gouvernements cantonaux ont, en somme, approuvé nos propositions de maintenir et, au besoin, de renforcer la péréquation traditionnelle par l'allocation de subventions différemment mesurées. Par la suite, il a fallu établir certaines directives pour assurer l'exé-

cution de cette péréquation indirecte. La difficulté principale consistait à évaluer la capacité financière des cantons. Pour cela on essaya, de multiples façons, de combiner diverses considérations et divers critères. C'est ainsi qu'on tenta de tenir compte, dans une combinaison idéale, de la situation financière, de la capacité fiscale, de la taxation en vue de l'impôt, de la situation économique et géographique, des charges sociales et des subventions fédérales. On constata cependant que la libre appréciation de chacun de ces points comportait une marge telle que les résultats devaient forcément être très différents. Nous fondant sur l'expérience, nous considérons donc que, pour le moment, la capacité financière des cantons est indiquée le plus sûrement par la somme que produit par tête de population l'impôt pour la défense nationale.

Jusqu'à ce qu'on ait eu de nouveaux chiffres, la capacité financière des cantons a été généralement établie d'après le produit de l'impôt pour la défense nationale, 2<sup>e</sup> période. On employa plus tard les chiffres valables pour la 3<sup>e</sup> période. Comme il n'y avait pas d'impôt fédéral sur la fortune durant cette période, on opéra une rectification en prenant en considération un dixième du produit du sacrifice pour la défense nationale, 2<sup>e</sup> période. Maintenant qu'on dispose, depuis le printemps 1952, des résultats de la 5<sup>e</sup> période de l'impôt pour la défense nationale (imposition des personnes physiques et morales; impôt complémentaire sur la fortune), les subventions sont graduées, en général, suivant la capacité financière établie d'après ces nouveaux résultats. Si cette clé n'est pas tout à fait sûre et ne tient pas compte de tous les facteurs dans la mesure désirable, il a fallu cependant reconnaître qu'elle demeure la seule clé utilisable, la seule clé qu'aient pu approuver *grosso modo* les cantons.

Cela ne doit, naturellement, pas nous dispenser de chercher sans cesse à améliorer cette clé. Nous cherchons actuellement une clé qui indique non seulement la capacité fiscale des cantons, mais aussi leur capacité financière. Le rendement par tête de l'impôt pour la défense nationale comprend forcément le rendement général de l'imposition des personnes physiques et des personnes morales. Le chiffre du rendement par tête ne dit donc pas si la population d'un canton comprend une grande proportion de personnes ayant un revenu moyen ou si un canton compte un grand nombre de gens sans ressources et très peu de personnes ayant un gros revenu ou une grosse fortune. Pour les personnes morales, l'impôt dépend de leur forme juridique. Les sociétés anonymes sont taxées sur le bénéfice net et le capital, les sociétés coopératives sur le revenu net et la fortune. Les associations et les fondations sont traitées comme les personnes physiques, tandis que les corporations de droit public ne sont imposables que sur la fortune. On voit ainsi que le rendement par tête de l'impôt cantonal pour la défense nationale dépend non seulement du nombre des personnes morales mais aussi de la proportion des diverses formes de personnes morales. Les dispositions d'exécution à édicter plus tard nous donneront

l'occasion de traiter à fond ce problème et, peut-être, de présenter des propositions concrètes.

Comme il faut se fonder aujourd'hui encore sur les résultats de l'impôt pour la défense nationale, 5<sup>e</sup> période, nous donnons ci-après un tableau de la capacité financière des cantons, établie suivant ce critère.

### Rendement par tête de l'impôt pour la défense nationale, 5<sup>e</sup> période, 1950

Personnes physiques et personnes morales

Sans surtaxe spéciale

Canton	Par tête de population 1950
	fr.
1. Bâle-Ville . . . . .	150.45
2. Genève . . . . .	98.55
3. Zurich . . . . .	86.—
4. Neuchâtel . . . . .	80.20
5. Bâle-Campagne . . . . .	71.60
6. Glaris . . . . .	70.15
7. Zoug . . . . .	63.80
8. Soleure . . . . .	56.10
9. Berne . . . . .	55.35
10. Unterwald-le-Bas . . . . .	53.75
11. Schaffhouse . . . . .	53.60
12. Argovie . . . . .	49.55
13. Vaud . . . . .	47.35
14. Appenzell Rh.-Ext. . . . .	39.—
15. Saint-Gall . . . . .	38.50
16. Thurgovie . . . . .	36.85
17. Lucerne . . . . .	33.—
18. Tessin . . . . .	26.20
19. Uri . . . . .	25.45
20. Schwyz . . . . .	23.95
21. Grisons . . . . .	23.40
22. Fribourg . . . . .	18.80
23. Valais . . . . .	17.35
24. Unterwald-le-Haut . . . . .	13.65
25. Appenzell Rh.-Int. . . . .	9.90
Moyenne de la Suisse	58.05

Selon ce tableau, les cantons peuvent être aisément répartis en trois groupes principaux. Les chiffres des rendements par tête, qui marquent, d'une façon générale, une gradation très régulière, diffèrent fortement entre les cantons de Vaud et d'Appenzell Rh.-Ext. et entre ceux de Lucerne et du Tessin. Le canton de Vaud et ceux qui le précèdent dans le tableau doivent être considérés comme financièrement forts. Les cantons d'Appenzell Rh.-Ext., Saint-Gall, Thurgovie et Lucerne ont une capacité financière moyenne. Les autres doivent être rangés dans la catégorie des cantons financièrement faibles. Nous fondant sur cette répartition tripartite, nous chercherons, par des subventions différemment mesurées, à renforcer autant que possible la péréquation indirecte et à permettre aux cantons les moins favorisés financièrement d'accomplir les tâches qui leur incombent. Pour que la Confédération puisse venir ainsi en aide aux cantons financièrement faibles, il faut cependant qu'ils soient disposés à chercher à s'aider eux-mêmes. Ainsi on devrait demander aux cantons qui réclament une augmentation des subventions qu'ils utilisent entièrement leurs réserves fiscales. Une comparaison de la taxation pour l'impôt pour la défense nationale (opérée uniformément pour tous les cantons) avec la taxation pour les impôts cantonaux et communaux peut donner ici de précieuses indications. Le tableau ci-après (p. 177) montre que quelques cantons fixent leurs impôts encore bien au-dessous de la moyenne de la Suisse. L'intérêt général commande qu'ils utilisent mieux leurs possibilités fiscales avant que la Confédération affecte de nouvelles ressources à la péréquation financière.

**Rapport existant entre le rendement par tête  
des impôts cantonaux et communaux pour 1950 et celui de l'impôt  
pour la défense nationale, 5<sup>e</sup> période (1950)**

Cantons	Impôt pour la défense nationale, 5 <sup>e</sup> période (1950) par tête	Impôts cantonaux et communaux 1950 par tête	Impôts cantonaux et communaux en multiple de l'impôt pour la défense nationale
	fr.	fr.	
Appenzell Rh.-Ext. . . . .	9.90	121.10	12,23
Valais . . . . .	17.35	173.20	9,98
Tessin . . . . .	26.20	246.60	9,41
Grisons . . . . .	23.40	198.20	8,47
Unterwald-le-Haut . . . . .	13.65	107.50	7,88
Fribourg . . . . .	18.80	145.—	7,71
Thurgovie . . . . .	36.85	258.10	7,00
Lucerne . . . . .	33.—	223.20	6,76
Saint-Gall . . . . .	38.50	257.50	6,69
Schaffhouse . . . . .	53.60	319.40	5,96
Schwyz . . . . .	23.95	139.30	5,82
Vaud . . . . .	47.35	273.50	5,78
Berne . . . . .	55.35	317.10	5,73
Soleure . . . . .	56.10	299.50	5,34
Appenzell Rh.-Ext. . . . .	39.—	202.90	5,20
Zurich . . . . .	86.—	421.10	4,90
Neuchâtel . . . . .	80.20	384.10	4,79
Genève . . . . .	98.55	459.20	4,66
Uri . . . . .	25.45	116.60	4,58
Argovie . . . . .	49.55	226.40	4,57
Bâle-Campagne . . . . .	71.60	293.50	4,10
Glaris . . . . .	70.15	247.80	3,53
Zoug . . . . .	63.80	206.20	3,23
Bâle-Ville . . . . .	150.45	480.90	3,20
Unterwald-le-Bas . . . . .	53.75	109.20	2,03
Moyenne de la Suisse	58.05	302.60	5,21

**2. Les résultats obtenus jusqu'à présent par la péréquation financière**

Les efforts faits jusqu'à présent en vue d'obtenir une péréquation indirecte ont certainement donné de bons résultats pour les cantons financièrement faibles, en particulier pour les cantons de montagne. Ce n'est cependant qu'après un certain temps que de telles mesures produisent tous

leurs effets. On peut cependant constater que, par exemple, dans la moyenne des années 1946 à 1949, pour tous les cantons financièrement faibles, les parts aux recettes de la Confédération et les subventions représentent, par tête de population, une somme plus élevée que le produit des impôts et autres taxes perçues sur leur territoire pour la Confédération. Le tableau ci-après donne toutes les indications à ce sujet :

**Tableau comparatif des parts de la Confédération aux impôts fédéraux et autres taxes et des parts des cantons aux recettes de la Confédération, avec les subventions**

Cantons	Parts des cantons aux recettes de la Confédération		Subventions et contributions de la Confédération aux dépenses cantonales		Parts totales des cantons aux recettes de la Confédération et subventions		Parts de la Confédération aux impôts fédéraux et taxes spéciales		Différence entre colonne 8 et colonne 6 + ou -	
	Par tête fr.	Rang	Par tête fr.	Rang	Par tête fr.	Rang	Par tête fr.	Rang	Par tête fr.	Rang
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Grisons . . . . .	18.65	20	69.60	2	88.25	4	37.10	21	+ 51.15	1
Uri . . . . .	19.80	18	74.95	1	94.75	3	47.20	18	+ 47.55	2
Unterwald-le-Haut .	15.20	24	47.55	7	62.75	15	27.15	23	+ 35.60	3
Tessin . . . . .	19.45	19	54.05	4	73.50	8	40.50	19	+ 33.—	4
Valais . . . . .	17.90	22	44.40	9	62.30	17	31.40	22	+ 30.90	5
Appenzell Rh.-Int. .	13.45	25	32.30	19	45.75	25	16.20	25	+ 29.55	6
Fribourg . . . . .	15.85	23	38.—	16	53.85	22	26.80	24	+ 27.05	7
Schaffhouse . . . .	28.70	11	53.80	5	82.50	6	71.65	11	+ 10.85	8
Schwyz . . . . .	18.65	21	29.90	22	48.55	24	37.80	20	+ 10.75	9
Lucerne . . . . .	24.05	14	43.—	10	67.05	11	56.75	14	+ 10.30	10
Glaris . . . . .	32.45	6	67.30	3	99.75	2	90.05	5	+ 9.70	11
Unterwald-le-Bas .	22.60	17	40.—	13	62.60	16	54.—	16	+ 8.60	12
Vaud . . . . .	23.10	15	33.15	17	56.25	20	55.70	15	+ —.55	13
Appenzell Rh.-Ext.	23.—	16	27.35	24	50.35	23	50.05	17	+ —.30	14
Thurgovie . . . . .	24.75	13	38.70	15	63.45	14	65.30	12	+ 1.85	15
Berne . . . . .	29.30	9	41.70	11	71.—	10	76.95	9	+ 5.95	16
Saint-Gall. . . . .	26.—	12	28.10	23	54.10	21	64.90	13	+ 10.80	17
Bâle-Campagne . .	29.25	10	31.80	20	61.05	19	74.60	10	+ 13.55	18
Argovie . . . . .	30.35	8	40.85	12	71.20	9	85.90	7	+ 14.70	19
Soleure . . . . .	31.15	7	32.70	18	63.85	13	80.35	8	+ 16.50	20
Zoug . . . . .	33.55	5	30.55	21	64.10	12	90.—	6	+ 25.90	21
Zurich . . . . .	40.25	2	45.85	8	86.10	5	113.85	3	+ 27.75	22
Neuchâtel . . . . .	4.10	33	39.90	14	80.—	7	122.30	2	+ 42.30	23
Genève . . . . .	37.20	4	24.55	25	61.75	18	105.50	4	+ 43.75	24
Bâle-Ville . . . . .	55.80	1	48.40	6	104.20	1	163.75	1	+ 59.55	25
Moyenne de la Suisse	29.75		41.05		70.80		78.05		+ 7.25	

Etant donné que les subventions fédérales, depuis 1950, sont de plus en plus mesurées d'après la capacité financière des cantons, on peut admettre que cette tendance s'accroîtra encore à l'avenir. Des chiffres comparatifs ne peuvent pas encore être indiqués, car seuls les résultats de 1950 sont connus, et l'expérience a montré que les particularités des diverses années ne se compensent que sur une longue période.

Ajoutons que la façon dont notre Etat central réussit à s'assurer aujourd'hui les ressources qui lui sont nécessaires constitue déjà un aspect important de la compensation indirecte entre cantons financièrement forts et cantons financièrement faibles. Le tableau de la page 180 indique ce que les cantons, après déduction de leurs parts, ont versé à la Confédération au titre d'*impôts fédéraux* (impôt pour la défense nationale, sacrifice pour la défense nationale, impôt sur les bénéfices de guerre) durant la période de 1946 à 1949.

## Parts de la Confédération aux impôts fédéraux

Moyenne des années 1946 à 1949

Cantons	Impôts fédéraux				
	Impôt pour la défense nationale	Sacrifice pour la défense nationale	Impôt sur les bénéfices de guerre	Total	
				absolu	par tête
1	2	3	4	5	6
	(1 000 fr.)	(1 000 fr.)	(1 000 fr.)	(1 000 fr.)	fr.
Bâle-Ville . . . . .	14 642	9 189	3 591	27 422	161.35
Neuchâtel . . . . .	6 102	4 023	4 032	14 157	120.10
Zurich . . . . .	37 476	30 042	7 848	75 366	111.75
Genève . . . . .	8 414	7 020	2 592	18 026	103.10
Zoug . . . . .	1 668	1 404	180	3 252	88.75
Glaris . . . . .	1 405	1 080	585	3 070	88.30
Argovie . . . . .	9 668	8 667	4 482	22 817	84.35
Soleure . . . . .	6 102	3 717	2 358	12 177	78.60
Berne . . . . .	25 555	19 395	9 945	54 895	75.30
Bâle-Campagne . .	3 430	2 259	1 206	6 895	73.—
Schaffhouse . . . .	1 869	1 710	180	3 759	69.90
Thurgovie . . . . .	3 470	3 852	1 467	8 789	63.65
Saint-Gall . . . . .	8 449	6 597	3 096	18 142	63.40
Lucerne . . . . .	5 295	4 401	1 692	11 388	55.10
Vaud . . . . .	8 172	9 117	1 332	18 621	54.25
Unterwald-le-Bas .	411	450	54	915	52.75
Appenzell Rh.-Ext.	1 171	810	198	2 179	48.70
Uri . . . . .	471	369	414	1 254	45.95
Tessin . . . . .	2 949	2 655	756	6 360	39.30
Schwyz . . . . .	1 136	981	315	2 432	36.54
Grisons . . . . .	2 184	2 079	342	4 605	35.90
Valais . . . . .	2 511	1 512	450	4 473	30.15
Unterwald-le-Haut	203	207	117	527	25.90
Fribourg . . . . .	1 631	1 908	306	3 845	25.30
Appenzell Rh.-Int.	112	72	18	202	15.10
<b>Total</b>	<b>154 496</b>	<b>123 516</b>	<b>47 556</b>	<b>325 568</b>	<b>76.30</b>

Il ressort de ce tableau que, sur le produit des impôts fédéraux faisant l'objet d'une taxation uniforme pour tout le pays, les cantons ont versé en moyenne une somme de 76 fr. 30 par tête de population comme contribution aux dépenses de l'Etat central. Le canton financièrement le plus faible, Appenzell Rh.-Int., contribua pour 15 fr. 10 par habitant, tandis que Bâle-Ville, canton financièrement le plus fort, versa 161 fr. 35.



A côté de ces différentes contributions représentant une partie des ressources nécessaires à la Confédération, diverses mesures seront encore prises pour renforcer la péréquation.

Mentionnons ici les charges qu'assument certains cantons pour des écoles supérieures et des hôpitaux, qui ne sont pas réservés à leurs ressortissants, mais sont à la disposition de chacun. Citons, en outre, la compensation réalisée sous la forme du *financement de l'assurance-vieillesse et survivants*. Les chambres fédérales ont été renseignées sur ce sujet par le message complémentaire du 24 septembre 1946. Pour 1951, les cantons ont payé à l'œuvre d'assurance commune des contributions allant, par tête de population, de 1 fr. 80 pour Appenzell Rh.-Int. à 14 fr. 65 pour Genève. Le tableau de la page 182 indique les contributions effectivement versées par les cantons. Nous précisons cependant qu'il ne s'agit là que des contributions cantonales et non des cotisations des assurés et des employeurs. Ces dernières ne peuvent pas être réparties par cantons, car les caisses de compensation professionnelles perçoivent les cotisations de leurs membres dispersés parfois dans toute une région et quelquefois même sur le territoire entier de la Confédération.

Nous signalons en outre que le programme d'amélioration du *réseau des routes de plaine et des routes alpestres* s'exécutera dans le sens d'un renforcement de la péréquation financière. Les subventions pour l'aménagement de ce réseau seront prélevées sur les parts cantonales au produit des droits d'entrée sur les carburants. Le produit de ces droits dépend dans une mesure prépondérante du nombre des véhicules à moteur immatriculés dans les cantons financièrement forts. Ces derniers sont en général des cantons de plaine, donc tout particulièrement intéressés à l'aménagement des routes de plaine. De 1950 à 1952, les subventions fédérales pour les routes de plaine n'ont atteint, en moyenne, que 33,7 pour cent. L'aménagement des routes alpestres, qui incombe en majeure partie aux cantons financièrement faibles, a fait l'objet d'une subvention fédérale de 65,7 pour cent. Cette différence dans la fixation des subventions fédérales représente un renforcement sensible de la péréquation.

Depuis 1950, les cantons financièrement faibles reçoivent une part spéciale du produit des droits d'entrée sur les carburants, 10 pour cent du produit net étant destiné à la péréquation directe. Cela revient à dire que des suppléments s'élevant à 9,5 millions pour 1950 et 10 millions pour 1951 ont été payés aux cantons de montagne. Un exemple montre que l'aide dans le domaine routier a été poussée très loin. Le canton d'Unterwald-le-Haut, en recevant ses parts pour 1950 et 1951, a récupéré entièrement ses dépenses brutes moyennes des trois années antérieures. L'ampleur de la péréquation rendue possible par la répartition du produit des droits d'entrée sur les carburants ressort particulièrement des tableaux des pages 183 et 184. Ces derniers indiquent, rapportées au nombre des véhicules

automobiles et au chiffre de la population de résidence dans les cantons, les parts cantonales aux produits de ces droits généraux d'entrée et aux subventions pour la péréquation financière.

### Contributions des cantons à l'AVS en 1951

en francs

Cantons	Contributions des cantons avant l'allègement	Allègement fourni par les intérêts du fonds	Quotes-parts restant aux cantons	
			Chiffre absolu	Par tête
Genève . . . . .	2 973 355	—	2 973 355	14.65
Bâle-Ville . . . . .	2 818 288	—	2 818 288	14.35
Zurich . . . . .	10 398 256	—	10 398 256	13.40
Neuchâtel . . . . .	1 670 875	—	1 670 875	13.05
Schaffhouse . . . . .	713 338	—	713 338	12.40
Glaris . . . . .	426 927	—	426 927	11.35
Soleure . . . . .	1 915 195	—	1 915 195	11.25
Berne . . . . .	8 917 321	—	8 917 321	11.10
Bâle-Campagne . . . . .	1 159 666	—	1 159 666	10.80
Vaud . . . . .	4 289 094	279 085	4 010 009	10.60
Argovie . . . . .	2 996 527	—	2 996 527	9.95
Zoug . . . . .	389 234	—	389 234	9.20
Saint-Gall . . . . .	3 290 428	777 533	2 512 895	8.15
Thurgovie . . . . .	1 581 093	379 029	1 202 064	8.05
Appenzell Rh.-Ext. . . . .	516 962	162 288	354 674	7.40
Lucerne . . . . .	2 199 292	627 652	1 571 640	7.05
Unterwald-le-Bas . . . . .	154 922	23 344	131 578	6.80
Tessin . . . . .	1 828 668	801 608	1 027 060	5.85
Grisons . . . . .	1 294 038	626 338	667 700	5.60
Schwyz . . . . .	638 751	312 084	326 667	4.60
Uri . . . . .	265 639	158 595	107 044	3.75
Valais . . . . .	1 219 568	637 628	581 940	3.65
Fribourg . . . . .	1 378 558	854 517	524 041	3.30
Unterwald-le-Haut . . . . .	176 451	131 734	44 717	2.—
Appenzell Rh.-Int. . . . .	120 987	96 599	24 288	1.80
Suisse	53 333 333	5 868 034	47 465 299	10.05

**Parts des droits sur les carburants 1948 rapportées au nombre  
des véhicules automobiles et au chiffre de la population  
de résidence des cantons**

Cantons	Nombre de véhicules à moteur	Parts des droits sur les carburants (parts ordinaires, plus fonds de compensation)				
		chiffre absolu	par véhicule automobile		par tête de population 1941	
		fr.	fr.	Rang	fr.	Rang
Zurich . . . . .	34 488	1 243 385	36.05	23	1.85	24
Berne . . . . .	28 109	2 476 964	88.10	14	3.40	14
Lucerne . . . . .	6 551	233 584	35.65	24	1.15	25
Uri . . . . .	544	304 684	560.10	1	11.15	1
Schwyz . . . . .	1 790	220 369	123.10	9	3.30	17
Unterwald-le-Haut .	555	89 143	160.60	6	4.40	9
Unterwald-le-Bas .	572	74 977	131.10	8	4.30	10
Glaris . . . . .	980	147 079	150.10	7	4.20	12
Zoug . . . . .	1 494	118 239	79.15	16	3.20	19
Fribourg . . . . .	4 784	588 438	123.—	10	3.85	13
Soleure . . . . .	5 744	324 305	56.45	22	2.10	23
Bâle-Ville . . . . .	9 505	578 341	60.85	20	3.40	15
Bâle-Campagne . . .	4 992	317 205	63.55	19	3.35	16
Schaffhouse . . . . .	2 295	178 068	77.60	17	3.30	18
Appenzell Rh.-Ext.	1 569	287 965	183.55	4	6.45	4
Appenzell Rh.-Int..	218	69 177	317.30	3	5.15	5
Saint-Gall . . . . .	9 726	753 567	77.50	18	2.65	21
Grisons . . . . .	3 035	1 241 170	408.95	2	9.70	2
Argovie . . . . .	10 467	610 764	58.35	21	2.25	22
Thurgovie . . . . .	5 949	680 723	114.45	12	4.90	7
Tessin . . . . .	9 173	1 068 261	116.45	11	6.60	3
Vaud . . . . .	18 225	1 705 330	93.60	13	4.95	6
Valais . . . . .	3 729	651 234	174.65	5	4.40	8
Neuchâtel . . . . .	6 166	507 923	82.35	15	4.30	11
Genève . . . . .	18 102	513 580	28.35	25	2.95	20
Totaux ou moyennes pour la Suisse .	188 762	14 984 475	79.40		3.50	

**Parts des droits sur les carburants 1951 rapportées au nombre  
des véhicules automobiles et au chiffre de la population  
de résidence des cantons**

Cantons	Nombre de véhicules à moteur	Part des droits sur les carburants (parts ordinaires, plus fonds de compensation)				
		chiffre absolu	par véhicule automobile		par tête de population 1950	
			fr.	fr.	Rang	fr.
Zurich . . . . .	59 945	1 939 402	32.85	23	2.55	23
Berne . . . . .	45 709	3 042 314	66.55	17	3.80	16
Lucerne . . . . .	11 440	317 771	27.80	24	1.40	25
Uri . . . . .	982	664 058	676.25	2	23.25	3
Schwyz . . . . .	2 999	753 898	251.40	7	10.60	8
Unterwald-le-Haut .	875	412 897	471.90	4	18.65	4
Unterwald-le-Bas .	1 247	93 059	74.60	15	4.80	15
Glaris . . . . .	1 619	211 228	130.45	10	5.60	12
Zoug . . . . .	2 501	228 660	91.45	11	5.40	14
Fribourg . . . . .	7 889	1 392 860	176.55	9	8.80	9
Soleure . . . . .	9 543	526 842	55.20	18	3.10	18
Bâle-Ville . . . . .	16 967	534 984	34.50	22	3.—	22
Bâle-Campagne . . .	9 021	325 131	36.05	21	3.—	21
Schaffhouse . . . . .	3 926	176 479	44.95	20	3.05	19
Appenzell Rh.-Ext.	2 674	664 445	248.50	8	13.85	7
Appenzell Rh.-Int..	467	209 945	449.55	5	15.65	6
Saint-Gall . . . . .	15 852	1 103 573	69.70	16	3.55	17
Grisons . . . . .	5 120	4 582 176	894.95	1	33.40	1
Argovie . . . . .	18 735	906 726	48.40	19	3.—	20
Thurgovie . . . . .	9 786	826 464	84.45	13	5.50	13
Tessin . . . . .	14 020	4 559 523	325.20	6	26.05	2
Vaud . . . . .	29 432	2 224 118	75.55	14	5.90	11
Valais . . . . .	5 672	2 879 279	507.65	3	18.10	5
Neuchâtel . . . . .	10 005	881 265	88.10	12	6.90	10
Genève . . . . .	30 610	442 802	14.45	25	2.20	24
<b>Totaux ou moyennes pour la Suisse .</b>	<b>317 036</b>	<b>29 979 899</b>	<b>94.55</b>		<b>6.35</b>	

### 3. Les mesures pour l'avenir

Les deux derniers tableaux montrent que la nouvelle répartition du produit des droits d'entrée sur les carburants permettrait d'améliorer sensiblement la situation des cantons financièrement faibles. Cette amélioration dans le domaine routier est, certes, désirable. Le fait que les dépenses de divers cantons pour leur réseau routier sont ainsi couvertes partiellement, voire entièrement, indique cependant aussi jusqu'où peut aller la péréquation dans ce domaine. Elle ne peut guère être poussée plus loin.

La réforme des finances devrait toutefois être l'occasion de réaliser une idée lancée précédemment, à savoir que toutes les subventions en faveur des routes automobiles devraient être couvertes par la part cantonale des droits d'entrée sur les carburants. C'est pourquoi nous considérons que les subventions qui sont versées aux quatre cantons pour leurs routes internationales doivent aussi être prélevées à l'avenir sur la part commune des cantons aux droits d'entrée sur les carburants. La disposition constitutionnelle actuelle, suivant laquelle, à raison de leurs routes alpêtres internationales, les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent une indemnité annuelle, a été adoptée à une époque où le produit des droits de douane revenait en entier à la caisse fédérale. Elle visait à assurer aux quatre cantons de montagne une certaine compensation pour les droits de péage qu'ils ne pouvaient plus percevoir sur leurs routes alpêtres internationales. Comme tous les cantons bénéficient maintenant, pour leurs dépenses routières, de prestations annuelles provenant du produit net des droits d'entrée sur les carburants, ces subventions spéciales doivent logiquement être prélevées sur la même recette.

En disant que la péréquation financière dans le domaine routier ne doit pas dépasser certaines limites, nous n'entendons pas exprimer un doute quant à savoir s'il serait désirable ou possible de diminuer les charges des cantons les plus faibles. C'est pourquoi nous considérons qu'il est nécessaire de prendre des mesures complémentaires en vue d'utiliser le plus efficacement possible les ressources disponibles pour la péréquation financière. Alors qu'il suffit, pour la péréquation indirecte, de fixer les taux des subventions suivant la capacité financière des cantons, il faudra, pour renforcer la péréquation directe, modifier des bases légales actuelles ou édicter de nouvelles dispositions.

Nous pensons principalement au nouveau régime des subventions à l'école primaire. La subvention de 1 franc par tête de population, qui, en vertu de la loi du 25 juillet 1903/15 mars 1930, a été augmentée de 60 centimes pour les cantons de montagne d'Uri, Schwyz, Unterwald (le-Haut et le-Bas), Appenzell (Rh.-Int. et Rh.-Ext.), Grisons, Tessin et Valais, peut être considérée comme une mesure de péréquation directe. Le supplément de 60 centimes versé aux cantons du Tessin, sur la base du chiffre

de sa population, et des Grisons, sur celle du nombre de ses habitants de langue romanche et italienne, doit aussi être considéré comme servant au renforcement de la péréquation directe. Dans notre message du 22 janvier 1948, nous avons déjà exposé qu'un renforcement de la péréquation financière devait être tenté dans ce domaine. Des propositions dans ce sens ont déjà été discutées entre-temps avec les représentants des gouvernements cantonaux. La législation d'exécution devra régler la chose.

Lors des délibérations sur le projet du 22 janvier 1948, les chambres avaient arrêté, contrairement à nos propositions, un autre renforcement de la péréquation financière (art. 42 *quinquies*, 2<sup>e</sup> al., Cst.). Par cette disposition, la Confédération devait être autorisée, pour renforcer la péréquation financière, à retenir une somme pouvant atteindre 5 pour cent du produit de l'impôt à la source qu'elle aurait dû remettre aux cantons pour être restitué aux contribuables.

Nous n'avons pas repris cette disposition dans le projet, car il suffit, selon nous, de tirer entièrement profit des sources de recettes actuelles et de régler à nouveau la répartition pour obtenir entre les cantons une péréquation financière satisfaisante. L'augmentation inespérée des droits d'entrée sur les carburants et la possibilité pour la Confédération de prendre pour ainsi dire complètement à sa charge les dépenses pour les routes incombant aux cantons financièrement faibles permettront de résoudre beaucoup plus aisément le problème de la péréquation financière. La retenue d'une partie du produit de l'impôt à la source en vue d'assurer cette péréquation constituerait en outre une mesure nettement injustifiée. Les fonds seraient surtout fournis par les cantons qui bénéficient principalement des restitutions d'impôt à la source, ce qui signifierait que les cantons où l'on fraude le moins devraient contribuer le plus à la péréquation financière. C'est ce qui nous engage à ne pas inclure dans le nouveau projet l'article 42 *quinquies*, 2<sup>e</sup> alinéa, qui avait été envisagé. Nous pensons pouvoir d'autant mieux renoncer à ce moyen complémentaire qu'il devrait être possible, avec les autres mesures indiquées, de mettre les cantons les plus faibles financièrement à même de s'acquitter de leurs tâches après avoir tiré entièrement profit de leurs propres recettes.

## VIII. CONCLUSIONS

### 1. Le catalogue des impôts

Dans notre projet d'arrêté fédéral instituant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération, nous avons prévu, pour l'essentiel, les mesures envisagées dans le projet d'arrêté du 22 janvier 1948, mais en tenant compte des modifications au sujet desquelles les chambres étaient tombées d'accord lors des délibérations de

1948 à 1950. Le nouveau<sup>o</sup> projet concorde donc aussi largement avec l'arrêté fédéral du 21 mars 1950. La différence principale est que les dispositions insérées dans l'arrêté fédéral de 1950 au sujet des contingents d'argent cantonaux (accompagnés d'un impôt sur le bénéfice réparti, le capital et les réserves apparentes des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives) ont été remplacées par une disposition constitutionnelle autorisant la Confédération à percevoir un impôt fédéral direct (art. 3, ch. I<sup>er</sup>, lettre b, et ch. III, du projet d'arrêté).

Les diverses contributions fédérales prévues à côté des droits de douane sont les suivantes :

- a. La *taxe d'exemption du service militaire*, taxe compensatoire, à fixer selon le montant du revenu, due par les citoyens suisses qui ne satisfont pas à leurs obligations militaires en accomplissant un service personnel (service militaire);
- b. Des *droits de timbre* sur titres, y compris les coupons, quittances de primes d'assurance, documents pour le transport de choses et autres documents concernant des opérations commerciales;
- c. Des *impôts anticipés*, c'est-à-dire des impôts qui frappent à la source les rendements de capitaux, les prestations d'assurances, ainsi que les gains faits dans les loteries, et qui, pour les bénéficiaires de ces revenus ayant leur domicile en Suisse, doivent être imputés sur les impôts cantonaux et communaux ou remboursés;
- d. Des *impôts sur le tabac brut et manufacturé*, dans leur forme actuelle et avec leur destination réservée en faveur de l'assurance-vieillesse et survivants;
- e. Un *impôt sur le chiffre d'affaires*, à percevoir pendant les années 1955 à 1974, qui frappe les chiffres d'affaires provenant de transactions en marchandises sur territoire suisse, les prestations liées à ces transactions et l'importation de marchandises. Le tarif sera conçu de telle manière que l'on puisse frapper aussi d'une charge appropriée la consommation non indispensable, pour remplacer l'impôt actuel sur le luxe et l'impôt sur la bière;
- f. Un *impôt fédéral direct*, à percevoir pendant les années 1955 à 1974 sur le rendement net et le capital et les réserves des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives, ainsi que sur le revenu des personnes physiques et des personnes morales qui doivent leur être assimilées (associations, fondations, etc.).

Ces<sup>o</sup> impôts produiraient approximativement les recettes annuelles suivantes :

	Période de prospérité			Période de crise		
	Rendement brut	Part des cantons	Rendement pour la Confédération	Rendement brut	Part des cantons	Rendement par la Confédération
	en millions de francs					
Taxe militaire . . . . .	20	4	16	18	4	14
Droits de timbre . . . . .	105	21	84	85	17	68
Impôt anticipé . . . . .	75	—	75	65	—	65
Imposition du tabac . . . . .	110	—	110	100	—	100
Impôt sur le chiffre d'affaires (y compris l'impôt sur le luxe et l'impôt sur la bière) . . . . .	450	—	450	385	—	385
Impôt fédéral direct . . . . .	250	50	200	225	45	180
	1010	75	935	878	66	812

## 2. Les parts des cantons aux recettes fédérales

En 1951, les parts suivantes aux recettes fédérales ont été versées aux cantons:

<i>Impôts fédéraux</i>	Parts des cantons en millions de francs	
Droits de timbre (20%) . . . . .	20,1	
Taxe militaire (54%) . . . . .	8,4	
Impôt pour la défense nationale (30%) . . . . .	61,1	
Surtaxe spéciale (10%) <sup>(1)</sup> . . . . .	1,6	
2 <sup>e</sup> sacrifice pour la défense nationale (10%) <sup>(2)</sup> . . . . .	0,3	
Impôt sur les bénéfices de guerre (8%) <sup>(3)</sup> . . . . .	<u>1,0</u>	92,5
<i>Autres recettes fédérales</i>		
Droits fiscaux sur les boissons distillées (50%) . . . . .	9,0	
Parts aux droits sur les carburants . . . . .	<u>50,0</u>	<u>59,0</u>
Les parts cantonales aux recettes fédérales ont donc atteint en 1951 le total de . . . . .		151,5
Il s'y ajoute les parts des cantons au bénéfice net de la banque nationale, ci . . . . .	3,4	<u>3,4</u>
	Total	<u>154,9</u>

<sup>(1)</sup> La surtaxe spéciale a été perçue pour 1949 et elle devait être payée en deux tranches annuelles (1949 et 1950).

<sup>(2)</sup> En cours de liquidation. Jour déterminant pour l'estimation de la fortune: 1<sup>er</sup> janvier 1945.

<sup>(3)</sup> En cours de liquidation. Perçu pour les années 1940 à 1946.



En raison de leur portée financière notable, les participations des cantons aux recettes fédérales et au bénéfice de la banque nationale ont déjà été l'objet d'un examen lors des discussions précédentes sur la réorganisation des finances fédérales. Dans le message du 22 janvier 1948, le Conseil fédéral avait relevé le caractère douteux de certaines de ces participations et les critiques de l'opinion publique surtout en ce qui concerne le montant de quelques parts cantonales aux recettes fédérales (FF 1948, I, 547 s.; tirage à part, 219 s.). Reconnaisant que la réglementation actuelle ne partage pas assez nettement la compétence fiscale, qu'elle ne peut guère s'accorder avec l'autonomie fiscale des cantons, qu'elle entraîne une dépense financière non négligeable des cantons à l'égard de la Confédération et qu'elle implique aussi le danger que les sources fiscales des cantons soient moins utilisées, les chambres s'étaient déterminées à suivre les propositions du Conseil fédéral et à décider la suppression des parts cantonales au rendement de la taxe militaire, à celui des droits de timbre et au bénéfice de la banque nationale (art. 3 de l'arrêté fédéral du 21 mars 1950).

Notre nouveau projet prévoit sur ce point les modifications suivantes.

La part des cantons au *bénéfice net de la banque nationale* doit être maintenue.

Il faut maintenir aussi la participation actuelle des cantons au rendement des *droits de timbre* fédéraux. Si l'on veut que la réorganisation des finances fédérales n'oblige pas les cantons à recourir pour leurs propres besoins à de nouvelles sources de recettes donnant des rendements notables, on doit user d'une certaine réserve en réduisant les parts cantonales au rendement des impôts fédéraux, en particulier celles qui sont inscrites dans la constitution. Il en est singulièrement ainsi pour les parts au rendement des droits de timbre fédéraux, car la répartition du montant revenant aux cantons (19,3 millions de francs par an, selon la moyenne des années 1947 à 1951) se règle non pas d'après la provenance du montant d'impôt, mais d'après la population de résidence, et elle agit dans le sens de la péréquation financière intercantonale (art. 42 bis, 1<sup>er</sup> al., lettre a, du projet).

Pour les raisons exposées dans le message du 22 janvier 1948 (FF 1948, I, 552 s.; tirage à part, 224 s.), il faut supprimer la part des cantons au rendement net de la *taxe d'exemption du service militaire* (art. 42, lettre c, du projet). En revanche, les cantons doivent recevoir une indemnité appropriée pour les frais que leur causeront à l'avenir la fixation et la perception de cette taxe. La détermination de l'indemnité, qui ne devrait en aucun cas excéder 20 pour cent des recettes brutes, doit être laissée à la législation d'exécution.

Il y a lieu de maintenir telle quelle la part des cantons au rendement des *droits d'entrée sur les carburants*, qui est fixée à 50 pour cent par l'article 7 de l'arrêté sur le régime financier de 1951 à 1954 et qui s'est élevée à 50 millions de francs en 1951.

Il convient de vouer une attention spéciale à la question de la part que l'on veut attribuer aux cantons sur le rendement d'un nouvel *impôt fédéral direct*, vu les critiques faites à la participation cantonale, relativement élevée, au rendement de l'impôt fédéral pour la défense nationale. Cette participation a été justifiée, à l'époque, par les charges accrues que la guerre a imposées aux cantons. Mais cette raison ne subsiste plus aujourd'hui et ne peut donc plus être opposée au reproche que l'on fait à cette participation des cantons, savoir qu'elle permet à ceux-ci de couvrir une partie notable de leurs besoins financiers à l'aide d'impôts que le souverain cantonal n'a pas approuvés. Une réduction du taux de 30 pour cent est aussi indiquée parce que, étant donnés les besoins financiers de la Confédération, la participation des cantons doit, suivant son ampleur, entraîner une majoration plus ou moins forte des taux du tarif fiscal.

Les parts qui devaient être versées aux cantons sur les impôts fédéraux directs perçus jusqu'ici avec leur collaboration s'élevaient: pour les deux impôts de guerre, à 20 pour cent; pour la contribution de crise, à 40 pour cent; en matière d'impôt pour la défense nationale, à 35 pour cent (1941) et à 30 pour cent (depuis 1942); pour les deux sacrifices (1940 et 1945), ainsi que pour la surtaxe spéciale majorant l'impôt pour la défense nationale (1949), à 10 pour cent. A considérer cet aperçu, le retour au taux de 20 pour cent s'impose. Il paraît aussi supportable du fait que les cantons doivent continuer à participer au rendement des droits de timbre fédéraux, ainsi qu'au bénéfice net de la banque nationale, et qu'ils ne voient pas diminuer leur part aux droits d'entrée sur les carburants pour moteurs (art. 3, ch. III, lettre c, du projet).

En résumé, on constate donc que le nouveau projet est notablement plus favorable pour les cantons que celui de 1948. Non seulement il leur laisse, contrairement à l'arrêté fédéral du 21 mars 1950, leur part de 20 pour cent au rendement des droits de timbre et leur participation au bénéfice net de la banque nationale, mais encore il envisage une indemnité plus élevée pour la fixation et la perception de la taxe militaire (20% au lieu de 8%), ainsi qu'une plus grande participation au rendement de l'impôt fédéral direct (20% au lieu de 10%, selon le projet de 1948). Il est ainsi tenu compte des besoins des cantons autant que possible et en tout cas assez pour que la nouvelle réglementation ne rende pas nécessaires des revisions trop étendues des législations fiscales cantonales.

### 3. Interdiction des arrangements fiscaux

Le fait que divers cantons usent de la pratique des arrangements fiscaux, c'est-à-dire qu'ils imposent certains contribuables en vertu de conventions particulières dérogeant à la réglementation légale générale, a occupé à plusieurs reprises l'opinion publique ces dernières années. On a

vu dans cette pratique une violation du principe de l'égalité devant la loi et on l'a ressentie comme un abus, parce que les avantages fiscaux accordés en particulier à un contribuable le sont aux frais de la généralité et parce qu'il s'ensuit une concurrence déloyale entre les cantons. On a demandé que le droit fédéral interdise ces arrangements qui favorisent l'évasion fiscale, et l'on fondait cette demande sur le fait que la constitution, qui protège les citoyens contre la double imposition, doit aussi garantir aux cantons que leur souveraineté fiscale ne sera pas diminuée par des offres d'allègements fiscaux de la part d'autres cantons.

La question de savoir si la Confédération doit, aussi dans ce domaine, réglementer les relations intercantionales a déjà été proposée aux discussions parlementaires par le projet de réforme des finances du 22 janvier 1948 (FF 1948, I, 621 et 622; tirage à part, 293 et 294). Les chambres y ont répondu par l'affirmative (art. 2 de l'arrêté fédéral du 21 mars 1950). On a, il est vrai, exprimé l'opinion que ces mesures pourraient être inutiles si les abus relevés étaient éliminés de façon durable par un concordat auquel adhèreraient tous les cantons. Dans l'entre-temps, les gouvernements de quatorze cantons ont conclu un concordat « en vue d'appliquer uniformément et sans restrictions les dispositions fiscales à tous les contribuables et biens imposables et d'éviter, sous réserve des clauses du concordat, l'octroi d'avantages fiscaux ». Mais onze cantons n'ont pas encore donné leur adhésion. En outre, les cantons ayant adhéré au concordat ont le droit de s'en départir librement. Vu cette situation, on a soutenu l'opinion, aussi bien au Conseil national qu'au Conseil des Etats, à l'occasion des discussions sur le projet de réforme des finances, qu'il serait justifié d'accorder à la Confédération la faculté d'interdire les arrangements fiscaux, même s'il existe un concordat intercantonal. Celui-ci, a-t-on dit, s'en trouverait renforcé, soutenu et stabilisé.

Il ne peut être indifférent à la Confédération que, dans le domaine fiscal, les Etats qu'elle réunit aient des égards les uns pour les autres ou qu'ils manquent de solidarité. La Confédération délimite et protège dans sa constitution la compétence des cantons en matière d'imposition. Elle en facilite l'exercice par des mesures spéciales (impôt anticipé, impôt de garantie en matière d'assurances, etc.). Elle doit donc considérer comme d'intérêt général que les citoyens pris isolément soient astreints à l'impôt selon la réglementation légale du canton dont ils relèvent. Pour ces raisons, nous estimons que l'article 2 de l'arrêté fédéral du 21 mars 1950, qui aurait dû, par un complément à l'article 46 de la constitution, donner à la Confédération la faculté d'édicter des dispositions législatives contre la pratique des arrangements fiscaux, doit être repris dans le nouveau projet constitutionnel (art. 2 du projet d'arrêté). Le message du 22 janvier 1948 a déjà exposé de quelle manière la Confédération pourrait, le cas échéant, faire usage de cette compétence.

## IX. LE PROJET D'ARRÊTÉ

### 1. Généralités

Le projet se propose, comme celui de 1948—1950, de régler les questions suivantes: recettes fédérales (en particulier réglementation de la compétence fiscale de la Confédération), relations financières des cantons avec la Confédération et entre eux (participation au rendement des impôts fédéraux et des douanes, péréquation financière), gestion des finances fédérales (équilibre des comptes, subventions fédérales, limitation des dépenses). Les objets étant ainsi les mêmes, on peut conserver diverses dispositions que l'on a généralement trouvées bonnes lors des discussions antérieures et qui n'ont pas été critiquées lors de la campagne précédant la votation populaire.

D'autres dispositions de l'arrêté fédéral du 21 mars 1950 ne pouvaient, en revanche, être reprises dans le projet sans que leur contenu soit modifié. Une portée particulière doit être nécessairement attribuée aux modifications de la pièce maîtresse, l'article 42*bis*, qui délimite la compétence fiscale de la Confédération et auquel on avait donné, le 21 mars 1940, une teneur qui a indubitablement suscité l'opposition du peuple lors de la votation du 4 juin 1950.

### 2. Les diverses dispositions en particulier

#### Article premier

L'article 1<sup>er</sup> du projet d'arrêté contient les nouvelles dispositions qui, dans la constitution, devront régir les finances de la Confédération.

*Art. 30 de la constitution.* — Cet article, dans sa teneur actuelle, dispose seulement que le produit des péages appartient à la Confédération et que les cantons qui ont à entretenir des routes alpestres internationales reçoivent des indemnités annuelles de 100 000 (Valais), 160 000 (Uri) et 400 000 francs (Grisons et Tessin). Le projet de 1948—1950 ne se bornait pas à prévoir une majoration de 50 pour cent de ces subventions annuelles. Il complétait aussi l'article 30 par une disposition suivant laquelle tous les cantons se voyaient attribuer une part au produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs. Cette part, d'après le projet du Conseil fédéral, aurait dû être fixée par la législation d'exécution et ne pas excéder 50 pour cent; l'arrêté fédéral du 21 mars 1950 accordait aux cantons de manière ferme la moitié du produit net des droits d'entrée sur les carburants. L'article 7 de l'arrêté sur le régime financier de 1951 à 1954 assura aux cantons, pour les années 1951 à 1954, la moitié de ce produit net. Le présent projet vise à maintenir cette réglementation.

L'article 7 de l'arrêté sur le régime financier de 1951 à 1954, qui a augmenté les indemnités auxquelles ont droit, en vertu de l'article 30,

3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais, « à raison de leurs routes alpestres internationales », ne précise pas si ces indemnités doivent être prises sur la moitié revenant aux cantons du produit net des droits d'entrée sur les carburants. C'est pourquoi le projet dit clairement que les subventions spéciales (1 590 000 fr. au total) pour l'entretien des routes alpestres rentrent dans la part cantonale du produit des droits d'entrée sur les carburants (art. 30, 2<sup>e</sup> al., lettre a).

*Art. 42 de la constitution.* — Cet article doit, comme jusqu'ici, présenter le tableau des recettes principales de la Confédération (message du 22 janvier 1948: FF 1948, I, 615 s.; tirage à part, 287 s.). Le texte proposé se distingue de celui de l'article 42 selon l'arrêté fédéral du 21 mars 1950 en ce qu'il ne mentionne pas le bénéfice net de la banque nationale.

*Lettre g.* Dans l'arrêté fédéral du 21 mars 1950, le texte de la disposition correspondante était: « Par les contingents d'argent des cantons (art. 42<sup>ter</sup>)»; l'article 42<sup>ter</sup> fixait les contingents cantonaux à 70 millions de francs par an et donnait des règles pour fixer la clé de répartition des contingents. Comme l'arrêté fédéral du 21 mars 1950 a été rejeté, lors de la votation populaire du 4 juin 1950, en premier lieu précisément à cause des contingents d'argent qui y étaient prévus, il s'agit de savoir si les contingents d'argent doivent encore être mentionnés parmi les sources constitutionnelles de recettes fédérales. Après une étude approfondie du problème des contingents cantonaux (FF 1948, I, 462 à 486; tirage à part, 134 à 158), le message du 22 janvier 1948 arrivait à la conclusion qu'il n'était pas indiqué de renoncer à inscrire dans la constitution cette source de recettes, même si les contingents ne sont pas propres à couvrir des besoins considérables de la Confédération (FF 1948, I, 615 à 616; tirage à part, 287 à 288). Cette opinion peut encore aujourd'hui se défendre, car il est toujours possible d'admettre que les contingents cantonaux serviront un jour à satisfaire des besoins spéciaux qui ne seraient pas trop considérables (par ex. le financement de la péréquation financière intercantonale). C'est pourquoi la lettre *g* est maintenue dans le projet. La phrase additionnelle précisant que la législation fédérale réglera les contingents des cantons « en tenant compte surtout de leur richesse et de leurs ressources impossibles » (art. 42, lettre *f*, de la constitution actuelle; art. 42, lettre *g*, dans la teneur du projet du 22 janvier 1948) est superflue, s'il est ajouté à la constitution une disposition au sens de l'article 42<sup>quater</sup> du projet.

*Art. 42bis de la constitution.* — Toutes les études en vue de la réorganisation du système fiscal fédéral ont montré que les types d'impôt propres à satisfaire aux besoins financiers de la Confédération sont en nombre limité. Selon nous, les résultats acquis au cours des discussions qui ont eu lieu jusqu'ici engagent et l'évolution historique oblige à mettre à la disposition de la Confédération, outre les contributions que la constitution lui

a attribuées déjà avant 1950, l'impôt anticipé, l'impôt sur le chiffre d'affaires et un impôt direct frappant le revenu des personnes physiques, ainsi que le bénéfice net et le capital et les réserves des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives. Nous croyons que cette combinaison d'attributions fiscales permet de répartir les charges d'une manière équitable du point de vue social et de couvrir suffisamment les dépenses de la Confédération.

Il faut évidemment se garder ici d'oublier que les besoins financiers de la Confédération ne sont pas constants et que, si l'on veut tenir compte de leurs fluctuations, on doit adopter une réglementation fiscale dont la structure soit aussi souple que possible, c'est-à-dire qui ne préjuge pas les détails de la législation. A ce besoin on peut répondre dans la mesure où il s'agit d'impôts dont la Confédération doit disposer de façon durable et qui doivent donc avoir leur fondement dans l'article 42*bis*. En revanche, pour les raisons indiquées au chapitre VI, il faut non seulement limiter dans le temps l'octroi de la compétence pour percevoir l'impôt sur le chiffre d'affaires et un impôt fédéral direct et par conséquent l'inscrire dans une disposition complétant la constitution, mais encore le soumettre quant au fond aux limitations que de larges milieux considèrent aujourd'hui comme une condition de l'approbation du peuple et des cantons (art. 3 du projet d'arrêté).

*1<sup>er</sup> al., lettre a; droits de timbre.* Les droits de timbre fédéraux sont des impôts sur les transactions. Le nom de droits de timbre n'est plus justifié aujourd'hui que comme expression traditionnelle; dans la réglementation actuelle, en effet, le rattachement de l'imposition à des documents déterminés n'a pratiquement plus guère d'importance quant au fond, et l'emploi d'estampilles proprement dites ne joue plus qu'un rôle tout à fait secondaire (timbre sur effets de change).

D'après l'article 41*bis*, 1<sup>er</sup> alinéa du texte actuel, de la constitution, la Confédération peut 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 ». Dans notre message du 22 janvier 1948, nous exprimons l'avis que l'on pourrait définir la compétence, dans l'article 42*bis*, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre *a*, de la constitution, en se bornant à l'expression générale « documents concernant les opérations commerciales » et renoncer à une énumération incomplète d'objets fiscaux; en effet, la législation d'exécution a soumis aussi, par exemple, aux droits sur les titres des documents concernant des rapports de créance et de participation qui n'ont pas le caractère de papiers-valeurs (documents concernant les créances inscrites, les avoirs en banque à long terme et les prêts commerciaux, les participations en commandite, etc.); de même, le droit de timbre sur les primes d'assurance et le droit de timbre sur les coupons, par exemple, ont de tout temps été

perçus, même lorsqu'il n'était pas établi de quittances de primes ou que le versement d'intérêts ou de dividendes n'avait pas lieu contre coupons (FF 1948, I, 617 s.; tirage à part, 289 s.).

La teneur que nous avons proposée le 22 janvier 1948 pour l'article 42 *bis*, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre *a*, « Des droits de timbre sur les documents concernant les opérations commerciales » a reçu, dans l'arrêté fédéral du 21 mars 1950, l'adjonction « y compris les coupons et les documents assimilables ». Dans notre projet pour la lettre *a*, nous n'avions pas mentionné spécialement les coupons, en pensant que la perception du droit de timbre sur les coupons pourrait se fonder sur la lettre *b* (impôt à la source sur les rendements de capitaux). Cependant, comme les chambres voulaient inscrire à la lettre *b* le droit à l'imputation de l'impôt anticipé sur les impôts cantonaux, mais non étendre cette possibilité au droit de timbre sur les coupons, on a dû exprimer, en complétant la lettre *a*, que les rendements de capitaux peuvent être soumis non seulement à l'impôt anticipé, mais aussi au droit de timbre sur les coupons.

Le nouveau projet voudrait, à titre d'illustration, reprendre dans la clause générale la mention des principaux types traditionnels des droits de timbre. Cette manière de faire ne signifie aucunement que la législation soit empêchée d'assimiler d'autres documents à ceux qui sont énumérés spécialement dans la constitution, lorsqu'il s'agit s'assurer l'égalité de traitement fiscal de faits de même nature, ni d'ordonner l'imposition, même quand exceptionnellement il n'est pas fait usage de documents déterminés comme c'est l'habitude dans les transactions.

D'après l'article 41 *bis* actuel, la compétence de la Confédération pour percevoir des droits de timbre « ne s'étend pas aux documents concernant les opérations immobilières et hypothécaires ». Le projet ne reprend pas cette adjonction. Il suit ici le projet du 22 janvier 1948, au sujet duquel le message y relatif (FF 1948, I, 617; tirage à part, 289) s'exprimait ainsi:

« 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 immobilières, 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

(cédulas 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.»

L'article 41 *bis* actuel dispose dans son 2<sup>e</sup> alinéa: « Un cinquième du produit net des droits de timbre est versé aux cantons. » D'après le projet du 22 janvier 1948, cette participation aurait dû cesser à la fin de 1949 et, d'après l'arrêté fédéral du 21 mars 1950, « à la fin de l'année civile pour laquelle l'impôt pour la défense nationale sera perçu une dernière fois ». Pour les raisons exposées au chapitre VIII, 2, nous sommes aujourd'hui d'avis que la part des cantons au rendement des droits de timbre doit être maintenue et que la disposition constitutionnelle doit donner une règle spéciale pour délimiter la clé de répartition, ce qui était jusqu'ici laissé entièrement à la législation d'exécution.

*1<sup>er</sup> al., lettre b; impôt anticipé.* Le maintien de l'impôt anticipé sur les rendements de capitaux suisses et de l'impôt retenu sur les prestations d'assurances s'impose aujourd'hui comme lors des délibérations de 1948 à 1950. D'après les expériences faites jusqu'ici, il est souhaitable et conforme aux intérêts fiscaux de l'ensemble de la Suisse que la Confédération soit autorisée, à l'avenir également, à retenir sur les rendements de capitaux et les lots gagnés dans les loteries un impôt à la source qui s'est révélé précieux pour lutter contre la fraude fiscale et qui, malgré l'application de taux proportionnels, permet une répartition des charges socialement équitable, parce qu'il est imputé sur des impôts progressifs dont la taxation se fait individuellement. Il est de même indiqué de garantir aussi à l'avenir, par des mesures ayant le même caractère, l'imposition des prestations découlant d'assurances.

*1<sup>er</sup> al., lettre c; impôt sur le tabac.* La disposition qui autorise la Confédération à imposer le tabac est aussi reprise de l'arrêté fédéral du 21 mars 1950. Elle doit remplacer l'article 41 *ter* actuel, dont la teneur est la suivante: « La Confédération est autorisée à prélever des impôts sur le tabac brut et manufacturé. »

*1<sup>er</sup> al., lettre d; impôts de rétorsion.* Le droit fiscal suisse respecte en général, même vis-à-vis de l'étranger, les limites que lui fixe l'interdiction de la double imposition intercantonale. Mais, dans de nombreux Etats



étrangers, avec lesquels la Suisse entretient d'étroites relations économiques, d'autres opinions dominent, surtout à l'époque actuelle, sur les limites locales de la souveraineté fiscale et sur l'appartenance fiscale des personnes et des choses. Il s'ensuit que notre économie est de plus en plus en butte à des exigences d'Etats étrangers, qui sont considérées chez nous comme injustes. Tant que la Suisse n'est pas en mesure de répondre à ces empiétements fiscaux de l'étranger par des mesures adéquates, elle n'ira pas loin dans ses efforts pour protéger ses ressortissants par des arrangements internationaux. Vu l'évolution de la situation, c'est donc un besoin urgent de parer aux mesures fiscales étrangères, qui répugnent à notre opinion traditionnelle sur la limitation territoriale de la compétence dans le domaine de l'imposition, en donnant à la Confédération le pouvoir d'ordonner des mesures fiscales de rétorsion. C'est à ce besoin que répond la lettre *d*.

La possibilité d'instituer des impôts fédéraux spéciaux par mesure de représailles vis-à-vis de l'étranger n'existait jusqu'en 1950 que dans le domaine des droits de timbre (art. 9*bis* de la loi sur les droits de timbre). Ce moyen fait défaut s'il s'agit de parer à l'imposition étrangère du revenu et de la fortune, contre laquelle notre économie demande protection. C'est pourquoi, lors des délibérations sur le projet de réforme des finances, la proposition d'instituer une réglementation plus étendue de la compétence en ce domaine a reçu l'approbation de l'Assemblée fédérale. L'arrêté fédéral du 21 mars 1950 se borna, il est vrai, à accorder la compétence pour ordonner des impôts à la source spéciaux (art. 42*bis*, 1<sup>er</sup> al., lettre *c*, du projet d'article constitutionnel), lorsque l'imposition, par mesure de rétorsion, de la fortune appartenant à des étrangers, conçue comme un élément de l'impôt d'amortissement (chap. II, art. 4, 1<sup>er</sup> al., lettre *e*, de la décision du Conseil national), fut tombée avec ce dernier. Mais une compétence plus étendue a été accordée à la Confédération par l'arrêté sur le régime financier de 1951 à 1954, dont l'article 6 donne à l'Assemblée fédérale la faculté d'ordonner elle-même ou de faire ordonner par le Conseil fédéral n'importe quels impôts de rétorsion, en particulier des impôts frappant le revenu de sources suisses et la fortune placée en Suisse.

Le but des impôts de protection et de rétorsion n'est pas de procurer de nouvelles sources de recettes, mais de parer aux empiétements fiscaux de l'étranger. D'après les expériences faites dans les négociations en vue de conclure des conventions pour éviter la double imposition internationale, on peut admettre que déjà la simple existence d'une disposition constitutionnelle ou légale permettant la perception d'impôts de ce genre a un effet prophylactique notable. On peut espérer cet effet d'autant plus sûrement lorsque la faculté de percevoir des impôts de rétorsion est définie de façon plus large et que l'on peut en faire plus vite usage en cas de besoin. C'est pourquoi, d'après le projet, on doit avoir toute liberté, tant en ce qui concerne les genres d'impôt et les conditions de l'assujettissement que

relativement aux taux d'impôt, de prendre les mesures fiscales de rétorsion qui paraissent opportunes dans les relations avec les Etats étranger.

*2<sup>e</sup> al. ; exclusivité de la souveraineté fiscale fédérale.* Cette disposition se trouvait déjà dans l'arrêté fédéral du 21 mars 1950. Elle remplace, pour les droits de timbre, la disposition actuelle de l'article 41 *bis*, 1<sup>er</sup> alinéa, 2<sup>e</sup> phrase, de la constitution. Mais elle est aussi nécessaire pour l'impôt anticipé et l'impôt sur le tabac.

*3<sup>e</sup> al. ; législation d'exécution.* Dans l'arrêté fédéral du 21 mars 1950, la 1<sup>re</sup> phrase du 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 42 *bis* réservait les accords internationaux en vue d'éviter les doubles impositions. Cette adjonction est superflue.

La 2<sup>e</sup> phrase du 3<sup>e</sup> alinéa renferme une disposition spéciale concernant l'établissement des impôts de rétorsion. Elle est analogue à celle de l'article 6 de l'arrêté sur le régime financier de 1951 à 1954 et elle attribue à l'Assemblée fédérale la compétence pour édicter des prescriptions sur la perception des impôts dont parle le 1<sup>er</sup> alinéa, lettre *d*; si elle autorise en outre les chambres à déléguer cette compétence au Conseil fédéral, c'est pour que l'on puisse agir avec la promptitude souhaitable lorsque les circonstances l'exigent particulièrement.

*Art. 42ter de la constitution.* — Le texte du 1<sup>er</sup> alinéa de cet article est identique à celui de l'arrêté fédéral du 24 mars 1950. Pour les explications nous nous référons à celles qui ont été données au chapitre III, 1, *b*, sur les rapports entre les mesures en vue des crises et l'amortissement élastique de la dette.

L'article constitutionnel inséré dans l'arrêté fédéral du 21 mars 1950 contenait à ce sujet un alinéa disant que les cas dans lesquels des subventions peuvent être accordées sont 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. Cette disposition n'a pas été reprise dans le nouvel arrêté. Elle avait été inspirée par l'impression causée par la somme élevée des subventions fondées sur le droit de nécessité. De nos jours, ces subventions sont pour ainsi dire totalement supprimées. Il n'en reste, principalement, que les subventions à but culturel, qui sont allouées par la voie du budget.

Le 2<sup>e</sup> alinéa contient la disposition destinée à mettre un frein aux dépenses. Nous pensons qu'il serait indiqué d'introduire dans la constitution une disposition sur ce point, en même temps que le nouveau régime financier que nous vous proposons. Cependant, il y a constamment eu des discussions et des divergences d'opinions quant à l'interprétation de cette disposition dans la teneur de l'arrêté concernant le régime financier de 1951 à 1954, le texte n'indiquant pas clairement quels sont les arrêtés auxquels s'applique ce frein des dépenses.

Nous fondant sur les expériences recueillies, nous avons tenté de trouver une solution offrant moins de difficultés d'interprétation. Les arrêtés des

chambres qui ont une portée financière sont cependant d'une trop grande diversité pour que l'on puisse supprimer toutes les difficultés en donnant une nouvelle rédaction à la disposition actuelle; il n'est notamment pas possible d'énumérer dans la constitution les différentes espèces d'arrêtés parlementaires auxquels s'applique le frein des dépenses. Si cette institution doit avoir des effets pratiques, il n'y a pas d'autre possibilité que de régler les détails de cette matière compliquée dans un acte législatif spécial adopté en exécution de la disposition constitutionnelle. Et si l'on ne veut pas diminuer l'importance actuelle du frein des dépenses, il sera nécessaire que cet acte soit une loi fédérale.

Le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 42<sup>ter</sup> que nous vous proposons n'est pas contraire à la disposition de l'article 88 de la constitution en vertu duquel le Conseil national et le Conseil des Etats prennent leurs décisions à la majorité absolue des votants; la règle sur le frein des dépenses peut en effet être considérée comme une disposition spéciale primant la disposition générale de l'article 88.

*Art. 42 quater de la constitution.* — Nous avons repris cet article selon sa teneur dans l'arrêté fédéral du 21 mars 1950. Les dispositions qu'il contient ont été discutées ci-dessus dans le chapitre VII concernant la péréquation financière intercantonale et elles n'ont sans doute pas besoin d'être expliquées davantage.

## Art. 2

La proposition de compléter par un 3<sup>e</sup> alinéa l'article 46 de la constitution se trouvait déjà contenue dans le projet du 22 janvier 1948 et elle a été motivée dans le message qui l'accompagnait (FF 1948, I, 621 à 622; tirage à part, 293 à 294). Elle remonte au postulat Bachmann de 1942 et à l'initiative du canton de Zurich de 1954; elle vise à donner à la Confédération la faculté d'agir contre la concurrence que se font les cantons par l'offre de rabais fiscaux et de prendre des mesures pour empêcher que certains contribuables ne soient avantagés d'une manière qui viole l'égalité des droits. Elle a été approuvée par les chambres lors des délibérations de 1948 à 1950 (art. 2 de l'arrêté fédéral du 21 mars 1950).

La reprise de cette proposition dans le nouveau projet semble justifiée notamment du fait que les efforts des cantons pour parer à la concurrence fiscale déloyale par la voie d'un concordat n'ont pas encore eu jusqu'ici de succès décisif (voir chap. VIII, 3).

## Art. 3

Le résultat des tentatives faites jusqu'ici pour réorganiser les finances fédérales sur une base constitutionnelle amène à conclure que l'on hésite encore beaucoup actuellement à accorder à la Confédération le droit de

percevoir des impôts directs, si l'exercice de ce droit ne devait souffrir d'autre restriction que celle du referendum facultatif en matière de lois. D'autre part il faut tenir compte de l'opinion, soutenue par de larges milieux, que l'impôt sur le chiffre d'affaires se justifie seulement à côté d'un impôt fédéral direct et soumettre donc l'impôt sur le chiffre d'affaires à la même limitation de la compétence fédérale que celle qui est réclamée pour l'impôt direct.

Cette limitation devant consister surtout à restreindre dans le temps la souveraineté fiscale accordée par la constitution, la disposition qui doit autoriser la Confédération à percevoir un impôt sur le chiffre d'affaires et un impôt direct ne doit pas figurer à l'article 42bis, mais dans un complément (une « disposition transitoire ») de la constitution. L'article 3 du projet donne la teneur de ce complément, qui doit exprimer le caractère subsidiaire des deux sources fiscales en question.

*Chiffre I<sup>er</sup>.* On établit ici la compétence de la Confédération et l'on en fixe la durée à 20 ans (1955 à 1974), selon la décision du Conseil national du 10 juin 1949.

*Lettre a.* Cette disposition délimite l'objet de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Elle désigne comme tel les chiffres d'affaires provenant de transactions en marchandises et les prestations liées à ces transactions. Elle reprend ainsi la définition donnée dans l'arrêté fédéral du 21 mars 1950. Cette définition permettra une réglementation appropriée quant au fond et aussi, à maints égards, une simplification de l'imposition de divers types de chiffre d'affaires (spécialement les livraisons en matière de constructions).

À la suite, la lettre *a* statue l'exclusivité de la souveraineté fiscale fédérale: les chiffres d'affaires que le droit fédéral déclare imposables ou exonérés expressément ne doivent pas pouvoir être frappés par les cantons d'un impôt sur le chiffre d'affaires.

*Lettre b.* Cette lettre traite de l'impôt fédéral direct, qu'elle désigne sous le nom d'« impôt pour la défense nationale ». Le maintien de ce terme passé en usage se justifie parce qu'il permet de faire la distinction nécessaire entre l'impôt fédéral et les impôts cantonaux directs au moyen d'une expression aisée à retenir. Mais il est aussi recommandé parce que le nouvel impôt fédéral proposé n'est au fond qu'une modification de l'impôt actuel pour la défense nationale et parce que les besoins financiers qu'il doit aider à couvrir ont leur origine surtout dans les frais causés par la défense nationale.

Pour les motifs exposés au chapitre VI, la lettre *b* prévoit que les personnes physiques et les personnes morales qui ne sont pas des sociétés à base de capitaux ou des sociétés coopératives (associations, fondations, collectivités et établissements de droit public ou ecclésiastique, et collectivités du droit cantonal au sens de l'art. 59 du code civil) doivent payer un impôt fédéral direct sur le revenu seulement et non pas aussi sur la

fortune. Il est entendu, comme actuellement en matière d'impôt pour la défense nationale et comme pour l'impôt d'amortissement, qu'il s'agit du revenu total, que ce revenu provienne du produit du travail, du rendement de la fortune ou d'autres sources de recettes. Les sociétés à base de capitaux (sociétés anonymes, sociétés en commandite par actions, sociétés à responsabilité limitée) et les sociétés coopératives doivent au contraire être assujetties à l'impôt fédéral direct tant sur le rendement net que sur le capital et les réserves.

*Chiffre II.* Cette disposition fixe, quant au fond, des limites notables à la législation d'exécution en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires. Cet impôt, qui rapporte annuellement plus de 400 millions de francs, est un des piliers des finances fédérales. Il ne peut donc être question d'y renoncer. Cette opinion s'est clairement exprimée lors du rejet de l'initiative du parti du travail visant à interdire la perception d'impôts sur le chiffre d'affaires, qui a été repoussée, le 20 avril 1952, par 552 122 voix contre 129 243 et par tous les cantons. Il faut considérer que le peuple a aussi voulu indiquer que l'impôt sur le chiffre d'affaires ne doit pas être modifié essentiellement et que la réglementation actuelle doit être maintenue dans ses grandes lignes, notamment en ce qui concerne la délimitation des objets imposables, les exceptions à l'assujettissement et la fixation de l'impôt.

*Lettre a.* En conséquence, comme dans l'arrêté fédéral du 21 décembre 1950, la présente disposition oblige le législateur à exonérer les chiffres d'affaires en denrées alimentaires de première nécessité. En outre, la législation d'exécution pourra ordonner d'autres exonérations, en particulier les exceptions à l'assujettissement que statue aujourd'hui l'article 14, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, de l'arrêté instituant l'impôt sur le chiffre d'affaires.

*Lettre b.* Cette disposition, se rapprochant également de l'arrêté fédéral du 21 mars 1950, précise que les chiffres d'affaires en articles indispensables d'usage courant et matières auxiliaires nécessaires à la production agricole ne seront pas grevés d'une charge excédant 4 pour cent du prix de détail. Que la consommation d'articles indispensables doive être imposée aussi modérément que possible, c'est une évidence. C'est pourquoi la législation d'exécution devra aussi se résigner à certaines difficultés qu'entraîne un traitement spécial des chiffres d'affaires en « articles indispensables d'usage courant »; ces difficultés résulteront avant tout du fait que de nombreux objets d'usage courant peuvent être qualifiés d'indispensables non pas pour eux-mêmes, mais seulement pour une catégorie déterminée de consommateurs (par ex. l'automobile pour le chauffeur de taxi, l'appareil photographique pour le photographe professionnel); elles proviendront aussi du fait que beaucoup d'objets sont bien, quant à l'usage, des objets courants, mais qu'ils peuvent devenir, selon leur exécution et leur prix, des objets de luxe (meubles, tapis, chaussures, montres, etc.).

*Lettre c.* On trouve ici une disposition sur l'impôt à l'importation, qui manquait dans l'arrêté fédéral du 21 mars 1950. Comme l'importation de marchandises, c'est-à-dire le passage de marchandises à la frontière, n'est pas en soi une transaction en marchandises et qu'elle n'est pas forcément précédée ni suivie d'une telle transaction, il faudrait la mentionner dans la constitution à côté des transactions en marchandises, si l'on veut également en faire l'objet de l'imposition, ce qui est indiqué en raison de la concurrence.

*Chiffre III.* Ce chiffre contient les principes généraux pour établir l'impôt fédéral direct (impôt pour la défense nationale).

*Lettre a.* On fixe ici les taux maximums des impôts proportionnels sur le rendement net et sur la fortune à payer par les sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives. Avec ces taux, on ne peut obtenir le rendement fiscal attendu que si l'imposition frappe le rendement net entier (et non pas seulement celui qui est réparti) et, outre le capital, toutes les réserves (et non pas seulement les réserves apparentes). Le projet indique, pour cette raison, le rendement net obtenu comme base de calcul de l'impôt sur le rendement. A ce sujet, les raisons décisives sont notamment celles qui ont été exposées au chapitre VI, sous chiffre 3, contre l'impôt sur les bénéfices répartis.

*Lettre b.* Cette disposition établit le principe de l'imposition progressive pour le revenu des contribuables qui ne sont pas énumérés sous lettre *a* et elle fixe le taux maximum à 15 pour cent; l'application de ce taux maximum sera nécessaire si l'impôt sur le revenu selon lettre *b* et les impôts selon lettre *a* doivent produire ensemble un rendement annuel brut de 250 millions de francs. En outre, la lettre *b* prévoit l'octroi d'une déduction générale d'au moins 2000 francs, ainsi qu'une déduction pour enfants d'au moins 500 francs; elle fixe le montant minimum du revenu imposable à 2000 francs pour les célibataires et à 3000 francs pour les personnes mariées; enfin elle précise que, en raison de la déduction générale, l'assujettissement commence au plus tôt à partir d'un revenu net de 4000 francs pour les célibataires et de 5000 francs pour les personnes mariées (voir annexe 19). Cette réglementation correspond à celle qui est actuellement en vigueur en matière d'impôt pour la défense nationale.

*Lettre c.* Selon le modèle de la réglementation des impôts de guerre, de la contribution de crise et de l'impôt actuel pour la défense nationale, on dispose ici que la perception du nouvel impôt fédéral direct doit être confiée aux cantons. Il en est ainsi également pour les impôts à exiger des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives, du moment que l'on n'admet pas l'impôt sur les bénéfices répartis. En outre, la lettre *c* fixe à 20 pour cent la part des cantons (voir chap. VIII, 2).

## Art. 4

D'après l'article 3 de l'arrêté fédéral du 21 mars 1950, la participation des cantons au rendement de la taxe d'exemption du service militaire, à celui des droits de timbre et au bénéfice de la banque nationale aurait dû cesser à la fin de l'année civile pour laquelle l'impôt pour la défense nationale serait perçu une dernière fois.

Comme le nouveau projet maintient la part des cantons au rendement des droits de timbre et au bénéfice net de la banque nationale (chap. VIII, 2), et qu'il prévoit la perception d'un impôt fédéral direct à la place de l'impôt actuel pour la défense nationale, il est justifié de placer la cessation des droits cantonaux de participation au rendement net de la taxe militaire au moment où expire le régime financier de 1951 à 1954.

## Art. 5

Cette disposition transitoire est analogue à celle de l'article 4, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du 21 mars 1950. Comme cette dernière, elle vise à garantir à la Confédération, pendant la période nécessaire à l'exécution de la nouvelle réglementation constitutionnelle, qu'une partie essentielle de ses moyens de subsistance ne lui échappe pas. C'est pourquoi, jusqu'à ce que les nouvelles sources fiscales lui soient ouvertes, la Confédération doit conserver les recettes dont elle dispose sous le régime financier de 1951 à 1954; de même, les mesures limitées pour diminuer les dépenses doivent demeurer encore quelque temps en vigueur.

L'article 5 du projet déclare applicables au-delà de 1954 les dispositions relatives à d'anciens régimes financiers qui, d'après l'arrêté fédéral du 29 septembre 1950, auraient dû cesser leurs effets à la fin de 1954. Cette nouvelle prorogation concerne les dispositions suivantes:

1. Les dispositions sur le régime financier de 1939 à 1941 (arrêté fédéral du 22 décembre 1938 assurant l'application du régime transitoire des finances fédérales), modifié par le régime financier de 1946 à 1949 (arrêté fédéral du 21 décembre 1945 prorogeant pour la seconde fois le régime financier de 1939 à 1941). Ces dispositions, qui sont mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'arrêté sur le régime financier de 1951 à 1954, doivent être prorogées dans la mesure où elles n'ont pas été abrogées ou ne sont pas devenues sans objet depuis lors. Il s'agit ici, comme l'expose en détail le message du 22 juillet 1949 concernant le régime transitoire des finances de la Confédération (FF 1949, II, 79 s., 90 s.; tirage à part, 8 s., 18 s.), de certaines économies, de divers changements et compléments dans le domaine des droits de timbre, de l'impôt sur la bière et des mesures pour le maintien du crédit national;
2. Les dispositions de l'arrêté fédéral du 20 juin 1947 instituant des mesures spéciales propres à réduire les dépenses de la Confédération, qui sont mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté sur le régime

financier de 1951 à 1954. Il s'agit ici d'économies portant sur la renonciation à l'inscription de certaines annuités d'amortissement et sur la réduction de la subvention à l'office suisse d'expansion commerciale;

3. Les dispositions qui sont mentionnées à l'article 2 de l'arrêté sur le régime financier de 1951 à 1954, savoir les arrêtés pris par le Conseil fédéral, en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, concernant l'impôt pour la défense nationale, l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur le luxe, l'impôt anticipé et l'impôt retenu sur les prestations faites en vertu d'assurances sur la vie.

Toutes ces dispositions, selon l'article 5 du projet, resteront en vigueur, même après le 31 décembre 1954: si elles doivent être remplacées par les lois d'exécution des nouvelles dispositions constitutionnelles, jusqu'à l'entrée en vigueur de ces lois d'exécution; dans les autres cas, jusqu'au 31 décembre 1956 au plus tard. Parmi les lois d'exécution qui, d'après la nouvelle disposition constitutionnelle, doivent remplacer les dispositions mentionnées ci-dessus, il faut citer avant tout les lois concernant les droits de timbre (selon le régime financier de 1939 à 1941), l'impôt anticipé (y compris l'impôt retenu sur les prestations d'assurances), l'impôt sur le chiffre d'affaires (y compris l'impôt sur le luxe et l'impôt sur la bière) et le nouvel impôt pour la défense nationale remplaçant celui qui existe actuellement. En outre, il y a lieu de prévoir la révision de la loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire et l'établissement d'une loi fédérale contenant les dispositions générales du droit fiscal de la Confédération.

### OBSERVATIONS FINALES

L'exposé qui précède montre que l'on a de nouveau examiné toutes les possibilités entrant en ligne de compte pour assurer l'équilibre des finances fédérales après l'expiration du régime financier de 1951 à 1954. Si nous proposons un projet qui ne s'écarte pas fortement de la réglementation actuelle ni du projet de 1948, ce n'est pas en raison d'une idée préconçue, mais parce que toutes les autres possibilités de solution offrent des inconvénients si considérables et se heurtent à des résistances si grandes que l'on ne pourrait s'attendre à les voir accepter ni par les chambres ni par le peuple. C'est pourquoi l'on dira peut-être que la révision constitutionnelle proposée ne mérite pas le nom de « réforme des finances ». Si l'on entend par réforme une organisation complètement nouvelle du système fiscal, ce reproche est fondé. Cependant, notre but ne pouvait être d'aboutir à tout prix à quelque chose de nouveau; nous devons plutôt chercher une solution qui assure l'équilibre des comptes et qui semble possible du point de vue politique. Il faut considérer aussi avant tout la situation financière des cantons. Une modification fondamentale du système fiscal en vigueur, avec une séparation complète de la compétence en matière



d'impôts entre la Confédération et les cantons, obligerait tous les cantons à une réforme fiscale d'ensemble, ce qui ne pourrait être exécuté dans les circonstances actuelles.

Notre projet ne représente pas non plus quant à la forme une réforme proprement dite, car, contrairement aux projets de 1938 et de 1948, il ne contient pas un article statuant simplement la compétence. Ce qu'il contient, c'est une disposition constitutionnelle limitée à vingt ans pour les deux impôts principaux, disposition qui fixe aussi une certaine limite quant au fond. On veut ainsi exprimer que les deux impôts ne peuvent pas être majorés à volonté. D'autre part, les dispositions doivent être assez souples pour que l'on puisse procéder, quant à la nature de l'imposition, aux adaptations et modifications qui se révéleraient peut-être nécessaires au cours de deux dizaines d'années. L'article constitutionnel devrait donc contenir le moins possible de dispositions de détail, pour laisser assez de jeu à la législation, dans le domaine de laquelle le droit du peuple de se faire entendre est également sauvegardé.

Si le projet de réorganisation des finances fédérales correspond largement à la réglementation provisoire actuelle, il faut rappeler que cette réglementation n'est pas le fait du hasard, mais le résultat d'expériences de longues années. Elle se fonde politiquement sur le rapport des forces dans notre pays; elle maintient notamment entre l'imposition directe et indirecte ou, si l'on veut s'exprimer ainsi, entre les charges frappant la possession et la consommation, une proportion qui s'est révélée comme le juste milieu et qui doit être conservée dans le nouveau projet. Au cours de leur évolution, les impôts des deux groupes ont été peu à peu améliorés afin de réaliser de mieux en mieux l'idée de la répartition équitable des charges. Nous rappelons par exemple l'augmentation des déductions exemptes de l'impôt pour la défense nationale et l'extension de la liste des marchandises franches de l'impôt sur le chiffre d'affaires. C'est dans la même ligne que se place aujourd'hui notre proposition de renoncer à l'impôt complémentaire sur la fortune des personnes physiques, qui paraît justifiée en raison de la charge relativement forte que les cantons et les communes imposent au rendement de la fortune.

Nous avons examiné si la nouvelle réglementation des finances devait aussi contenir une disposition donnant l'autorisation, limitée à quelques années, de percevoir des centimes additionnels afin de financer le programme extraordinaire d'armement. Si nous nous en sommes abstenus, c'est avant tout pour ne pas trop charger le présent projet. Il s'agit aujourd'hui principalement de donner à la Confédération, pour un laps de temps assez long, la base juridique lui permettant de se procurer les ressources nécessaires. Sans doute serait-il souhaitable d'amortir complètement les frais du programme d'armement pendant les années où la situation économique est favorable; la décision populaire du 6 juillet 1952 ne le permet malheureusement pas.

Si la situation économique actuelle dure encore un certain nombre d'années et que l'on ne doive pas imposer à la Confédération des charges supplémentaires, il pourrait être possible de compenser, au moins en partie, pendant les années qui vont suivre, l'accroissement des dettes dû aux dépenses supplémentaires pour l'armement. Si, au contraire, le degré d'occupation et le revenu national fléchissent ou que d'autres dépenses extraordinaires deviennent nécessaires en raison de dangers d'ordre économique ou politique, il faudrait se résigner à un notable accroissement du déficit du compte d'Etat.

Il est impossible cependant de prendre aujourd'hui les mesures financières nécessaires pour toutes les éventualités. Le but principal doit être d'assurer à la Confédération, au moins pour des temps en quelque sorte normaux, les ressources indispensables. Nous espérons que les chambres et le peuple reconnaîtront cette nécessité et aideront à faire aboutir cette troisième tentative d'organiser les finances fédérales de façon durable.

Nous avons l'honneur de vous prier d'approuver le projet d'arrêté fédéral ci-annexé instituant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération.

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

Berne, le 20 janvier 1953.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

**ETTER**

*Le chancelier de la Confédération,*

Ch. OSER

9592

Les annexes 1 à 23 figurent après le projet d'arrêté.

---

(Projet)

**ARRÊTÉ FÉDÉRAL**

instituant

**de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier  
de la Confédération***L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 85, chiffre 14, 118 et 121, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 20 janvier 1953,

*arrête :*

## Article premier

Les articles 30, 41*bis*, 41*ter* et 42 de la constitution sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

*Art. 30.* <sup>1</sup> Le produit des péages appartient à la Confédération.

<sup>2</sup> Du produit net des droits d'entrée perçus sur les carburants pour moteurs, la moitié est versée aux cantons, sous forme :

a. De subventions spéciales pour l'entretien de routes alpêtres internationales, savoir :

Uri . . . . .	240 000 francs,
Grisons . . . . .	600 000 francs,
Tessin . . . . .	600 000 francs,
Valais . . . . .	150 000 francs;

b. De subventions pour les dépenses générales concernant les routes ouvertes aux véhicules automobiles;

c. De subventions pour les dépenses consécutives à l'amélioration et à la construction de routes principales appartenant à un réseau à désigner par le Conseil fédéral et dont l'exécution répond à certaines exigences techniques;

d. De subventions supplémentaires pour les charges résultant de la construction et de l'entretien de routes par les cantons financièrement faibles.

<sup>3</sup> La législation fédérale règle le versement des subventions selon le 2<sup>e</sup> alinéa, lettres *b* à *d*.

*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 émoluments;
- c.* Par le rendement net de la taxe d'exemption du service militaire (art. 18);
- d.* Par le produit des péages (art. 30);
- e.* Par la moitié du rendement net de l'imposition des boissons distillées (art. 32 *bis*);
- f.* Par le rendement des impôts fédéraux (art. 42 *bis*);
- g.* Par les contingents d'argent des cantons.

*Art. 42 bis.* <sup>1</sup> La Confédération peut percevoir les impôts suivants:

- a.* Des droits de timbre sur titres, y compris les coupons, quittances de primes d'assurances, documents pour le transport de choses et autres documents concernant des opérations commerciales. Un cinquième du produit net de ces droits est versé aux cantons et il est réparti proportionnellement à la population résidente;
- b.* Des impôts qui frappent à la source les rendements de capitaux, les prestations d'assurances, ainsi que les gains faits dans les loteries, et qui, pour les bénéficiaires de ces revenus ayant leur domicile en Suisse, doivent être imputés sur les impôts cantonaux et communaux ou remboursés. La Confédération rétrocède aux cantons le montant des impôts fédéraux qu'ils ont imputés ou remboursés;
- c.* Des impôts sur le tabac brut et manufacturé;
- d.* Des impôts spéciaux à la charge de personnes domiciliées à l'étranger, pour parer aux mesures fiscales prises par les Etats étrangers.

<sup>2</sup> Les objets que la législation soumet à l'un des impôts fédéraux mentionnés au 1<sup>er</sup> alinéa, lettres *a* à *c*, ou qu'elle déclare exonérés, sont soustraits à toute charge constituée par des impôts cantonaux et communaux du même genre.

<sup>3</sup> La législation fédérale assure l'exécution du présent article. Les dispositions relatives aux impôts selon le 1<sup>er</sup> alinéa, lettre *d*, peuvent être établies par l'Assemblée fédérale ou, sur mandat de cette dernière, par le Conseil fédéral.

*Art. 42ter.* <sup>1</sup> La Confédération prend, en considérant la situation économique du moment, les mesures nécessaires pour équilibrer de façon durable les recettes et les dépenses. Elle doit viser en particulier à amortir méthodiquement les déficits qui se produiraient dans les comptes annuels. Les excédents de recettes doivent être affectés à l'amortissement de la dette.

<sup>2</sup> La majorité des membres de chacun des deux conseils législatifs est requise pour édicter les arrêtés qui ont comme conséquence des dépenses uniques de plus de cinq millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de 250 000 francs, si pour ces arrêtés la votation populaire ne peut être demandée. Une loi fédérale établira les dispositions de détail sur l'exécution de cette prescription.

*Art. 42quater.* Pour fixer les subventions de la Confédération aux cantons, ainsi que les contributions des cantons à la Confédération, si la constitution n'en décide pas autrement, la capacité financière des cantons doit être considérée de façon appropriée. Il en est de même lorsque des subventions fédérales en faveur de tiers sont subordonnées à des prestations cantonales.

## Art. 2

A l'article 46 de la constitution est ajouté le 3<sup>e</sup> alinéa suivant:

*Art. 46, 3<sup>e</sup> al.* La Confédération peut, par voie législative, prendre des dispositions contre les privilèges injustifiés accordés à des contribuables en particulier.

## Art. 3

La constitution fédérale est complétée par les dispositions suivantes:

### I

Pendant les années 1955 à 1974, la Confédération peut percevoir les impôts suivants, outre ceux qui sont de sa compétence en vertu de l'article 42*bis* de la constitution:

- a. Des impôts sur les chiffres d'affaires provenant de transactions en marchandises, ainsi que sur les prestations liées à ces transactions. Les chiffres d'affaires que la Confédération frappe d'un impôt ou qu'elle déclare exonérés ne peuvent être soumis par les cantons et les communes à aucun impôt sur le chiffre d'affaires;
- b. Un impôt pour la défense nationale sur le rendement net, le capital et les réserves des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives, ainsi que sur le revenu net des autres personnes.

## II

Pour l'établissement de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ch. I<sup>er</sup>, lettre a), les règles suivantes sont applicables:

- a. Les chiffres d'affaires en denrées alimentaires de première nécessité seront exonérés;
- b. Les chiffres d'affaires en articles indispensables d'usage courant et matières auxiliaires nécessaires à la production agricole ne seront pas grevés d'une charge excédant 4 pour cent du prix de détail;
- c. L'importation de marchandises sera soumise à un impôt correspondant à la charge qui frappe les transactions en marchandises sur territoire suisse.

## III

Pour l'établissement de l'impôt pour la défense nationale (ch. I<sup>er</sup>, lettre b), les règles suivantes sont applicables:

- a. L'impôt des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives sera calculé selon des taux uniformes n'excédant pas 7 pour cent du rendement net obtenu et 1 pour mille du capital et des réserves;
- b. L'impôt des autres personnes sera calculé d'après un tarif progressif et ne pourra excéder 15 pour cent pour les revenus de la classe la plus élevée du tarif. Du revenu net, le contribuable doit pouvoir déduire au moins 2000 francs, ainsi qu'un montant d'au moins 500 francs pour chaque enfant au-dessous de 20 ans qu'il entretient. L'assujettissement commence lorsque le revenu net, après les déductions mentionnées, atteint 3000 francs ou, pour les célibataires, 2000 francs, donc au plus tôt lorsque le revenu net est de 5000 ou 4000 francs;
- c. La perception de l'impôt sera confiée aux cantons, qui recevront un cinquième du rendement brut.

## IV

La législation fédérale assure l'exécution de ces dispositions constitutionnelles complémentaires.

## Art. 4

La participation des cantons au rendement de la taxe d'exemption du service militaire cesse le 31 décembre 1954.

## Art. 5

Les dispositions mentionnées dans les articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'arrêté fédéral du 29 septembre 1950 concernant le régime financier de 1951 à 1954 restent en vigueur:

- a. Si elles doivent être remplacées par les lois d'exécution des nouvelles dispositions constitutionnelles, jusqu'à l'entrée en vigueur de ces lois d'exécution;
- b. Dans les autres cas, jusqu'au 31 décembre 1956.

## Art. 6

<sup>1</sup> Le présent arrêté doit être soumis au vote du peuple et des cantons

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral est chargé d'en assurer l'exécution.

## Les dépenses de la Confédération

*Annexe I*

212

Estimation pour les années 1955 et suivantes, comparée aux résultats antérieurs (en millions de francs)

Plan pour 1950 et suiv. (22. I. 48)		Résultats des comptes						Budget		Estimation pour 1955 et suiv.	
		1947	1948	1949	1950	1951	Moyenne 1947-1951	1952	1953	Prosperité économ.	Crise
346	<i>Service des intérêts . . . . .</i>	301	298	285	275	275	287	284	286	280	280
230	<i>Autorités et personnel . . . . .</i>	233	237	240	240	257	241	269	270	265	265
113	Rétribution des autorités et du personnel de l'administration civile . . . . .	125	128	124	124	132	127	135	135	133	133
90	Rétribution du personnel du département militaire . . . . .	78	82	86	89	97	86	102	104	100	100
27	Mesures de prévoyance . . . . .	30	27	30	27	28	28	32	31	32	32
52	<i>Dépenses civiles générales (courantes) . .</i>	92	116	125	128	167	126	166	144	150	160
23	Frais de bureau et de matériel, loyers, indemnités . . . . .	47	42	42	44	58	48	59	54	55	55
20	Constructions et mobilier, entretien inclus	21	28	29	33	51	32	41	43	40	50
9	Engagements divers et prestations contractuelles . . . . .	15	15	18	14	24	17	15	13	15	15
—	Allocations pour perte de salaire et de gain	9	31	36	37	34	29	51	34	40	40
310	<i>Dépenses militaires générales (courantes)</i>	298	331	388	384	360	352	410	385	400	400
155	<i>Subventions fédérales (courantes, sans l'AVS) . . . . .</i>	199	194	220	235	245	219	269	277	270	320
38	Transports et communications . . . . .	23	31	34	44	52	37	58	64	60	60
23	Agriculture . . . . .	37	76	50	48	54	57	68	69	60	70
25	Approvisionnement du pays en blé (importation centralisée) . . . . .	—	—	45	33	43	24	43	38	40	40



22	Assurance-maladie, accidents et tuberculose . . . . .	22	23	29	30	32	27	35	36	35	35
19	Culture, sciences et enseignement . . . . .	19	21	23	23	23	22	24	27	25	25
28	Divers . . . . .	98	43	39	57	41	52	41	43	50	90
160	<i>Assurance-vieillesse et survivants . . . . .</i>	—	168	168	168	170	(135)	169	170	170	170
107	Loi sur l'AVS, art. 103, al. 2, Confédération . . . . .	—	107	107	107	107	(86)	107	107	107	107
53	Loi sur l'AVS, art. 103, al. 2, cantons . . . . .	—	53	53	53	53	(42)	53	53	53	53
—	Améliorations de situations pénibles . . . . .	—	8	8	8	10	(7)	9	10	10	10
33	<i>Quotes-parts des cantons aux recettes fédérales . . . . .</i>	112	153	88	161	105	124	160	103	88	78
20	Impôts pour la défense nationale . . . . .	65	107	49	119	65	81	120	60	50	45
12	Régie des alcools . . . . .	15	14	10	10	9	12	8	10	10	9
1	Autres . . . . .	32	32	29	32	31	31	32	33	28	24
<b>1286</b>	<b>Dépenses courantes, total . . . . .</b>	<b>1235</b>	<b>1497</b>	<b>1514</b>	<b>1591</b>	<b>1579</b>	<b>1484</b>	<b>1727</b>	<b>1635</b>	<b>1623</b>	<b>1673</b>
150	<i>Dépenses spéciales . . . . .</i>	289	299	111	106	243	209	309	288	20	200
—	Déficits d'exploitation . . . . .	45	—	—	13	—	12	—	—	} 20	} 200
—	Œuvres internationales . . . . .	21	25	10	4	12	14	4	10		
150	Réduction du coût de la vie — mesures pour combattre les crises . . . . .	223	274	101	61	27	137	7	—		
—	Programme d'armement . . . . .	—	—	—	28	204	(46)	298	278		
—	<i>Investissements . . . . .</i>	481	257	63	43	67	182	37	8	—	—
<b>1436</b>	<b>Dépenses totales . . . . .</b>	<b>2005</b>	<b>2053</b>	<b>1688</b>	<b>1740</b>	<b>1889</b>	<b>1875</b>	<b>2073</b>	<b>1931</b>	<b>1643</b>	<b>1873</b>

## Les recettes de la Confédération

Annexe 2

Estimation pour les années 1955 et suivantes, comparée aux résultats antérieurs (en millions de francs)

214

Plan pour 1950 et suiv. (22. I. 48)		Résultats des comptes					Budget		Estimation pour 1955 et suiv.		
		1947	1948	1949	1950	1951	Moyenne 1947-1951	1952	1953	Prosperité économ.	Crise
39	<i>Produit de la fortune . . . . .</i>	85	75	62	42	46	62	40	45	60	60
482	<i>Recettes fiscales illimitées dans le temps .</i>	570	583	534	647	674	602	640	672	655	533
11	Taxe d'exemption du service militaire .	15	16	16	16	16	16	16	15	20	18
49	Droits de timbre . . . . .	71	69	62	71	73	70	71	76	75	60
85	Imposition du tabac . . . . .	87	109	108	116	118	108	115	123	110	100
270	Droits d'entrée . . . . .	307	304	249	323	336	304	320	310	320	250
60	Droits sur les carburants . . . . .	70	71	81	95	100	83	100	106	100	80
—	Droits supplémentaires . . . . .	18	12	14	12	11	13	8	11	10	10
7	Autres taxes . . . . .	2	2	4	14	20	8	10	31	20	15
78	<i>Quotes-parts et bénéfices d'exploitation .</i>	86	71	73	86	72	77	82	67	75	62
24	Régie des alcools . . . . .	31	27	19	21	18	23	17	19	20	18
3	Banque nationale . . . . .	3	3	3	3	3	3	4	4	3	3
50	PTT . . . . .	25	30	40	50	50	39	40	40	50	40
1	Divers . . . . .	27	11	11	12	1	12	21	4	2	1
102	<i>Autres recettes . . . . .</i>	124	209	160	170	142	161	125	146	145	130
46	Emoluments et recettes administratives .	72	72	61	66	56	65	51	54	54	46
—	Produit de la vente des blés . . . . .	13	—	—	21	—	7	—	—	—	—
8	Autres produits des ventes . . . . .	23	25	26	19	15	22	15	16	16	14
48	Contributions des cantons à l'AVS . . . .	—	48	48	48	43	(37)	47	47	47	47
—	Participations et remboursements de frais	16	64	25	16	28	30	12	29	28	23
<b>701</b>	<b>Recettes illimitées dans le temps, total .</b>	<b>865</b>	<b>938</b>	<b>829</b>	<b>945</b>	<b>934</b>	<b>902</b>	<b>887</b>	<b>930</b>	<b>935</b>	<b>785</b>

716	<i>Recettes limitées dans le temps . . . . .</i>	946	1053	785	1021	811	923	961	795	805	700
—	Droits de timbre . . . . .	27	30	28	29	29	29	29	32	30	25
200	Impôt pour la défense nationale . . . . .	141	325	134	428	219	249	400	200	250	225
—	Sacrifice pour la défense nationale . . . . .	172	43	14	6	3	48	1	1	—	—
—	Impôt sur les bénéfices de guerre . . . . .	70	74	61	23	12	48.	3	0	—	—
102	Impôt anticipé . . . . .	62	76	71	77	74	72.	75	75	75	65
55	Impôts sur la bière et sur les boissons . . . . .	10	10	11	12	13	11	12	13	—	—
330	Impôt sur le chiffre d'affaires . . . . .	436	463	435	415	427	435	410	440	430	370
20	Impôt sur le luxe . . . . .	17	19	18	18	20	18	18	20	20	15
9	Impôt compensatoire . . . . .	11	13	13	13	14	13	13	14	—	—
—	<i>Investissements, marchandises (sans les blés)</i>	417	311	81	69	67	189	12	93	—	—
<b>1417<sup>(1)</sup></b>	<b>Recettes totales . . . . .</b>	<b>2228</b>	<b>2302</b>	<b>1695</b>	<b>2035</b>	<b>1812</b>	<b>2014</b>	<b>1860</b>	<b>1818</b>	<b>1740</b>	<b>1485</b>

(1) Message 22.1.48: 1350; en plus, 33 millions, quotes-parts des cantons, et 48 millions, contributions des cantons à l'AVS, à déduire 14 millions, prélèvements sur les provisions.

## Recettes fiscales de la Confédération selon leur durée de validité

Genres d'impôt	1938	1945	1948	1949	1950	1951	1952 (1)	1953 (1)
	en millions de francs							
<i>I. Recettes fiscales illimitées dans le temps</i>								
Taxe militaire . . . . .	8,9	16,3	16,2	15,7	16,0	15,6	16,0	15,0
Droits de timbre . . . . .	51,1	56,0	68,5	62,1	71,5	73,0	71,0	76,0
Impôt sur le tabac . . . . .	19,5	31,6	61,3	63,4	69,1	72,3	68,0	74,0
Droits de douane . . . . .	274,0	105,2	434,6	387,7	477,9	492,7	474,7	475,3
Autres contributions . . . . .	30,4	0,6	1,5	4,3	13,9	19,6	10,9	31,1
Ensemble (A) . . . . .	383,9	209,7	582,1	533,2	648,4	673,2	640,6	671,4
Moins parts des cantons (2)	14,9	19,9	22,3	20,8	22,9	22,9	22,7	23,3
Reste (B) . . . . .	369,0	189,8	559,8	512,4	625,5	650,3	617,9	648,1
<i>II. Recettes fiscales limitées dans le temps</i>								
Impôt pour la défense nationale (3) . . . . .	50,6	70,8	324,6	134,6	427,7	219,4	400,0	200,0
Sacrifice pour la défense nationale . . . . .	—	85,8	42,9	13,8	5,9	3,3	1,5	1,0
Impôt sur les bénéfices de guerre . . . . .	—	74,0	73,8	61,1	23,0	11,6	2,5	0,3
Impôt anticipé . . . . .	—	126,2	76,1	71,1	77,6	74,5	75,0	75,0
Droits de timbre . . . . .	21,8	23,5	30,2	27,5	28,7	28,6	29,0	32,0
Impôt sur le chiffre d'affaires . . . . .	—	282,5	462,6	435,0	414,5	426,6	410,0	440,0
Impôt sur le luxe . . . . .	—	11,8	18,9	18,0	17,7	20,4	18,0	20,0
Impôt sur la bière . . . . .	13,0	6,2	10,3	11,5	12,0	13,0	12,0	13,0
Impôt compensatoire . . . . .	—	6,7	12,5	12,8	13,0	14,0	12,5	14,0
Ensemble (C) . . . . .	85,4	687,5	1051,9	785,4	1020,1	811,4	960,5	795,3
Moins parts des cantons . . . . .	24,6	39,9	113,6	54,6	124,5	69,6	125,6	66,0
Reste (D) . . . . .	60,8	647,6	938,3	730,8	895,6	741,8	834,9	729,3
<i>III. Recettes fiscales, total</i>								
Ensemble (A + C) . . . . .	469,3	897,2	1634,0	1318,6	1668,5	1484,6	1601,1	1466,7
Moins parts des cantons . . . . .	39,5	59,8	135,9	75,4	147,4	92,5	148,3	89,3
Reste (E) . . . . .	429,8	837,4	1498,1	1243,2	1521,1	1392,1	1452,8	1377,4
	en pour-cent							
Contributions selon I (B)	85,9	22,7	37,4	41,2	41,1	46,7	42,5	47,1
Contributions selon II (D)	14,1	77,3	62,6	58,8	58,9	53,3	57,5	52,9
Total (E)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Budget.

(2) Sans la part des cantons au rendement des droits d'entrée sur les carburants, qui figure comme subvention dans le compte d'Etat (1949: 16,4 millions de fr.; 1950: 47,6 millions de fr.; 1951: 50,0 millions de fr.).

(3) Y compris la contribution de crise.

## Parts des cantons aux recettes fédérales en 1951<sup>(1)</sup>

(selon les relevés de la Confédération)

en mille francs

Cantons	Impôt pour la défense nationale <sup>(2)</sup>	Sacrifice	Impôt sur les bénéfices de guerre	Droits de timbre	Taxe militaire	Régie des alcools 1950-1951	Banque nationale	Total
Zurich .....	9 400	49	177	3 310	1606	1 476	540	16 558
Berne .....	13 414	18	102	3 416	1340	1 524	583	20 397
Lucerne .....	2 124	6	14	951	349	424	165	4 033
Uri .....	148	7	1	122	41	54	22	395
Schwyz .....	233	4	23	303	95	135	53	846
Unterwald-le-Haut .	103	1	—	94	29	42	16	285
Unterwald-le-Bas ..	333	1	0	83	24	37	14	492
Glaris .....	357	1	8	160	67	72	28	693
Zoug .....	786	8	6	180	57	80	29	1 146
Fribourg .....	779	1	12	676	250	302	122	2 142
Soleure .....	1 572	15	149	726	314	324	124	3 224
Bâle-Ville .....	4 416	67	108	837	453	373	136	6 390
Bâle-Campagne ....	1 880	2	13	458	195	204	76	2 828
Schaffhouse .....	836	1	23	245	105	109	43	1 362
Appenzell Rh.-Ext..	245	3	6	204	61	91	36	646
Appenzell Rh.-Int..	8	—	—	57	17	26	11	119
Saint-Gall .....	3 301	34	53	1 317	489	587	229	6 010
Grisons .....	929	12	7	584	181	261	103	2 077
Argovie .....	2 167	9	52	1 281	555	572	216	4 852
Thurgovie .....	1 525	3	9	638	254	284	110	2 823
Tessin .....	1 806	41	7	746	265	333	129	3 327
Vaud .....	5 575	15	142	1 608	677	718	275	9 010
Valais .....	938	7	9	678	266	302	119	2 319
Neuchâtel .....	3 348	14	28	546	297	243	94	4 570
Genève .....	6 494	15	58	864	447	386	140	8 404
<b>Total 1951</b>	<b>62 717</b>	<b>334</b>	<b>1 007</b>	<b>20 084</b>	<b>8434</b>	<b>8 959</b>	<b>3413</b>	<b>104 948</b>
1950	115 551	595	2 705	19 859	8665	10 238	3413	161 026
1949	42 597	1 376	5 164	17 753	8485	9 385	3413	88 173
1948	97 404	4 323	5 916	19 576	8720	13 650	3413	153 002
1947	42 160	17 316	5 451	19 495	7984	15 577	3413	111 396
1946	67 183	46 203	5 592	16 545	9238	8 731	3413	156 905
1945	20 491	8 826	5 872	15 773	8810	8 702	3413	71 887
1938	20 126 <sup>(3)</sup>	—	—	14 452	4826	1 220	3253	43 877

(1) Sans la part des cantons au rendement des droits d'entrée sur les carburants, qui figure dans le compte d'Etat comme subvention (1949: 16,4 millions de fr.; 1950: 47,6 millions de fr.; 1951: 50,0 millions de fr.).

(2) Y compris contribution de crise.

(3) Seulement contribution de crise et impôt de guerre.

## Recettes fiscales totales

### a. D'après les souverainetés fiscales

Années	Impôts fédéraux		Impôts cantonaux		Impôts communaux		Total	
	en millions de fr.	en %	en millions de fr.	en %	en millions de fr.	en %	en millions de fr.	en %
1913	89,1	32,6	85,3	31,2	99,0	36,2	273,4	100,0
1920	278,6	38,2	211,2	29,0	238,7	32,8	728,5	100,0
1933	371,4	41,6	261,0	29,2	261,2	29,2	893,6	100,0
1938	469,3	44,6	300,1	28,5	282,3	26,9	1051,7	100,0
1945	897,2	49,3	460,0	25,3	462,9	25,4	1820,1	100,0
1946	1632,5	61,8	519,2	19,6	491,4	18,6	2643,1	100,0
1947	1515,6	56,4	608,0	22,6	566,3	21,0	2689,9	100,0
1948	1634,0	55,5	691,9	23,5	620,2	21,0	2946,1	100,0
1949	1318,6	48,5	729,6	26,8	671,0	24,7	2719,2	100,0
1950	1668,5	53,9	739,3	23,9	687,6	22,2	3095,4	100,0
1951	1484,6	50,0	775,4	26,1	710,0 <sup>(1)</sup>	23,9	2970,0	100,0

(1) Par estimation.

### b. D'après les genres d'impôt

Années	Impôts sur le revenu et sur la fortune		Impôts sur les transferts de propriété		Impôts sur la consommation et sur la dépense		Total	
	en millions de fr.	en %	en millions de fr.	en %	en millions de fr.	en %	en millions de fr.	en %
1913	165,2	60,4	21,3	7,8	86,9	31,8	273,4	100,0
1920	565,9	77,7	60,2	8,2	102,4	14,1	728,5	100,0
1933	464,0	51,9	86,8	9,7	342,8	38,4	893,6	100,0
1938	567,9	54,0	110,0	10,5	373,8	35,5	1051,7	100,0
1945	1222,5	67,2	130,8	7,2	466,8	25,6	1820,1	100,0
1946	1747,3	66,1	143,5	5,4	752,3	28,5	2643,1	100,0
1947	1521,2	56,5	160,6	6,0	1008,1	37,5	2689,9	100,0
1948	1718,4	58,3	166,5	5,7	1061,2	36,0	2946,1	100,0
1949	1567,2	57,6	154,5	5,7	997,5	36,7	2719,2	100,0
1950	1830,4	59,1	175,3	5,7	1089,7	35,2	3095,4	100,0
1951 <sup>(1)</sup>	1652,1	55,6	180,1	6,1	1137,8	38,3	2970,0	100,0

(1) Impôts communaux: par estimation.

## Charge fiscale grevant le revenu national

## a. Suisse

Années	Revenu national (produit social net) en millions de fr.	Impôts et douanes en millions de fr.	Charge grevant le revenu national en %
1938	9 046	1052	11,6
1945	13 824	1820	13,2
1946	15 658	2643	16,9
1947	17 609	2690	15,3
1948	18 408	2946	16,0
1949	18 190	2719	14,9
1950	19 090	3095	16,2
1951	20 460 <sup>(1)</sup>	2970	14,5

<sup>(1)</sup> Résultat provisoire.

b. Etranger <sup>(1)</sup>

Pays	Années	Revenu national en monnaie du pays	Impôts et douanes	Charge grevant le revenu national en %
Belgique . . . . .	1951	296 000 millions de fr. b.	78 410	26,5
Canada . . . . .	1950/51	17 229 millions de \$c.	3 615	21,0
France . . . . .	1951	9 082 <i>milliards</i> de fr. fr.	2 350	25,9
Grande-Bretagne	1951/52	12 254 millions de £	4 570	37,3
Pays-Bas . . . . .	1948	12 717 millions de fl.	4 160	32,7
Italie . . . . .	1951/52	7 746 <i>milliards</i> de liras	1 400 <sup>(2)</sup>	18,0
Suède . . . . .	1950/51	29 720 millions de cr.	6 682	22,5
Etats-Unis . . . . .	1950/51	278 000 <sup>0</sup> millions de \$	57 939	20,8

<sup>(1)</sup> Les indications relatives au revenu national, ainsi qu'aux rendements des impôts et douanes ont été tirées des sources suivantes:

Belgique      Annuaire statistique 1951; Moniteur belge, no 61/52.  
Canada      Statistical reviews, no 3/51; Public Account 1951.  
France      Journal Officiel, no 81/52; Statistiques et Etudes financières, no 27/51.  
Grande-Bretagne      National Income and Expenditures 1952; Financial Statement 1952.  
Pays-Bas      Jaarcijfers 1950; Statistische onderzoeken, no 4/50.  
Italie      Compendio Statistico 1951; Supplemento alla Gazzetta Ufficiale, no 202/52.  
Suède      Stat. Jahrbuch 1951; Staatsrechnung 1950/51.  
Etats-Unis      Treasury Bulletin, no 9/51; Annual Abstract of Statistics 1951.

<sup>(2)</sup> Estimation.

## La charge fiscale du produit du travail (moyenne des chefs-lieux de cantons) <sup>(1)</sup>

Annexe 7

en pour-cent du produit du travail

Charge fiscale	1938	1945	1948	1949	1950	1951	1952
	Revenu de 5000 fr.						
Cantons et communes . . . . .	4,1	4,1	3,7	3,6	3,4	3,4	3,4
Confédération, impôt pour la défense nationale <sup>(2)</sup> . . . . .	0,2	0,9	0,9	0,5	0,2	0,2	0,2
Ensemble	4,3	5,0	4,6	4,1	3,6	3,6	3,6
	Revenu de 10 000 fr.						
Cantons et communes . . . . .	7,1	7,3	7,0	6,8	6,7	6,6	6,6
Confédération, impôt pour la défense nationale <sup>(2)</sup> . . . . .	0,6	1,6	1,6	1,4	1,1	1,1	1,1
Ensemble	7,7	8,9	8,6	8,2	7,8	7,7	7,7
	Revenu de 15 000 fr.						
Cantons et communes . . . . .	9,0	9,5	9,3	9,2	9,0	8,9	9,0
Confédération, impôt pour la défense nationale <sup>(2)</sup> . . . . .	0,9	2,4	2,4	2,1	1,8	1,8	1,8
Ensemble	9,9	11,9	11,7	11,3	10,8	10,7	10,8
	Revenu de 25 000 fr.						
Cantons et communes . . . . .	11,2	12,2	12,4	12,3	12,0	12,1	12,4
Confédération, impôt pour la défense nationale <sup>(2)</sup> . . . . .	1,5	3,9	3,9	3,6	3,3	3,3	3,3
Ensemble	12,7	16,1	16,3	15,9	15,3	15,4	15,7
	Revenu de 50 000 fr.						
Cantons et communes . . . . .	12,9	14,3	15,1	14,9	14,6	15,2	15,6
Confédération, impôt pour la défense nationale <sup>(2)</sup> . . . . .	3,5	6,7	6,7	6,5	6,2	6,2	6,2
Surtaxe spéciale <sup>(3)</sup> . . . . .	—	—	—	2,2	2,2	—	—
Ensemble	16,4	21,0	21,8	23,6	23,0	21,4	21,8
	Revenu de 100 000 fr.						
Cantons et communes . . . . .	(4)	(4)	16,3	16,1	15,7	16,4	16,9
Confédération, impôt pour la défense nationale <sup>(2)</sup> . . . . .	(4)	(4)	9,8	9,7	9,6	9,6	9,6
Surtaxe spéciale <sup>(3)</sup> . . . . .	—	—	—	4,3	4,3	—	—
Ensemble	(4)	(4)	26,1	30,1	29,6	26,0	26,5
<p><sup>(1)</sup> Prestation fiscale d'une personne mariée, sans enfants, exerçant une activité lucrative dépendante.  <sup>(2)</sup> 1938: contribution de crise.  <sup>(3)</sup> Tranche annuelle.  <sup>(4)</sup> Non étudié du point de vue statistique.</p>							



**Charge fiscale de la fortune et du rendement de la fortune (4%)**  
en pour-cent du rendement de la fortune

Charge fiscale	1938	1945	1948	1949	1950	1951	1952
<b>Fortune de 50 000 fr., rendement de 2000 fr.</b>							
Cantons et communes . . . . .	18,8	18,0	15,5	15,2	15,1	14,0	14,0
Confédération:							
Impôt pour la défense nationale (2) . . . . .	—	—	—	—	—	—	—
Impôt complémentaire (2) . . . . .	0,4	—	1,5	1,5	1,5	0,8	0,8
Sacrifice pour la défense nationale (3) . . . . .	—	7,5	—	—	—	—	—
Droit sur les coupons . . . . .	4,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Ensemble	23,2	30,5	22,0	21,7	21,6	19,8	19,8
<b>Fortune de 100 000 fr., rendement de 4000 fr.</b>							
Cantons et communes . . . . .	20,9	20,9	18,8	18,5	18,5	17,7	17,6
Confédération:							
Impôt pour la défense nationale (2) . . . . .	—	0,6	0,6	0,3	—	—	—
Impôt complémentaire (2) . . . . .	0,5	—	1,8	1,8	1,8	1,2	1,2
Sacrifice pour la défense nationale (3) . . . . .	—	11,8	—	—	—	—	—
Droit sur les coupons . . . . .	4,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Ensemble	25,4	38,3	26,2	25,6	25,3	23,9	23,8
<b>Fortune de 500 000 fr., rendement de 20 000 fr.</b>							
Cantons et communes . . . . .	28,1	29,4	28,9	28,7	28,6	29,0	29,1
Confédération:							
Impôt pour la défense nationale (2) . . . . .	1,2	3,2	3,2	2,8	2,6	2,6	2,6
Impôt complémentaire (2) . . . . .	1,4	—	3,8	3,8	3,8	3,4	3,4
Sacrifice pour la défense nationale (3) . . . . .	—	25,0	—	—	—	—	—
Droit sur les coupons . . . . .	4,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Ensemble	34,7	62,6	40,9	40,3	40,0	40,0	40,1
<b>Fortune de 1 000 000 fr., rendement de 40 000 fr.</b>							
Cantons et communes . . . . .	31,7	33,3	33,5	33,2	33,1	33,5	33,7
Confédération:							
Impôt pour la défense nationale (2) . . . . .	2,4	5,6	5,6	5,3	5,1	5,1	5,1
Impôt complémentaire (2) . . . . .	3,1	—	6,2	6,2	6,2	5,9	5,9
Sacrifice pour la défense nationale (3) . . . . .	—	33,3	—	—	—	—	—
Droit sur les coupons . . . . .	4,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Ensemble	41,2	77,2	50,3	49,7	49,4	49,5	49,7

(1) Prestation fiscale d'une personne mariée, sans enfants.

(2) 1938: contribution de crise.

(3) Une tranche annuelle.

## Rendements bruts de l'impôt pour la défense nationale

Rentrées selon le compte d'Etat, en millions de francs

Années	1re période	2e période	3e période	4e période	5e période	6e période	Total
1941	0,0	—	—	—	—	—	0,0
1942	84,9	—	—	—	—	—	84,9
1943	101,2	46,4	—	—	—	—	147,6
1944	12,0	192,5	0,0	—	—	—	204,5
1945	5,9	59,6	1,6	—	—	—	67,1
1946	2,8	11,9	208,2	—	—	—	222,9
1947	1,5	7,4	86,8	44,6	—	—	140,3
1948	4,0	4,6	14,8	300,3	—	—	324,1 <sup>(1)</sup>
1949	2,3	3,4	6,0	97,7	21,4	—	134,2 <sup>(2)</sup>
1950	0,6	1,0	3,3	16,2	342,4	—	427,5 <sup>(3)</sup>
1951	0,2	0,5	2,1	7,3	178,9	14,7	219,3 <sup>(4)</sup>
1952	0,1	.	.	11,9 <sup>(5)</sup>	17,9	351,1	384,7 <sup>(6)</sup>
<b>Ensemble</b>	<b>215,5</b>	<b>327,3</b>	<b>322,8</b>	<b>478,0</b>	<b>560,6</b>	<b>365,8</b>	<b>2357,1 <sup>(7)</sup></b>

<sup>(1)</sup> Y compris impôt à forfait (0,4 million de fr.).  
<sup>(2)</sup> Y compris surtaxe spéciale (2,7 millions de fr.) et impôt à forfait (0,7 million de fr.).  
<sup>(3)</sup> Y compris surtaxe spéciale et impôt à forfait (64 millions de fr.).  
<sup>(4)</sup> Y compris surtaxe spéciale et impôt à forfait (15,6 millions de fr.).  
<sup>(5)</sup> Y compris les arriérés restant de la 2e et de la 3e période.  
<sup>(6)</sup> Y compris surtaxe spéciale (3,7 millions de fr.).  
<sup>(7)</sup> Y compris surtaxe spéciale (85,9 millions de fr.) et impôt à forfait (1,2 million de fr.).

## Rendements bruts de l'impôt pour la défense nationale

Résultats statistiques, en millions de francs

Catégories	4e période de l'impôt 1948		5e période de l'impôt <sup>(1)</sup>			
			1949		1950	
<i>Personnes physiques</i>						
Revenu <sup>(2)</sup> . . . . .	161,8		183,0		155,7	
Fortune . . . . .	39,8	201,6	42,4	225,4	42,4	198,1
<i>Sociétés anonymes</i>						
Rendement . . . . .	42,4		59,0		58,5	
Capital . . . . .	7,8	50,2	8,8	67,8	8,8	67,3
<i>Sociétés coopératives</i>						
Rendement . . . . .	2,4		2,6		2,6	
Capital . . . . .	0,8	3,2	0,9	3,5	0,9	3,5
<i>Autres personnes morales</i>						
Revenu . . . . .	1,0		1,5		1,4	
Fortune . . . . .	2,2	3,2	2,5	4,0	2,5	3,9
<i>Ristournes et rabais</i> . . .	0,6	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8
<b>Total</b>		<b>258,8</b>		<b>301,5</b>		<b>273,6</b>

<sup>(1)</sup> En 1949, on a accordé une déduction de renchérissement de 1000 fr., portée à 2000 fr. depuis 1950. La différence du résultat de l'impôt sur le revenu montre directement les effets fiscaux de la majoration du montant dont la déduction a été autorisée.  
<sup>(2)</sup> Y compris bénéfices en capital.

## Impôt pour la défense nationale 1950

Rendement brut par cantons, en millions de francs

Cantons	Impôt des personnes physiques			Impôt des personnes morales	Impôt sur les ristournes et rabais	Total
	Impôt sur le revenu	Impôt sur la fortune	Total			
Zurich .....	41,7	11,7	53,4	13,3	0,2	66,9
Berne .....	25,2	6,6	31,8	12,5	0,1	44,4
Lucerne.....	3,8	1,3	5,1	2,3	0,0	7,4
Uri .....	0,4	0,1	0,5	0,2	0,0	0,7
Schwyz .....	1,0	0,3	1,3	0,4	0,0	1,7
Unterwald-le-Haut .	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,3
Unterwald-le-Bas ..	0,4	0,2	0,6	0,4	0,0	1,0
Glaris .....	1,3	0,5	1,8	0,8	0,0	2,6
Zoug .....	1,2	0,5	1,7	1,0	0,0	2,7
Fribourg .....	1,6	0,6	2,2	0,8	0,0	3,0
Soleure .....	5,0	1,0	6,0	3,5	0,1	9,6
Bâle-Ville .....	14,2	2,9	17,1	12,3	0,2	29,6
Bâle-Campagne ....	4,8	1,0	5,8	1,9	0,0	7,7
Schaffhouse .....	1,9	0,5	2,4	0,7	0,0	3,1
Appenzell Rh.-Ext..	1,1	0,4	1,5	0,4	0,0	1,9
Appenzell Rh.-Int..	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Saint-Gall .....	7,3	2,0	9,3	2,6	0,0	11,9
Grisons .....	1,7	0,6	2,3	0,9	0,0	3,2
Argovie.....	8,0	2,1	10,1	4,7	0,1	14,9
Thurgovie .....	3,3	1,2	4,5	1,0	0,0	5,5
Tessin .....	2,7	0,9	3,6	1,0	0,0	4,6
Vaud .....	9,6	3,2	12,8	5,1	0,0	17,9
Valais .....	1,2	0,3	1,5	1,2	0,0	2,7
Neuchâtel.....	6,2	1,1	7,3	2,9	0,0	10,2
Genève .....	11,9	3,3	15,2	4,7	0,1	20,0
Suisse	155,7	42,4	198,1	74,7	0,8	273,6

## Impôt pour la défense nationale 1950. Personnes physiques

### a. Revenu par classes

Classes de revenu en 1000 fr.	Contribuables	Revenu en 1000 fr.	Impôt pour la défense nationale en fr.
3— 5	112 616	472 914	1 202 789
5— 10	612 605	3 989 150	25 295 173
10— 20	146 209	1 814 153	29 076 446
20— 50	32 929	935 145	37 197 578
50—100	5 045	334 380	26 944 491
100 ou plus	1 887	379 017	35 978 055
<b>Total</b>	<b>911 291</b>	<b>7 924 759</b>	<b>155 694 532</b>

### b. Fortune par classes

Classes de fortune en 1000 fr.	Contribuables	Fortune nette en 1000 fr.	Impôt pour la défense nationale en fr.
10— 30 <sup>(1)</sup>	289 553 <sup>(1)</sup>	5 019 490 <sup>(1)</sup>	2 509 533 <sup>(1)</sup>
30— 50	96 560	3 666 621	1 843 142
50— 100	80 415	5 540 724	3 324 029
100— 200	38 298	5 358 518	3 914 797
200— 500	19 079	5 670 743	6 176 708
500—1000	4 668	3 189 592	5 977 913
1000 ou plus	2 427	5 622 094	18 679 240
<b>Total</b>	<b>531 000</b>	<b>34 067 782</b>	<b>42 425 362</b>

(1) Exonération pour les années 1951 et suivantes en raison de la déduction de 20 000 francs sur la fortune instituée par le régime financier de 1951 à 1954.

## Impôt fédéral sur les successions, avec imputation des impôts cantonaux sur les successions, selon le modèle USA

### Tarif de l'impôt

1. Pour le calcul de l'impôt les contribuables sont rangés, selon le degré de parenté, dans les classes suivantes:

1<sup>re</sup> classe: Enfants et époux

2<sup>e</sup> » : Père et mère, enfants adoptifs et petits-enfants

3<sup>e</sup> » : Grands-parents, frères et sœurs, demi-frères et sœurs, petits-enfants adoptifs et arrière-petits-enfants

4<sup>e</sup> » : Neveux et nièces

5<sup>e</sup> » : Parents éloignés et non-parents

2. L'impôt se calcule d'après le tarif suivant:

	1 <sup>re</sup> classe	2 <sup>e</sup> classe	3 <sup>e</sup> classe	4 <sup>e</sup> classe	5 <sup>e</sup> classe
Sont exonérés les premiers . . .	10 000 fr.	5000 fr.	3000 fr.	2000 fr.	1000 fr.
	pour cent	pour cent	pour cent	pour cent	pour cent
L'impôt s'élève					
pour les 20 000 fr. suivants, à	2	5	7	10	15
» » 30 000 » » »	5	7	10	15	20
» » 50 000 » » »	7	10	15	20	30
» » 100 000 » » »	10	15	20	30	40
» » 200 000 » » »	15	20	30	40	50
» le surplus, à . . . . .	20	30	40	50	60

### Déductions

Le contribuable peut déduire de l'impôt fédéral sur les successions l'impôt cantonal sur les successions dû par lui sur le même objet, mais au plus jusqu'à concurrence de 50 pour cent de l'impôt fédéral sur les successions.

### Effets

a. Charge provenant de l'impôt fédéral sur les successions sans déductions

	Dévolution		Dévolution		Dévolution	
	50 000 fr.		100 000 fr.		500 000 fr.	
	fr.	pour cent	fr.	pour cent	fr.	pour cent
Enfants . . . . .	1400	2,8	4 700	4,7	63 400	12,7
Frères et sœurs . . . . .	4100	8,2	11 450	11,5	130 700	26,1
Non-parents . . . . .	8800	17,6	23 700	23,7	223 400	44,7

b. Exemples montrant les effets de l'imputation des impôts cantonaux sur les successions

	Dévolution à 1 enfant		
	50 000 fr. fr.	100 000 fr. fr.	500 000 fr. fr.
Montant entier de l'impôt fédéral sur les successions . . . . .	1 400	4 700	63 500
Maximum des impôts cantonaux qui peuvent être imputés . . . . .	700	2 350	31 700
<i>Canton de Genève</i> . . . . .	1 448	3 198	20 698
Confédération . . . . .	700	2 350	42 702
Total	2 148	5 548	63 400
<i>Canton de Bâle-Campagne</i> . . . . .	500	1 125	9 500
Confédération . . . . .	900	3 575	53 900
Total	1 400	4 700	63 400
<i>Canton du Valais</i> . . . . .	—	—	—
Confédération . . . . .	1 400	4 700	63 400
Total	1 400	4 700	63 400

**Perte des cantons s'il est institué un impôt de 30 pour cent  
sur les rendements de capitaux**

Cantons	Perte des cantons en 1 000 fr.			
	Parts cantonales à l'impôt pour la défense nationale 1950	Parts cantonales au droit sur les coupons 1951	Diminution des impôts cantonaux et communaux <sup>(1)</sup>	Total
Zurich .....	20 050	1 780	29 270	51 100
Berne .....	13 314	1 837	20 351	35 502
Lucerne.....	2 210	511	3 580	6 301
Uri .....	218	65	350	633
Schwyz .....	511	163	1 084	1 758
Unterwald-le-Haut .....	91	51	179	321
Unterwald-le-Bas .....	313	44	679	1 036
Glaris .....	793	86	1 573	2 452
Zoug .....	809	97	1 384	2 290
Fribourg .....	895	364	1 375	2 634
Soleure .....	2 870	390	3 667	6 927
Bâle-Ville .....	8 869	450	8 425	17 744
Bâle-Campagne .....	2 310	246	2 735	5 291
Schaffhouse .....	925	132	1 467	2 524
Appenzell Rh.-Ext. ....	561	110	934	1 605
Appenzell Rh.-Int. ....	40	31	122	193
Saint-Gall.....	3 572	708	7 011	11 291
Grisons .....	962	314	2 169	3 445
Argovie .....	4 471	689	6 781	11 941
Thurgovie .....	1 655	343	4 217	6 215
Tessin .....	1 375	401	1 979	3 755
Vaud .....	5 361	865	9 872	16 098
Valais .....	829	365	856	2 050
Neuchâtel.....	3 083	293	3 868	7 244
Genève .....	5 999	465	6 872	13 336
<b>Total</b>	<b>82 086</b>	<b>10 800</b>	<b>120 800</b>	<b>213 686</b>

<sup>(1)</sup> En supposant que l'impôt à la source est remboursé aux personnes morales, ainsi qu'aux possesseurs de petites fortunes, et que l'on autorise des surtaxes cantonales pour les grosses fortunes. La perte des cantons devrait ainsi se maintenir à peu près au montant des remboursements actuels de l'impôt anticipé (moyenne 1947 à 1951).

## Impôt fédéral frappant les personnes morales

### 1. Tarif

#### Impôt sur le rendement

Impôt de base 10%

Surtaxe progressive: 20% de la partie du bénéfice net qui excède 5%

#### Impôt sur le capital

6‰

#### Effets du tarif

Sociétés anonymes ayant 1 million de francs de capital et réserves

Rendement (1) en %	Charge (2) provenant			
	des impôts fédéraux, cantonaux et communaux actuels			de l'impôt fédéral sur les personnes morales
	Zurich	Berne	Bâle	
	Charge en francs			
0	5 384	7 161	6 250	6 000
5	9 206	13 596	10 230	10 000
10	22 274	32 001	19 850	20 000
15	42 805	47 090	33 546	31 550
20	69 970	63 796	50 125	43 070
25	89 681	80 882	67 421	54 620
30	106 779	95 779	82 410	66 140
50	175 171	155 370	134 245	112 310
	Charge en pour-cent du rendement			
0	.	.	.	.
5	18,4	27,2	20,5	20,0
10	22,3	32,0	19,8	20,0
15	28,5	31,4	22,4	21,0
20	35,0	31,9	25,1	21,5
25	35,9	32,4	27,0	21,8
30	35,6	31,9	27,5	22,0
50	35,0	31,1	26,8	22,5

(1) Bénéfice net avant déduction des impôts payés pendant l'exercice.  
 (2) Calculée sur le rendement net diminué des impôts payés.

### 2. Rendement (1)

225 millions de fr.

(1) Sur la base des résultats de l'impôt pour la défense nationale, 5e période.



**Perte des cantons si l'impôt pour la défense nationale est remplacé  
par un impôt fédéral les personnes morales**

Cantons	Perte des cantons en 1000 francs						
	Parts cantonales à l'impôt pour la défense nationale 1950	Impôts cantonaux et communaux frappant les pers. morales 1950 <sup>(1)</sup>	Total	Moins part à l'impôt fédéral frappant les personnes morales		Perte restante	
				part: ½	part: ⅓	si part: ½	si part: ⅓
Zurich .....	20 050	38 760	58 810	21 578	14 385	37 232	44 425
Berne .....	13 314	35 666	48 980	15 120	10 080	33 860	38 900
Lucerne .....	2 210	5 464	7 674	2 801	1 867	4 873	5 807
Uri .....	218	431	649	282	188	367	461
Schwyz .....	511	904	1 415	596	398	819	1 017
Unterwald-le-Haut	91	400	491	124	83	367	408
Unterwald-le-Bas	313	190	503	517	345	+ 14	158
Glaris .....	793	1 318	2 111	1 788	1 192	323	919
Zoug .....	809	1 559	2 368	1 305	870	1 063	1 498
Fribourg .....	895	1 077	1 972	844	563	1 128	1 409
Soleure .....	2 870	10 112	12 982	5 029	3 352	7 953	9 630
Bâle-Ville .....	8 869	19 642	28 511	19 676	13 117	8 835	15 394
Bâle-Campagne ...	2 310	2 845	5 155	2 317	1 545	2 838	3 610
Schaffhouse .....	925	2 036	2 961	1 294	863	1 667	2 098
Appenzell Rh.-Ext.	561	553	1 114	382	255	732	859
Appenzell Rh.-Int.	40	44	84	33	22	51	62
Saint-Gall .....	3 572	8 084	11 656	3 375	2 250	8 281	9 406
Grisons .....	962	2 705	3 667	1 598	1 065	2 069	2 602
Argovie .....	4 471	9 597	14 068	7 594	5 063	6 474	9 005
Thurgovie .....	1 655	3 345	5 000	1 317	878	3 683	4 122
Tessin .....	1 375	5 025	6 400	1 271	847	5 129	5 553
Vaud .....	5 361	9 973	15 334	7 954	5 302	7 380	10 032
Valais .....	829	5 027	5 856	2 025	1 350	3 831	4 506
Neuchâtel .....	3 083	10 674	13 757	4 815	3 210	8 942	10 547
Genève .....	5 999	13 955	19 954	8 865	5 910	11 089	14 044
<b>Total</b>	<b>82 086</b>	<b>189 386</b>	<b>271 472</b>	<b>112 500</b>	<b>75 000</b>	<b>158 972</b>	<b>196 472</b>

(1) Résultats d'une enquête auprès des cantons (octobre 1952).

## Remboursements de l'impôt anticipé et impôt pour la défense nationale

## Personnes physiques

Cantons	Remboursements de l'impôt anticipé en 1000 fr. (1)	Impôt pour la défense nationale en 1000 fr. (2)	Remboursements de l'impôt anticipé %	Impôt pour la défense nationale %	Indice des remb. de l'impôt anticipé (impôt pour la déf. nat. = 100)
Genève .....	6 872	17 089	5,69	7,58	75
Bâle-Campagne ....	2 735	6 537	2,26	2,90	78
Bâle-Ville .....	8 425	19 333	6,98	8,58	81
Valais .....	856	1 921	0,71	0,85	84
Tessin .....	1 979	4 306	1,64	1,91	86
Neuchâtel .....	3 868	8 296	3,20	3,68	87
Zurich .....	29 270	59 073	24,23	26,20	92
Fribourg .....	1 375	2 671	1,14	1,18	97
Soleure .....	3 667	6 955	3,04	3,09	98
Schaffhouse .....	1 467	2 726	1,21	1,21	100
Appenzell Rh.-Ext.	934	1 718	0,77	0,76	101
Berne .....	20 351	36 244	16,85	16,08	105
Argovie .....	6 781	11 730	5,61	5,20	108
Lucerne .....	3 580	6 010	2,96	2,66	111
Uri .....	350	593	0,29	0,26	112
Saint-Gall .....	7 011	10 810	5,80	4,80	121
Vaud .....	9 872	15 032	8,17	6,67	122
Schwyz .....	1 084	1 526	0,90	0,68	132
Unterwald-le-Haut .	179	250	0,15	0,11	136
Zoug .....	1 384	1 884	1,15	0,84	137
Glaris .....	1 573	2 028	1,30	0,90	144
Thurgovie .....	4 217	5 243	3,49	2,32	150
Grisons .....	2 169	2 684	1,80	1,19	151
Appenzell Rh.-Int..	122	124	0,10	0,06	167
Unterwald-le-Bas ..	679	657	0,56	0,29	193
	120 800	225 440	100,00	100,00	100

(1) Remboursements de l'impôt anticipé aux cantons selon la moyenne des années 1947—1951.  
(2) Impôt pour la défense nationale, 5e période. Impôt dû par les personnes physiques pour 1949.

Si les cantons renonçaient au remboursement de l'impôt anticipé des personnes physiques, les cantons de Genève, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Valais, Tessin, Neuchâtel et Zurich seraient relativement avantagés par rapport à l'impôt pour la défense nationale.

Pour les cantons de Fribourg, Soleure, Schaffhouse et Appenzell Rh.-Ext., il n'y aurait pas de différence essentielle. Les 14 autres cantons seraient désavantagés.

## Impôt fédéral sur les revenus élevés

### 1. Tarif

#### a. Personnes physiques

0%	pour les premiers	10 000 francs	
5%	» »	10 000	» suivants
10%	» »	10 000	» »
15%	» »	20 000	» »
20%	» »	50 000	» »
30%	pour le surplus du revenu		

#### Effets du tarif

Revenu fr.	Charge, en francs, imposée à une personne mariée, sans enfants		
	Impôt pour la dette nationale 1952		Tarif de l'impôt sur les revenus élevés
	Produit du travail	Rendement de la fortune 3% (1)	
600	—	—	—
1 500	—	15	—
3 000	—	48	—
5 000	12	114	—
6 000	25	169	—
7 000	45	237	—
8 000	63	284	—
9 000	84	364	—
10 000	108	452	—
15 000	273	945	250
20 000	513	1 611	500
30 000	1 189	3 541	1 500
40 000	2 041	6 111	3 000
50 000	3 118	8 879	4 500
100 000	9 555	21 151	14 500
150 000	14 430	31 860	29 500
200 000	19 305	42 566	44 500

(1) Impôt sur le revenu + impôt complémentaire sur la fortune.

#### b. Sociétés à base de capitaux et sociétés coopératives

5% du rendement net }  
10/100 de la fortune } comme pour l'impôt d'amortissement

### 2. Rendement (1)

a. Personnes physiques 188 millions de francs

b. Personnes morales 55 » » »

243 millions de francs

(1) Calculé sur la base des résultats de l'impôt pour la dette nationale, 5e période.

# Impôt d'amortissement

*Annexe 18*

## 1. Tarif

### a. Personnes physiques

Message du CF du 22 I 1948	Décision du CN du 10 VI 1949
2% pour les premiers 5 000 fr.	1 1/2 % pour les premiers 10 000 fr.
4% pour les 10 000 » suivants	3 % » » 10 000 » suivants
7% » » 10 000 » »	5 % » » 15 000 » »
10% » » 10 000 » »	10 % » » 20 000 » »
15% » » 10 000 » »	15 % » » 40 000 » »
20% » le surplus du revenu	20 % » le surplus du revenu

Montants exempts d'impôt: Célibataires 3000 fr.  
 Personnes mariées 5000 fr.

### Effets du tarif

Revenu fr.	Charge, en francs, imposée à une personne mariée, sans enfants			
	Impôt pour la défense nationale 1952		Impôt d'amortissement	
	Produit du travail	Rendement de la fortune 3% (1)	selon message du 22 I 48	selon décision du CN du 10 VI 1949
600	—	—	—	—
1 500	—	15	—	—
3 000	—	48	—	—
5 000	12	114	—	—
6 000	25	169	20	15
7 000	45	237	40	30
8 000	63	284	60	45
9 000	84	364	80	60
10 000	108	452	100	75
15 000	273	945	300	150
20 000	513	1 611	500	300
30 000	1 189	3 541	1 200	700
40 000	2 041	6 111	2 200	1 200
50 000	3 118	8 879	3 700	2 200
100 000	9 555	21 151	13 700	9 200
150 000	14 430	31 860	23 700	19 200
200 000	19 305	42 566	33 700	29 200

(1) Impôt sur le revenu + impôt complémentaire sur la fortune.

### b. Sociétés à base de capitaux et sociétés coopératives.

5% du rendement net  
 10/100 de la fortune

## 2. Rendement (1)

	Message du 22 I 48	Décision du CN du 10 VI 1949
a. Personnes physiques . . . . .	190 millions de fr.	133 millions de fr.
b. Sociétés à base de capitaux et sociétés coopératives . . . . .	55 millions de fr.	55 millions de fr.
	245 millions de fr.	188 millions de fr.

(1) Sur la base des résultats de l'impôt pour la défense nationale, 5e période.

## Principes généraux pour l'établissement de l'impôt fédéral direct

### I

L'impôt est perçu par les cantons sous la surveillance de la Confédération:

- a. Sur le revenu net des personnes physiques, ainsi que des associations, fondations et collectivités du droit cantonal au sens de l'article 59, 3<sup>e</sup> alinéa, du code civil;
- b. Sur le rendement net et sur le capital et les réserves des sociétés anonymes, sociétés en commandite par actions, sociétés à responsabilité limitée et sociétés coopératives.

### II

<sup>1</sup> Les personnes physiques peuvent déduire de leur revenu net:

- a. Un montant de 2000 francs;
- b. Un montant de 500 francs pour chaque enfant au-dessous de 20 ans qu'elles entretiennent et pour chaque personne nécessiteuse à l'entretien de laquelle elles pourvoient, à l'exception de la femme du contribuable.

<sup>2</sup> L'assujettissement commence dès que le revenu net, après les déductions prévues au 1<sup>er</sup> alinéa, atteint 3000 francs ou, pour les célibataires, 2000 francs.

### III

<sup>1</sup> L'impôt annuel dû par les personnes physiques sur le revenu net se calcule d'après les tarifs I (personnes mariées) ou II (célibataires) en annexe.

<sup>2</sup> L'impôt dû par les associations, fondations et collectivités du droit cantonal au sens de l'article 59, 3<sup>e</sup> alinéa, du code civil se calcule d'après le tarif II.

### IV

L'impôt dû sur le rendement net par les sociétés anonymes, sociétés en commandite par actions, sociétés à responsabilité limitée et sociétés coopératives s'élève à 7 pour cent par an, l'impôt sur la fortune à 1 pour mille.

### V

L'impôt est perçu chaque année, sur la base de taxations valables pour 2 ans.

### VI

Chaque canton verse à la caisse fédérale 80 pour cent du montant des impôts, amendes et intérêts qu'il a perçus.

## EXTRAIT DU TARIF

*a. Personnes physiques*

Revenu fr.	Tarif I	Tarif II	Revenu fr.	Tarif I	Tarif II
	(personnes mariées) %	(célibataires) %		(personnes mariées) %	(célibataires) %
3 000	0,4 *	0,7 *	60 000	7,845*	9,75*
5 000	0,9 *	1,275*	70 000	8,97 *	11,25
10 000	1,65 *	2,25 *	80 000	10,095	12,75
15 000	2,4 *	3,0 *	90 000	11,22	14,25
20 000	3,15 *	3,75 *	100 000	12,345	15,0
30 000	4,47 *	5,25 *	120 000	14,595	15,0
40 000	5,595*	6,75 *	125 000	15,0	15,0
50 000	6,72 *	8,25 *	150 000	15,0	15,0

\* Concorde avec les taux du tarif actuel de l'impôt pour la défense nationale.

*Déductions* : 2000 francs (comme actuellement en matière d'impôt pour la défense nationale)

*b. Sociétés à base de capitaux et sociétés coopératives:*

7% du rendement net  
1<sup>0</sup>/<sub>00</sub> de la fortune

## Impôt fédéral sur le revenu, selon le projet

### Effets du tarif pour les personnes physiques

Revenu fr.	Charge d'une personne mariée, sans enfants, en francs		
	Impôt pour la défense nationale 1952		Impôt sur le revenu selon le projet (impôt pour la défense nationale modifié)
	Produit du travail	Rendement de la fortune 3% ( <sup>1</sup> )	
600	—	—	—
1 500	—	15	—
3 000	—	48	—
5 000	12	114	12
6 000	25	169	25
7 000	45	237	45
8 000	63	284	63
9 000	84	364	84
10 000	108	452	108
12 000	165	621	165
15 000	273	945	273
20 000	513	1 611	513
25 000	828	2 535	828
30 000	1 189	3 541	1 189
35 000	1 584	4 678	1 584
40 000	2 041	6 111	2 041
45 000	2 548	7 580	2 548
50 000	3 118	8 879	3 118
60 000	4 420	11 350	4 420
70 000	5 947	14 043	5 947
80 000	7 605	16 866	7 699
90 000	8 580	19 010	9 676
100 000	9 555	21 151	11 878
150 000	14 430	31 860	22 200
200 000	19 305	42 566	29 700

(<sup>1</sup>) Impôt sur le revenu et impôt complémentaire sur la fortune.

#### Rendement (<sup>1</sup>)

a. Personnes physiques . . . . .	175 millions de fr.
b. Sociétés à base de capitaux et sociétés coopératives . . . . .	72 millions de fr.
<b>Total</b>	<b>247 millions de fr.</b>

(<sup>1</sup>) Calculé sur la base des résultats de l'impôt pour la défense nationale, 5e période.

## Charges comparées et rendements de divers impôts fédéraux

Revenu fr.	Charge en pour-cent frappant une personne mariée, sans enfants					
	Impôt d'amortissement		Impôt fédéral sur les revenus élevés ( <sup>2</sup> )	Impôt actuel p. l. déf. nat.		Nouvelimpôt p. l. défense nationale selon le projet ( <sup>3</sup> )
	selon message du 22 I 1948 ( <sup>1</sup> )	selon décision du CN du 10 VI 1949		Produit du travail	Rendement de la fortune 3%	
600	—	—	—	—	—	—
1 500	—	—	—	—	1,00	—
3 000	—	—	—	—	1,60	—
5 000	—	—	—	0,24	2,28	0,24
6 000	0,33	0,25	—	0,42	2,82	0,42
7 000	0,57	0,43	—	0,64	3,39	0,64
8 000	0,75	0,56	—	0,79	3,55	0,79
9 000	0,89	0,67	—	0,93	4,04	0,93
10 000	1,00	0,75	—	1,08	4,52	1,08
15 000	2,00	1,00	1,67	1,82	6,30	1,82
20 000	2,50	1,50	2,50	2,57	8,06	2,57
30 000	4,00	2,33	5,00	3,96	11,80	3,96
40 000	5,50	3,00	7,50	5,10	15,28	5,10
50 000	7,40	4,40	9,00	6,24	17,76	6,24
60 000	9,50	5,33	10,83	7,37	18,92	7,37
70 000	11,00	6,71	12,14	8,50	20,06	8,50
80 000	12,13	7,75	13,13	9,51	21,08	9,62
90 000	13,00	8,56	13,89	9,53	21,12	10,75
100 000	13,70	9,20	14,50	9,56	21,15	11,88
150 000	15,80	12,80	19,67	9,62	21,24	14,80
200 000	16,85	14,60	22,25	9,65	21,28	14,85
500 000	18,74	17,84	26,90	9,71	21,36	14,94
1 000 000	19,37	18,92	28,45	9,73	21,39	14,97
Rendements en millions de fr. (seulement pers. physiques)	190 ( <sup>4</sup> )	133 ( <sup>4</sup> )	188 ( <sup>4</sup> )	198 ( <sup>5</sup> )		175 ( <sup>4</sup> )

(<sup>1</sup>) Tarif, voir annexe 18.  
(<sup>2</sup>) Tarif, voir annexe 17.  
(<sup>3</sup>) Tarif, voir annexe 19.  
(<sup>4</sup>) Calculé sur la base des résultats de l'impôt pour la défense nationale, 5e période.  
(<sup>5</sup>) Rendement de l'impôt pour la défense nationale 1950.



## La charge grevant le produit du travail, comparée à celles de l'étranger

Annexe 22

Contribuable marié, sans enfants

Produit du travail (1)	Suisse (2)		Londres	New York	Ottawa	Amster- dam	Stockholm	Francfort
	1952	Budget(3)						
fr.	Charge fiscale en %							
5 000	3,6	3,6	7,4	—	—	12,5	10,1	13,9
8 000	6,2	6,2	14,7	6,8	—	17,8	14,8	21,4
10 000	7,7	7,7	19,2	9,4	3,5	20,8	16,9	25,8
15 000	10,8	10,8	25,2	13,8	8,6	26,8	20,5	33,0
20 000	13,5	13,5	28,1	15,9	11,9	31,9	24,1	36,5
25 000	15,7	15,7	33,9	17,6	14,2	36,2	27,5	40,3
30 000	17,5	17,5	38,3	19,1	16,0	39,7	30,4	42,7
50 000	21,8	21,8	49,9	23,7	22,2	48,4	38,1	49,6
60 000	23,5	23,5	54,0	26,2	26,3	51,2	40,9	51,8
80 000	26,1	26,3	60,3	30,3	32,2	55,9	45,0	57,0
100 000	26,5	28,8	65,5	33,7	36,1	59,3	47,9	61,2
200 000	27,0	32,1	80,2	48,5	47,7	67,1	55,5	73,6

(1) Revenu net avant les déductions sociales.

(2) Impôts cantonaux et communaux, impôt pour la défense nationale. Charge moyenne de tous les chefs-lieux de cantons.

(3) Malgré l'extension prévue du tarif de l'impôt pour la défense nationale, la charge grevant le produit du travail reste la plus basse par rapport à tous les pays comparés.

Cours de conversion employés: 1 £ = 10 fr.; 1 \$ = 4 fr.; 1 Fl. ou 1 sKr. ou 1 DM = 1 fr.

## La charge grevant le revenu du capital, comparée à celles de l'étranger

Contribuable marié, sans enfants

Fortune	Rende- ment	Suisse (1)		Londres (2)	New- York (2)	Ottawa(2)	Amster- dam	Stock- holm	Franc- fort
		1952	Budget						
fr.	Charge fiscale grevant le rendement, en %								
20 000	600	19,8	19,8	—	—	—	4,2	—	25,0
50 000	1 500	24,0	23,0	—	—	—	11,7	8,0	40,0
100 000	3 000	28,6	27,0	4,5	—	—	21,4	17,7	45,0
200 000	6 000	34,8	32,4	18,1	2,4	—	29,9	37,3	47,5
300 000	9 000	39,4	36,3	27,8	8,1	2,0	35,3	49,4	48,3
500 000	15 000	46,0	41,5	35,7	13,8	9,9	43,0	64,6	49,0
1 million	30 000	57,1	49,3	45,4	19,1	18,8	56,1	80,0(3)	49,5
2 millions	60 000	67,4	55,8	57,6	26,2	29,6	67,4	80,0(3)	49,7
5 millions	150 000	71,2	64,8	76,0	41,4	46,5	80,9	80,0(3)	49,9

(1) Impôts cantonaux et communaux, impôt pour la défense nationale, impôt complémentaire sur la fortune, droit de timbre de 5% sur les coupons. Charge moyenne de tous les chefs-lieux de cantons.

(2) La Grande-Bretagne, les USA et le Canada, dont le droit fiscal ne connaît pas d'impôt sur la fortune, perçoivent, outre les impôts ordinaires sur le rendement, des impôts massifs sur les successions, à forte progression, surtout pour les grosses successions.

(3) Maximum de l'impôt.

Cours de conversion employés: 1 £ = 10 fr.; 1 \$ = 4 fr.; 1 Fl. ou 1 sKr. ou 1 DM = 1 fr.

## Principes d'amortissement en vue de l'impôt pour la défense nationale, 7<sup>e</sup> période

(années de calcul 1951 et 1952; années fiscales 1953 et 1954)

D'entente avec les délégations de l'économie et les administrations cantonales des contributions, l'administration fédérale des contributions a établi les principes d'amortissement suivants pour les exploitations commerciales:

### I. TAUX NORMAUX

a. Dans les exploitations commerciales des personnes physiques et des personnes morales, on admettra en général comme autorisés par l'usage commercial, sans justification spéciale, les amortissements sur la *valeur comptable* jusqu'à concurrence des taux suivants:

- 1% sur les séries de maisons locatives de sociétés immobilières et les colonies ouvrières;
- 2% sur les bâtiments commerciaux, bâtiments pour bureaux, banques, grands magasins et cinémas;
- 3% sur les hôtels et restaurants;
- 5% sur les fabriques et les immeubles artisanaux (ateliers spécialement);
- 15% sur les conduites d'eau industrielles, les voies ferrées, les réservoirs non abrités ou transportables, les constructions mobilières sur fonds d'autrui;
- 20% sur le mobilier commercial, les machines de bureau, les installations d'ateliers et d'entrepôts ayant un caractère mobilier;
- 25% sur les valeurs immatérielles servant à l'activité à but lucratif, comme par exemple brevets, raisons sociales, droits d'édition, concessions, licences et autres droits de jouissance, good will;  
sur les appareils et machines servant à la production et sur les moyens de transport de tout genre, à l'exception des moyens de transport motorisés;
- 30% sur les machines utilisées principalement pour le travail par équipes ou qui travaillent dans des conditions spéciales, telles que les machines lourdes servant à travailler la pierre, ou celles qui sont exposées à un haut degré à des actions chimiques nuisibles, sur les véhicules à moteur de toute nature, sur le gros outillage, etc.;
- 35% sur l'outillage manuel, les ustensiles d'artisans, les instruments, l'outillage pour machines, la vaisselle et le linge d'hôtel, etc. (les outils dont l'usure est complète au cours d'un exercice peuvent être amortis directement par frais généraux).

Lorsqu'un bâtiment ne sert que partiellement à l'exploitation commerciale, l'amortissement doit être réduit en conséquence; s'il est utilisé à différents usages commerciaux (par ex. atelier et bureaux), on tiendra compte de manière appropriée des taux respectifs.

b. Pour les amortissements sur la *valeur d'acquisition* les taux indiqués sous lettre a seront réduits de moitié.

## II. CAS SPÉCIAUX

Sur les nouvelles installations qui, pour des raisons spéciales (production pour l'armement, etc.), ne sont vraisemblablement utilisables que pendant une période très courte, on peut, en règle générale, procéder à des amortissements allant jusqu'à 50 pour cent de la *valeur d'acquisition*.

## III. AMORTISSEMENTS FAITS APRÈS COUP

Des *amortissements* peuvent être admis *après coup* dans les cas où l'entreprise contribuable, en raison de la mauvaise marche de ses affaires, n'était pas en mesure de procéder à des amortissements suffisants pendant les années antérieures.

---

## **MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération (Du 20 janvier 1953)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1953
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6356
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.01.1953
Date	
Data	
Seite	101-239
Page	
Pagina	
Ref. No	10 093 033

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.