

1692

Rapport

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

sur

l'initiative concernant la garantie des droits populaires dans la question douanière (article 29 de la constitution fédérale).

(Du 28 décembre 1922.)

I.

L'initiative et la législation actuelle sur le tarif douanier.

Le comité central chargé de lancer l'initiative a remis au Conseil fédéral, le 22 mars 1922, une demande d'initiative concernant la garantie des droits populaires dans la question douanière. Cette demande, appuyée de 151321 signatures valables, est ainsi conçue en texte français :

« L'article 29 de la constitution fédérale reçoit la teneur suivante :

La perception des péages fédéraux sera réglée conformément aux principes suivants :

1. Droits sur l'importation : *a.* les denrées alimentaires et les objets nécessaires à la vie seront taxés aussi bas que possible ; *b.* il en sera de même des matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture ; *c.* les objets de luxe seront soumis aux taxes les plus élevées. A moins d'obstacles majeurs, ces principes devront aussi être observés lors de la conclusion de traités de commerce avec l'étranger.

Les droits sur l'exportation seront, le cas échéant, aussi modérés que possible *).

3. La législation des péages contiendra des dispositions propres à assurer le commerce frontière et sur les marchés. — Les droits sur l'importation et l'exportation seront fixés par voie de la législation fédérale. Les arrêtés urgents ne pourront pas être soustraits au referendum **). Les dispositions ci-dessus n'empêchent point la Confédération de prendre temporairement des mesures exceptionnelles dans les circonstances extraordinaires. Ces mesures peuvent être prises par le Conseil fédéral et mises provisoirement en vigueur; elles doivent toutefois être soumises pour approbation rétrospective à l'Assemblée fédérale soit immédiatement soit, si cette Assemblée ne siège pas, à sa prochaine session. Si ces mesures ne sont pas approuvées dans le délai de trois mois après leur publication, le Conseil fédéral doit les mettre immédiatement hors de vigueur. L'approbation de l'Assemblée fédérale est donnée sous forme d'arrêté fédéral sans clause d'urgence. Lorsqu'un arrêté fédéral de ce genre est rejeté le cas échéant en votation populaire, le Conseil fédéral doit rapporter les mesures spéciales immédiatement, en tout cas au plus tard trois mois après la décision populaire.

L'article 89, 2^e alinéa, est complété ainsi qu'il suit: « Les arrêtés fédéraux prévus à l'article 29 ne peuvent pas être déclarés urgents. »

Disposition transitoire pour l'article 29. L'arrêté fédéral urgent du 18 février 1921 concernant la modification provisoire du tarif douanier, ainsi que le tarif d'usage révisé en vertu dudit arrêté fédéral (arrêté du Conseil fédéral du 8 juin 1921) sont abrogés. Le tarif d'usage révisé du 8 juin 1921 doit être mis hors de vigueur immédiatement, en tout cas le 90^e jour après la votation populaire. »

*) Le texte allemand a la teneur suivante:

« Allfällige Ausgangsgebühren sind möglichst mässig festzusetzen ». Le texte français dit autre chose que le texte allemand. Quant au texte italien, il n'exprime pas l'idée contenue dans le mot « allfällig ».

**) La défectuosité de cette rédaction est évidente. Ce texte ne serait pas un ornement de notre constitution. Il n'est d'ailleurs pas conforme au texte allemand.

Par arrêtés des 30 juin et 1^{er} juillet 1922, les Chambres fédérales constatèrent que l'initiative avait abouti et la renvoyèrent au Conseil fédéral, en l'invitant à leur présenter un rapport sur la question.

En matière douanière, les articles 28 et 29 de la constitution fédérale disposent ce qui suit :

«Art. 28. Ce qui concerne les péages relève de la Confédération. Celle-ci peut percevoir des droits d'entrée et des droits de sortie.

«Art. 29. La perception des péages fédéraux sera réglée conformément aux principes suivants:

1. Droits sur l'importation :

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

A moins d'obstacles majeurs, ces principes devront aussi être observés lors de la conclusion de traités de commerce avec l'étranger.

- 2. Les droits sur l'exportation seront aussi modérés que possible.
- 3. La législation des péages contiendra des dispositions propres à assurer le commerce frontière et sur les marchés.

Les dispositions ci-dessus n'empêchent point la Confédération de prendre temporairement des mesures exceptionnelles dans les circonstances extraordinaires.»

C'est sur ces deux articles constitutionnels que repose la loi fédérale concernant le tarif des douanes, du 10 octobre 1902. Pour discuter la demande d'initiative, les articles 1^{er}, 4 et 5 de ladite loi nous intéressent surtout. Voici la teneur de ces dispositions :

Article premier. Les objets importés en Suisse et ceux qui en sont exportés sont passibles de droits de douane conformément au tarif qui suit, et sous réserve des exceptions statuées par d'autres dispositions de la présente loi ou par des traités.

Art. 4. Le Conseil fédéral peut en tout temps augmenter, dans la mesure qu'il jugera utile, les droits du tarif général applicables aux produits d'Etats qui frappent des marchandises suisses de droits particulièrement élevés, ou qui les traitent moins favorablement que celles d'autres Etats. Dans les cas où la présente loi prévoit la franchise, le Conseil fédéral peut établir des droits.

D'une manière générale, le Conseil fédéral est autorisé, dans les cas où des mesures arrêtées par l'étranger sont de nature à entraver le commerce suisse et dans ceux où l'effet des droits de douane suisses est paralysé par des primes d'exportation ou faveurs analogues, à prendre les dispositions qui lui paraîtront appropriées aux circonstances.

Le Conseil fédéral peut aussi, dans des circonstances extraordinaires, notamment en cas de disette, accorder temporairement les réductions de droits ou autres facilités qu'il jugera opportunes.

Art. 5. Le Conseil fédéral devra saisir l'Assemblée fédérale, dans sa plus prochaine session, des mesures qu'il aura prises en vertu des articles 3 et 4. L'Assemblée fédérale statuera sur le maintien ou le rappel de ces mesures.

Cette loi sur le tarif des douanes suscita une lutte très vive. A la votation du 15 mars 1903, le peuple l'accepta cependant par 332.001 oui contre 225.123 non. Ce tarif atteignit son but. Dans les pourparlers commerciaux qui eurent lieu par la suite et grâce aux traités conclus, sur la base de ce tarif, avec l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Italie, l'Espagne, la France et la Serbie, les négociateurs suisses parvinrent à ouvrir à notre exportation des débouchés appréciables. Les droits réduits par les consolidations conventionnelles ainsi que les articles du tarif général non consolidés par traités formèrent le tarif d'usage suisse, qui entra en vigueur le 1^{er} janvier 1906. En somme, ce tarif d'usage marqua une période de prospérité pour notre économie nationale, spécialement pour l'industrie d'exportation, en faveur de laquelle on avait pu obtenir, par la voie de négociations, de notables concessions sur les droits élevés établis par l'étranger. Le

nouveau tarif d'usage contre lequel les auteurs de l'initiative dirigent leurs attaques et que nous avons établi en nous fondant sur l'arrêté fédéral du 18 février 1921, est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1921.

En confrontant les dispositions actuellement en vigueur avec la demande d'initiative, on constate d'abord que les principes posés par celle-ci en ce qui concerne le fond de la législation douanière ne diffèrent que fort peu de l'article 29 de la constitution fédérale. En premier lieu, l'initiative mentionne les « denrées alimentaires » et déclare que celles-ci et les « objets nécessaires à la vie » seront taxés aussi bas que possible. La disposition d'après laquelle ces principes fondamentaux devront aussi être observés, à moins d'obstacles majeurs, lors de la conclusion de traités de commerce avec l'étranger, est identique à celle de l'article 29 de la constitution. La demande d'initiative parle en outre des droits qui, « le cas échéant », seraient perçus à l'exportation^{*)}. Cette modification, elle aussi, est sans importance, parce que les droits à l'exportation ne sont pas appelés à jouer un grand rôle. L'essence de l'initiative gît dans la disposition qui abrogerait le tarif douanier actuel et dans les prescriptions qui devraient être suivies à l'avenir pour mettre sur pied de nouvelles mesures. L'initiative prévoit que les droits à l'importation et à l'exportation seront fixés par la voie de la législation fédérale et qu'il ne pourra plus être pris d'arrêtés urgents soustraits au referendum. En ce qui concerne les mesures exceptionnelles et temporaires, elle prescrit une voie spéciale donnant pour chacune d'elles la possibilité d'une votation populaire: La dernière phrase de l'article 29 de la constitution actuelle qui réserve à la Confédération le droit de prendre, en dérogation aux principes établis, des mesures spéciales dans les circonstances extraordinaires, serait donc complètement modifiée quant au fond et à la forme.

II.

Nécessité d'établir rapidement un nouveau tarif douanier.

Les traités conclus, sur la base du tarif de 1902, avec l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche et l'Espagne arrivaient à échéance à la fin de 1917. Ils pouvaient être dénoncés pour cette date, moyennant avertissement préalable d'une année. Aussi le Conseil fédéral s'occupait-il, en 1913 déjà, de la re-

^{*)} Nous nous fondons sur le texte allemand. (Voir note au bas de la page 2).

vision du tarif douanier. Il considéra que, même s'il ne devait pas s'agir d'une refonte complète du tarif, il faudrait près de 4 ans pour mener à bonne fin l'enquête auprès des intéressés, en coordonner les résultats, faire passer par toutes les instances le projet de loi et enfin négocier et conclure des traités sur la base du nouveau tarif. La guerre vint interrompre les travaux de revision ainsi que l'enquête déjà en cours. Pendant des années, le grand souci de chaque jour fut de «tenir» économiquement; aussi les travaux visant à instituer d'une façon définitive un nouveau système de traités de commerce durent-ils être ajournés. On ne pouvait d'ailleurs pas songer à établir ce système, tant que la situation économique ne se serait pas stabilisée. La guerre et ses répercussions l'avaient modifiée de fond en comble. Plusieurs des principaux pays belligérants s'étaient appauvris et cet appauvrissement, que suivirent des bouleversements sociaux, eut pour effet de restreindre la demande des marchandises et d'entraver l'exportation. La dépréciation des changes rendit d'abord difficile, puis pour ainsi dire impossible aux Etats atteints par ce phénomène, l'achat de marchandises originaires de pays à change élevé. En outre, la tendance naturelle et générale à réserver au travail national le plus de commandes possible et à limiter l'achat de produits étrangers conduisit les Etats à augmenter les droits d'entrée et à restreindre l'importation, mesures qui portèrent un coup très sensible à l'exportation suisse.

Mais il y avait plus. Les Etats dont la monnaie s'était dépréciée, produisaient à meilleur compte et devenaient, sur notre propre marché, de redoutables concurrents des producteurs suisses. Aussi ces derniers durent-ils lutter sur notre marché national contre une concurrence étrangère inconnue jusqu'alors. Non seulement les difficultés d'exporter, mais aussi l'envahissement de notre marché par des marchandises étrangères mirent en péril notre production. Tous les Etats éprouvaient un besoin d'expansion économique et cherchaient, d'autre part, à enrayer le plus possible les importations de marchandises étrangères. On connaît les conséquences de cette situation. Nous vous les avons exposées dans plusieurs messages. Dès l'année 1919, une crise économique commença à sévir en Suisse et alla sans cesse en s'aggravant: elle se traduit par un chômage sans précédent dans les annales de notre pays.

Tout en nuisant aux recettes de l'Etat et des communes, la crise imposa aux pouvoirs publics, pour les œuvres de prévoyance sociale, des sacrifices qu'il y a peu d'années encore on aurait cru irréalisables. Les secours alloués aux chômeurs et l'exécution de travaux de chômage entraînent des dépenses s'élevant à plusieurs centaines de millions de francs. En outre, le renchérissement persistant amena une forte augmentation des traitements et salaires, ce qui imposa des charges énormes à la Confédération, aux cantons et aux communes. Nous n'entrerons pas dans les détails. D'autres rapports vous ont donné d'amples renseignements à ce sujet et indiqué des chiffres. Nous n'avons pas besoin non plus de souligner que la Suisse avait des obligations en matière d'assistance-chômage et ne pouvait abandonner à leur sort les victimes de la crise.

Dans ces circonstances, il fallut aussi rechercher comment l'œuvre de secours entreprise en faveur des chômeurs et dont le caractère était à l'origine spécifiquement social, pourrait être appuyée par des mesures d'ordre économique et comment il serait possible de procurer à l'Etat les recettes supplémentaires qui lui étaient absolument indispensables.

Nous avons déjà dit de quelle façon d'autres pays procédèrent. Lorsque, à la fin de l'année 1920 et au commencement de 1921, nous abordâmes le problème, toute une série d'Etats, sous la pression des circonstances, avaient déjà édicté des prescriptions de grande portée pour protéger leur production ou leur change.

Dès le début de l'année 1917, l'Allemagne avait prohibé l'entrée de toutes les marchandises. N'étaient mis au bénéfice d'une autorisation générale d'importation que les articles pour lesquels ce pays était absolument tributaire de l'étranger. Les autorités se montraient extrêmement réservées dans l'octroi de permis spéciaux. A ces difficultés vint se joindre, à partir du mois d'août 1919, l'obligation d'acquitter en or les droits de douane. En outre, l'application du tarif général allemand de 1902 ayant été substituée, dès le 1^{er} juin 1921, à celle des traités de commerce arrivés à expiration, il en résulta une nouvelle et sensible augmentation des droits d'entrée. Une loi du 8 avril 1922 releva considérablement les droits sur certains articles, tels que le chocolat, les tissus de soie serrés, la bonneterie en soie, les broderies, les montres de poches. Enfin, aux termes d'une loi du

5 août 1922 sur la modification provisoire des droits douaniers, le gouvernement du Reich fut autorisé, en cas de nécessité économique impérieuse, à majorer les droits perçus jusqu'alors et à en percevoir sur les marchandises qui en étaient encore exemptes, comme aussi à réduire les droits majorés et à supprimer les nouveaux.

Bien que la défense générale d'importation décrétée par la France eût été supprimée progressivement après la conclusion de la paix, des obstacles s'opposèrent très longtemps encore à l'entrée dans ce pays d'articles suisses, tels que les broderies et les montres, produits de nos principales industries d'exportation. Aujourd'hui encore, ces articles ne peuvent être importés en France que dans les limites d'un contingent déterminé. La loi du 6 mai 1916, qui autorisait le gouvernement français à décréter des interdictions générales d'importation, lui conférait aussi le droit d'élever les tarifs douaniers. La durée de validité de cette autorisation a été prorogée à plusieurs reprises, la dernière fois jusqu'au 1^{er} janvier 1923. Se fondant sur les pouvoirs dont il était investi, le gouvernement français a promulgué, le 14 juin 1919, un décret qui frappe de surtaxes ad valorem des marchandises afférentes à environ $\frac{1}{2}$ des rubriques douanières françaises. A peine un mois plus tard, ces surtaxes ad valorem étaient transformées en coefficients de majoration. Dans la suite, l'application de ces coefficients fut étendue à d'autres rubriques douanières; en outre, ils subirent des augmentations qui conduisirent à une majoration générale des droits de douane. Pour recourir à ces mesures qui équivalent à l'application d'un nouveau tarif majoré, le gouvernement français s'est fondé sur les pouvoirs spéciaux qui lui avaient été conférés à cet effet.

L'Italie rapporta peu à peu ses défenses d'importation. Toutefois, en juin 1921, elle prohiba de nouveau l'entrée des couleurs organiques synthétiques, ce qui porta aussi un coup sérieux à l'industrie suisse d'exportation. L'interdiction n'a été levée que le 29 octobre 1921.

Avant la guerre déjà, l'Italie fit usage du droit que lui conférait le traité de commerce italo-suisse de percevoir les droits de douane en or. Depuis le mois d'avril 1921, l'agio, c'est-à-dire le change appliqué aux droits de douane

dont l'acquittement ne se fait pas en or, est fixé chaque jour d'après le cours du change italien sur New-York. Ce système, auquel recourent aussi d'autres pays à change déprécié, protège considérablement la production italienne. Par décret royal du 9 juin 1921, le gouvernement italien a mis en vigueur, dès le 1^{er} juillet de la même année, un tarif général provisoire majoré sur toute la ligne; les taux de ce tarif sont pour ainsi dire prohibitifs à l'égard d'une grande partie de l'exportation suisse en Italie. En même temps, le gouvernement italien a été autorisé à modifier les coefficients fixés par le tarif. Celui-ci n'a pas encore été discuté par le Parlement italien; il forme toutefois la base des négociations qui ont lieu actuellement en vue de la conclusion d'un traité de commerce avec la Suisse.

L'Espagne exige aussi que les droits de douane soient payés en or et fixe tous les mois l'agio d'après le cours sur Londres. Une première majoration partielle du tarif est déjà intervenue le 1^{er} décembre 1920. Un nouveau tarif provisoire, dont les droits étaient en moyenne de 100% supérieurs à ceux de 1912, entra en vigueur le 21 mai 1921. Il fut suivi, le 13 février 1922, du tarif définitif, sur lequel le Parlement espagnol n'a pas encore délibéré. Ce tarif à deux colonnes augmenta dans une mesure très sensible nombre de droits intéressant aussi la Suisse. Grâce à l'accord commercial hispano-suisse du 15 mai 1922, la Suisse a pu obtenir de l'Espagne, en échange de concessions, une série de réductions de droits.

La *Grande-Bretagne* a interdit, depuis le 15 janvier 1921, l'entrée des couleurs d'aniline. Cette mesure atteint aussi la Suisse. En vertu de la loi sur la protection des industries anglaises dites essentielles (Key Industries), il est perçu un droit ad valorem de 33 1/3 % à l'importation de marchandises produites aussi en Angleterre par quelques industries importantes qui ont dû être créées pendant la guerre et dont l'existence a paru menacée par la reprise de la concurrence étrangère. La même loi donnait encore au gouvernement la possibilité de frapper d'autres marchandises du droit ad valorem de 33 1/3 %, afin de protéger la production britannique contre la concurrence étrangère favorisée par le change.

Les *Etats-Unis de l'Amérique du Nord* appliquent encore les défenses d'importation décrétées pendant la guerre

relativement aux matières colorantes, aux drogues organiques synthétiques et aux produits chimiques. « L'Emergency Tarif », du mois de mai 1921 et le « M. C. Cumber Tarif », du 22 septembre 1922, ont dressé, contre l'importation de produits suisses notamment, des barrières presque infranchissables.

Nous ne multiplierons pas les exemples. Il suffisait de signaler les mesures prises par les Etats qui offrent le plus d'importance pour la vie économique de la Suisse. Dans tous ces pays, la législation peut être mise sur pied plus rapidement qu'en Suisse, parce que leurs parlements siègent pendant une grande partie de l'année et prononcent en dernier ressort, leurs décisions n'étant pas, comme chez nous, soumises au referendum qui absorbe beaucoup de temps. Et cependant ces Etats ont recouru, pour la plupart, à une voie absolument semblable à celle que nous avons dû suivre sous la pression des circonstances. Eux aussi se sont protégés contre l'entrée de marchandises qui menaçaient leur production; ils ont limité l'importation de ces marchandises, soit par le moyen des coefficients de change, soit par le contingentement. En outre, les perturbations dans le domaine des prix les ont obligés à augmenter encore leurs tarifs, qui étaient déjà, en général, notablement plus élevés que le tarif suisse. Par ces majorations, ils ont voulu procurer de nouvelles ressources à l'Etat et protéger leur production nationale. Pour décréter les mesures dont il s'agit, les Etats ont recouru à une voie analogue à celle que nous avons suivie en Suisse avec l'assentiment des Chambres. Par une décision fondamentale, les divers Parlements ont autorisé les gouvernements à prendre les mesures qui leur paraîtraient nécessaires, dans chaque cas particulier. Sauf en Amérique, aucun des tarifs actuellement en vigueur n'a été discuté par les parlements.

Partout, les nécessités économiques impérieuses ont obligé gouvernements et parlements — il ne pouvait en être autrement — à s'écarter de la voie législative ordinaire pour faire face rapidement aux dangers qui menaçaient la production nationale.

Dans ces circonstances, force nous fut, à nous aussi, de prendre des mesures pour défendre notre économie nationale. Il va sans dire que les moyens nécessaires à cet effet ne pouvaient être recherchés que dans le domaine de la législation douanière et de l'échange des marchandises avec l'étranger. Deux considérations s'imposaient. Tout d'abord, à une époque où nos produits n'étaient plus achetés par l'étranger, nous devons naturellement chercher à occuper le plus possible notre

population à la production de marchandises nécessaires au pays. Il eût été illogique et malsain d'allouer des subsides à nos chômeurs ou de les occuper à des ouvrages plus ou moins utiles, alors qu'ils pouvaient se livrer à du travail permettant de produire en Suisse des marchandises qui nous venaient de l'étranger. En second lieu, nos droits d'entrée fixés par le tarif de 1902 et surtout par le tarif d'usage de 1906 étaient si bas qu'ils ne pouvaient nullement engager l'étranger à nous faire des concessions en matière de politique commerciale. Au point de vue économique, un tarif douanier doit poursuivre le double but de protéger équitablement les diverses branches viables de la production nationale et de lui ouvrir les portes de l'étranger.

Telles sont les considérations qui nous engagèrent à entreprendre la revision du tarif douanier. A elle seule, cette mesure ne pouvait toutefois pas suffire dans les circonstances exceptionnelles où nous vivons. Si l'on avait voulu fixer des droits suffisamment élevés pour qu'ils fussent efficaces vis-à-vis de tous les pays, il aurait fallu, vu la dépréciation subie par la monnaie de certains Etats, inscrire dans le tarif des taux qui eussent été prohibitifs pour les Etats à monnaie saine. C'est pourquoi nous résolûmes de vous soumettre, en même temps que le projet concernant la modification provisoire du tarif douanier, un arrêté donnant la possibilité de décréter certaines restrictions à l'importation, destinées à faire face à la situation tout à fait extraordinaire dans certains domaines de la production.

Dès que l'on aborda l'examen des divers articles du tarif, de nouvelles difficultés surgirent. Chacun le savait, la revision de la loi sur le tarif douanier exigerait beaucoup de temps. Lorsque les conditions étaient normales, il fallait déjà 3 à 4 ans pour opérer pareille revision. C'est ainsi qu'elle a duré de 1899 à 1903. Dans la période d'après-guerre, la tâche était évidemment beaucoup plus difficile. L'antagonisme des intérêts était bien plus violent qu'à d'autres époques, de sorte qu'un tarif général n'aurait pas pu être mis sur pied avant plusieurs années. Ce tarif établi, la tâche n'eût pas encore été achevée. Le tarif n'aurait formé que la base des négociations pour la conclusion de traités de commerce; c'est de ceux-ci que serait issu le tarif d'usage, c'est-à-dire le tarif fixant les droits devant être effectivement acquittés à la frontière. De plus, on ne savait nullement s'il serait possible d'aboutir à des traités de commerce; on était autorisé à avoir des doutes très sérieux sur la question de savoir si des accords à long terme étaient désirables et possibles.

Mais une autre considération intervint aussi. Une loi est naturellement appelée à durer, surtout dans notre Etat démocratique où elle est soumise au referendum. Or, à l'époque où nous entreprîmes les travaux préparatoires, nombre de facteurs étaient loin d'être suffisamment précisés pour que l'on pût établir un tarif douanier appelé à durer. Les prix des marchandises, qui pendant la guerre avaient atteint parfois des hauteurs vertigineuses, avaient certes quelque peu diminué. Mais nul ne pouvait alors savoir et nul ne peut savoir à l'heure qu'il est comment et à quel niveau les prix se consolideront. Cela est vrai surtout des matières premières et auxiliaires dont nous avons besoin. Cette incertitude se répercute évidemment sur tous les facteurs de la production et sur les produits que nous devons et désirons acheter et vendre. On ne pouvait donc pas établir alors un tarif douanier définitif, qui eût servi pendant nombre d'années. L'essentiel était de faire face aux exigences du moment et de recourir à une procédure permettant de modifier rapidement les taux en vigueur. S'il avait fallu suivre la longue voie de la législation ordinaire, on aurait peut-être pu constater, en arrivant au bout de la route, que les résultats obtenus se trouvaient devancés par les événements et ne répondaient plus aux besoins du moment.

D'autre part, la situation économique était devenue si inquiétante et empirait à tel point qu'il était de toute nécessité d'agir rapidement. Dans un petit pays comme la Suisse, où toutes les ressources économiques sont utilisées avec intensité, les conséquences d'une crise se font rapidement sentir et des branches entières de notre production pourraient y succomber, si elles devaient attendre leur salut de la marche lente de notre appareil législatif. Dans des matières aussi compliquées, cet appareil ne peut pas fonctionner assez rapidement. Le fisc, lui non plus, ne pouvait pas, des années durant, supporter un découvert qui aurait été funeste à la Confédération, vu son déficit chronique qui va sans cesse en augmentant.

Tels sont, exposés à grands traits, les motifs qui ont engagé le Conseil fédéral à agir et à demander à l'Assemblée fédérale l'autorisation d'établir un nouveau tarif douanier. Nous renvoyons d'ailleurs à notre message à l'Assemblée fédérale, du 24 janvier 1921. L'évolution qui s'est accomplie depuis lors nous a donné raison. La crise mondiale s'est accentuée; par sa violence et sa durée, elle dépasse même les appréhensions des plus sombres pessimistes. Jetant un regard rétrospectif, nous disons que nous n'aurions pas fait notre devoir, si nous n'avions pas assumé la tâche ingrate d'établir un nouveau tarif douanier.

III.

Le caractère du tarif d'usage provisoire.

Avant de nous prononcer au sujet des diverses questions controversées, qu'il nous soit permis d'exposer les principes que nous avons suivis pour établir le tarif d'usage provisoire. Ces principes s'imposaient, nous en sommes convaincus. La tâche assignée aux auteurs du tarif était circonscrite par l'arrêté fédéral. Celui-ci autorisait le Conseil fédéral à adapter provisoirement, en tenant compte des prescriptions de la constitution, les droits du tarif douanier à la situation économique et à mettre les nouveaux droits en vigueur à l'époque qui lui paraîtrait opportune. Il va sans dire que les termes mêmes dans lesquels cette compétence était octroyée au Conseil fédéral ne lui auraient pas permis d'augmenter purement et simplement les anciens droits du tarif d'usage au moyen d'un coefficient uniforme ou variable suivant les groupes de marchandises. Un travail aussi mécanique n'aurait nullement pu être qualifié d'adaptation à la situation économique. Tout au plus eût-il pu se justifier par des raisons de politique fiscale. Or, les motifs qui nécessitaient l'établissement d'un nouveau tarif douanier et la mise en vigueur aussi rapide que possible de nouveaux droits étaient avant tout d'ordre économique. La crise ne pouvait être conjurée par des mesures purement sociales : secours et travaux de chômage. C'est dans le domaine économique que l'État devait intervenir ; il fallait protéger la production et le travail. Aussi était-il indispensable de refondre complètement le tarif douanier et d'adapter pour ainsi dire chaque droit aux besoins de l'heure. Dans cette œuvre d'adaptation, la valeur de la marchandise devait être prise en considération suivant les circonstances, mais elle ne constituait qu'un des facteurs à envisager et ne pouvait, à elle seule, être déterminante, pour ce motif, entre autres, que la valeur des marchandises n'était encore consolidée en aucune façon, lorsque fut établi le nouveau tarif douanier.

Le Conseil fédéral et ses experts se trouvaient donc en présence d'une tâche d'ordre essentiellement économique. En l'abondant, ils ne pouvaient — nous l'avons déjà dit — négliger le côté fiscal du tarif douanier, attendu que, d'après la constitution, le produit des douanes compte parmi les principales recettes de la Confédération.

Les intérêts de notre production sont d'ordres variés. Certaines branches produisent surtout des marchandises destinées au pays même ; pour ces branches, le marché intérieur est tout ou a une importance prépondérante. D'autres branches, telles que l'horlogerie, la broderie et la fabrication des soieries, travaillent essentiellement pour l'exportation. Un troisième groupe d'exploitations dépend aussi bien du marché intérieur que de l'exportation. En conséquence, le tarif douanier suisse doit viser à un double résultat : d'une part, accorder, dans la mesure où cela est nécessaire, une certaine protection à la production viable travaillant pour le marché intérieur, d'autre part, amener l'étranger, étant donnés les droits que ses produits, à moins d'accord spécial, devraient acquitter à leur entrée en Suisse, à faire des concessions en faveur de notre exportation, et ce, par le moyen de traités de commerce.

Tels sont les deux résultats positifs à atteindre par un tarif douanier. Mais pour les obtenir, il ne faut pas que le tarif lèse les intérêts économiques du pays en rendant plus difficile, soit directement, soit indirectement par des droits grevant les consommateurs, la situation de certaines branches de la production. C'est là le côté négatif du problème. L'élaboration d'un nouveau tarif douanier est donc une tâche extrêmement complexe et difficile. On ne parviendra jamais à désarmer complètement les résistances et la critique; on le pourra d'autant moins qu'il n'est pas très facile de se rendre compte de toutes les corrélations économiques ni d'apprécier les considérations dont il faut s'inspirer pour établir un tarif douanier. Chaque citoyen comme chaque groupement économique est enclin à ne juger le travail accompli que d'après son seul point de vue et à méconnaître l'importance des autres considérations entrant en ligne de compte.

Le travail est encore plus difficile lorsqu'il s'agit, non pas d'élaborer un tarif général n'ayant d'effet pratique que par les concessions et modifications stipulées dans les traités de commerce, mais d'établir un tarif pour l'usage immédiat. D'autre part, il convient de rappeler que précisément la difficulté de la tâche justifiait la voie suivie, car, ainsi que nous l'avons dit, le tarif d'usage, autrefois déjà, n'était pas fixé par la loi, mais était le résultat de la politique commerciale et économique suivie par le Conseil fédéral et ratifiée par l'Assemblée fédérale.

Si nous avons parlé des intérêts économiques différents qui se font valoir, lors de l'établissement d'un nouveau tarif douanier, il ne faudrait cependant pas leur attribuer une portée plus grande qu'ils n'ont. Nous devons nous garder d'exagérer le prétendu antagonisme entre l'industrie travaillant pour le marché indigène et l'industrie d'exportation, comme aussi entre producteurs et consommateurs. En fin de compte, tout revenu, notamment celui des salariés, y compris les fonctionnaires et les ouvriers de l'Etat, provient directement ou indirectement de la production; dès lors, les intérêts du producteur et ceux du consommateur sont solidaires sous bien des rapports. Cette seule considération devrait suffire à nous garder des polémiques passionnées et dénuées de fondement. Le fait que de nombreuses branches de la production travaillant pour l'exportation sont aussi intéressées au marché intérieur et que toute la situation économique actuelle commande, au point de vue des intérêts tant privés que publics, la plus étroite solidarité entre les diverses branches de production, devrait abolir entre elles tout antagonisme. La crise dont nous souffrons aujourd'hui a révélé dans de nombreux milieux jusqu'alors réfractaires à cette idée l'étroite solidarité qui existe dans l'industrie entre les intérêts des salariés et ceux des producteurs. Tandis qu'autrefois on croyait que toute mesure de protection prise par l'Etat n'avait en somme pour effet que d'accroître le gain de l'entrepreneur, sans que l'employé et l'ouvrier y eussent intérêt, les temps actuels prouvent que l'indifférence à l'égard des moyens de sauvegarder la production nuirait aussi aux salariés. Nos experts et nous-mêmes avons cherché à nous acquitter consciencieusement de la tâche qui nous incombait. Au cours des travaux, nous avons pu constater que pour ainsi dire chaque intéressé demande à être protégé et considère comme très naturel que cette protection lui soit accordée. Mais d'aucuns sont moins enclins à comprendre que d'autres groupements soient, eux aussi, traités de la même façon.

Si des contradictions de ce genre ne se manifestaient autrefois qu'entre les diverses branches de production, elles apparaissent, dans la période de crise actuelle, entre les divers groupements sociaux. Comme on le sait, notre politique économique ne consiste pas uniquement à établir un tarif douanier et à limiter l'importation, deux mesures visant à accorder une certaine protection aux producteurs.

A côté de ces mesures, une grande œuvre sociale a été organisée : l'assistance-chômage. Vous en connaissez l'importance et le mécanisme, de sorte que nous pouvons nous abstenir d'entrer dans les détails. L'assistance-chômage, combinée avec la politique loyale suivie par la Confédération en ce qui concerne les traitements de son personnel, a le caractère d'une grande œuvre destinée à protéger le travail et le travailleur et à empêcher l'effondrement des traitements et salaires, effondrement qui n'est pas désirable et serait même dangereux au point de vue social. Certes, en même temps que le renchérissement, les traitements et salaires ont diminué, parfois dans une forte mesure. Mais si l'Etat n'était pas intervenu énergiquement, comme le lui dictait le sentiment de son devoir social, les choses auraient pris une autre tournure. Cela n'empêche pas maints milieux tirant profit de cette politique sociale de la Confédération, politique qui impose à l'Etat d'immenses sacrifices, de s'élever inconsidérément contre toute mesure protectionniste, surtout lorsque l'agriculture est en jeu. En agissant de la sorte, ils oublient que dans aucune classe de la population le revenu n'a diminué plus fortement que celui de l'agriculture. Exprimé non pas en salaire fixe, mais en prix du produit, ce revenu dépasse encore d'environ 25 % le niveau d'avant-guerre, alors que le renchérissement de la production est demeuré bien supérieur.

Notre politique économique n'est pas autre chose aujourd'hui qu'une lutte contre l'effondrement des diverses branches de notre production et pour la subsistance nécessaire à toute notre population. Cette lutte met à l'épreuve la force et la résistance de l'Etat, auquel — malgré toutes les critiques et les appréciations tranchantes — on fait toujours appel; en des temps aussi extraordinaires, c'est de lui seul que l'initiative personnelle peut attendre l'appui dont elle a besoin. Si l'on renonçait au tarif douanier et, par le fait, à un élément de notre politique économique, celle-ci devrait être entièrement modifiée, autrement dit, il ne serait plus possible de trouver et de suivre des lignes directrices servant les intérêts de la collectivité. La guerre économique de tous contre tous serait déchainée.

En conséquence, notre tarif douanier a dû être établi suivant l'orientation de notre politique économique; il est un de ses piliers principaux. Mais pour le mettre sur pied,

il importait avant tout de chercher à réaliser un équilibre entre les intérêts des divers groupes de la production. L'industrie, les métiers et l'agriculture devaient être traités sur un pied d'égalité. Aucun de ces groupes ne devait avoir le sentiment d'être préterité moralement ou matériellement. Pour arriver au résultat visé, il était évidemment indispensable que les divers courants et groupes se fissent des concessions réciproques. Il était inadmissible qu'un d'entre eux fît de la politique économique au détriment des autres. D'ailleurs, aucun n'aurait été assez puissant pour cela. De même, l'intérêt public, auquel participent d'une façon égale l'industrie, les métiers et l'agriculture, exigeait cette solution uniforme qui seule est à même de produire en pratique des résultats avantageux et de parer à l'antagonisme des différents groupements. Le fait que dans ces groupements les producteurs dépendent souvent à la fois du marché intérieur et de l'exportation facilite la solution et l'impose même impérieusement.

Aussi avons-nous cherché dans la situation actuelle, absolument anormale, à défendre les trois groupes sus-nommés contre la concurrence étrangère, tout en suivant une politique douanière qui nous permît d'obtenir de l'étranger des concessions en faveur de notre exportation.

En nous efforçant d'arriver à ce résultat, nous n'avons pas perdu de vue le côté négatif du problème posé par l'élaboration d'un tarif douanier, c'est-à-dire le principe suivant lequel ce tarif ne doit pas rendre plus difficile la situation de certaines branches de la production. A cet égard aussi, on a réalisé un équilibre par la fixation de taux modérés. En procédant de la sorte, on a fait aussi une concession à ceux qui se considèrent à tort comme étant exclusivement consommateurs. Quelques chiffres montreront combien est modeste le supplément de charge résultant des nouveaux droits. Avant la guerre, nos recettes douanières représentaient environ le 6 % de la valeur de nos importations. Au cours de la guerre, la proportion descendit à 3 %, vu l'augmentation de la valeur des marchandises. Pour le premier semestre de 1922, nos recettes douanières représentaient à peu près le 8 % de la valeur de nos importations. Si l'on fait abstraction des droits sur le vin, droits assez élevés par rapport à la valeur de la marchandise importée, la proportion n'est plus que de 6 % environ.

Guidés par ces considérations, nous avons accordé à la production, dans toutes les branches de son activité, une

modeste protection, là où elle était nécessaire ; d'autre part, et bien que notre tarif soit un tarif d'usage, nous l'avons établi de façon à pouvoir encore faire, sur quelques rares rubriques, des concessions à l'étranger, si nous en obtenons pour notre exportation. De même, nous nous sommes conformés aux principes posés par l'article 29 de la constitution fédérale, principes qui n'ont évidemment pas le caractère de dogmes rigides et intangibles, mais ne peuvent être considérés que comme un programme économique, pour l'exécution duquel il faut tenir compte des circonstances ; nous avons pris en considération la situation exceptionnelle dans laquelle nous nous trouvons et qui, vu sa complexité, entrave l'application stricte de principes libre-échangistes absolus. Nous n'avons pas pu nous résoudre à abandonner à leur sort et même à la ruine des branches essentielles de notre production.

Dans le domaine de l'industrie, il s'agissait tout d'abord de résoudre la question *des droits d'importation sur les matières premières et auxiliaires*. Il ne pouvait être question de frapper ces matières de droits élevés ; cela eût été contraire au caractère de l'économie suisse et à nos traditions douanières. Mais les nécessités fiscales ne permettaient pas de maintenir le système de la franchise absolue, tel qu'il existait, pour beaucoup de ces matières, sous le régime de l'ancien tarif. Cette catégorie de marchandises devait, elle aussi, être grevée de modestes redevances. Lors des auditions personnelles, les représentants de l'industrie, des métiers et de l'agriculture reconnurent que la perception de ces taxes était nécessaire. Ils ne s'opposèrent pas à ce que les redevances fiscales déjà existantes fussent légèrement augmentées et à ce qu'on en introduisît de nouvelles. Ces droits furent fixés, autant que possible, d'après la valeur des marchandises en cause. C'est ainsi que le guano, les scories Thomas, les engrais potassiques acquittent 10 centimes, le coton brut, le lin, le chanvre 1 franc, la grège, la bourre de soie, l'organsin 2 francs, la laine brute 50 centimes, les minerais de fer, de cuivre et de plomb 10 centimes par 100 kg.

Dans le domaine des *produits semi-ouvrés*, on rencontra des difficultés bien plus grandes. Il s'agit en effet d'industries qui existent en Suisse et ont une importance assez considérable. Pendant la guerre, alors que l'approvisionnement de notre pays était particulièrement difficile, la pro-

duction suisse des semi-ouvrés a rendu de grands services à notre économie nationale. Elle a donc droit à une certaine protection, sans compter qu'à l'heure actuelle il ne serait pas de l'intérêt du pays de sacrifier ces industries. Les difficultés auxquelles on se heurtait pour fixer les droits provenaient surtout du fait que le domaine des produits semi-ouvrés est extrêmement vaste et varié. En outre, les produits dont il s'agit, bien que n'étant que des semi-ouvrés pour les industries qui les transforment, n'en sont pas moins, aux yeux de ceux qui les fabriquent, des produits achevés et, comme tels, sont généralement exposés à la concurrence étrangère bien plus que les produits finis prêts à entrer dans la consommation. C'est ainsi que se posa la question délicate de savoir comment on protégerait, dans une certaine mesure, les industries de produits semi-ouvrés, tout en permettant à celles qui transforment ces mêmes produits et, pour une partie, figurent parmi les industries d'exportation les plus importantes de la Suisse, de conserver les moyens de soutenir la concurrence sur le marché étranger. Dans ce domaine, les considérations économiques ont été déterminantes pour la fixation des droits de douane. Nous croyons avoir trouvé la juste solution, en fixant les taux inscrits au tarif d'usage.

Pour l'établissement des droits sur les *produits finis*, c'est-à-dire en état d'être consommés, il fallut faire dès le début une distinction entre les produits de l'industrie d'exportation et ceux des métiers et industries travaillant principalement pour le marché national. Les produits des industries suisses, d'exportation n'ont pas besoin, pour la plupart, d'une protection douanière intense. Il est, en effet, de l'intérêt du pays que les marchandises destinées au marché mondial bénéficient de la plus grande liberté possible; aussi les producteurs ne demandent-ils pas de protection douanière. Bien que parfois leurs produits soient très fortement concurrencés sur notre propre marché — c'est surtout le cas aujourd'hui, vu les perturbations des changes — les industries en cause ont néanmoins renoncé en principe à des droits protecteurs et se sont contentés de taux relativement modérés, ayant le caractère fiscal pour une part. C'est ainsi que les broderies de coton, dont l'importation en 1921 représentait une valeur moyenne de 3049 fr. par q. m., acquittent un droit de 200 fr., le lait condensé, dont l'importation représentait une valeur moyenne de 384 fr., par q. m., acquitte 15 fr., le chocolat (valeur moyenne d'importation 415 fr.) acquitte 50 fr., les montres de poche en argent 400 fr., les

montres de poche en or 600 fr., les machines à broder, les dynamos, les machines électriques, les moteurs etc., toutes marchandises dont l'importation représentait en 1921 une valeur moyenne de 400 à 700 fr. par q., acquittent un droit de 15 à 35 fr. Ces droits n'ont pas d'effet protecteur et ne représentent, en général, qu'une fraction des droits d'entrée perçus par d'autres Etats.

Par contre, il a fallu fixer, à l'égard d'une série de produits de l'industrie et surtout des métiers travaillant pour le marché national, des droits quelque peu protecteurs. Mais ici encore on s'en est tenu à un minimum, sans prendre en considération les conditions exceptionnelles du change, qui eussent justifié des taux bien plus élevés. Pour modifier les droits de l'ancien tarif, on a tenu compte de l'augmentation de valeur des marchandises et des changements survenus dans la situation économique générale. Les restrictions à l'importation sont destinées à atténuer les conditions anormales créées par le change. De cette façon, on a pu éviter des taux trop élevés et fixer, également pour la catégorie de marchandises dont il s'agit, un tarif dont les droits ne sont pas prohibitifs à l'égard de l'importation des produits en provenance de pays à monnaie saine. Dès lors, les droits actuels pourront être maintenus sans dommage pour la vie économique de la Suisse, même lorsque la stabilisation des changes, attendue avec impatience, sera intervenue. Ces droits n'accordent que le minimum de la protection nécessaire à la production nationale; pour s'en rendre compte, il suffit de les confronter avec les droits perçus par l'étranger.

Les droits sur les *denrées alimentaires et boissons* et sur les *produits agricoles* ont été fixés, eux aussi, à des taux très modérés.

On a évité de grever sensiblement des denrées coloniales, comme le café et le thé, marchandises qui, dans d'autres pays, sont frappées d'une forte imposition. Les droits d'entrée perçus sur ces articles n'exercent aucune influence sur le prix de vente au consommateur. Le droit sur le sucre ne dépasse pas 8 cts par kg. Comme la production du sucre en Suisse n'est pas développée, le droit dont il s'agit a un but fiscal. Ici encore, on a gardé la mesure; contrairement à ce que font d'autres pays au moyen de droits de douane ou d'impôts, on s'est abstenu, par égard pour le consommateur, de tirer du sucre de grosses recettes. Seul l'écart entre les droits

sur le sucre brut et ceux qui grèvent les différentes sortes de sucre manufacturé a un but économique : rendre possible en Suisse la transformation du sucre brut en sucre manufacturé. Parmi les denrées alimentaires importées en Suisse, mais qui y sont produites aussi en quantité importante, il convient, avant tout, de citer les céréales. Le droit dont elles sont passibles : 60 centimes par 100 kg, est resté extrêmement modéré et n'est nullement ressenti par le consommateur. De même, il est sans intérêt pour les producteurs de céréales. Il fait partie de ceux qui, s'appliquant à des marchandises dont l'importation s'effectue dans de fortes proportions, tendent à procurer une certaine stabilité aux recettes. Les droits sur les animaux, les produits de provenance animale, les fruits, le vin également, ont une portée économique. On a beaucoup exagéré l'influence que les droits à l'importation du bétail et de la viande exercent sur les prix de vente aux consommateurs. Il n'est pas sans intérêt de constater que le relèvement du droit à l'importation des bœufs n'augmente pas de plus de 15 à 17 centimes par kg le prix de la viande. Quelques droits sur les fruits, tels ceux perçus à l'importation des oranges, des raisins de Malaga, des amandes, des noix et d'autres fruits du Midi, ont déjà été réduits par la convention de commerce conclue avec l'Espagne le 15 mai 1922.

Cette convention a abaissé de 32 fr. à 24 fr. par 100 kg le droit afférent à la principale rubrique des vins. Ce droit vise à un double but : d'une part, protéger notre viticulture dans la lutte qu'elle mène pour sauvegarder son existence, autrement dit, conserver des occasions de travail à des milliers de personnes laborieuses; d'autre part, grever une boisson d'un droit fiscal pleinement justifié.

L'examen détaillé d'autres rubriques conduirait trop loin. Mais qu'il nous soit permis d'émettre encore quelques considérations sur la situation générale de notre agriculture et de montrer que la modeste protection douanière qui lui a été accordée est justifiée.

Après avoir traversé, pendant les années de guerre, une période assez prospère, l'agriculture suisse, elle aussi, fut frappée par la crise économique. Celle-ci l'étreignit avec plus de force que toute autre branche de notre économie nationale. Dans l'agriculture, le travail de production est long. En outre, le paysan, en tant qu'acheteur, partage le sort des autres consommateurs : il ne ressent qu'assez tard la baisse des marchandises dont il doit faire l'acquisition. Il en résulte que le coût de la production agricole est demeuré

élevé. Par contre, le prix des produits agricoles accuse un fléchissement considérable; il s'approche, pour beaucoup d'entre eux, des prix d'avant-guerre; en moyenne, il ne les surpasse que faiblement. D'autre part, notre agriculture doit lutter, aujourd'hui plus que jamais, contre les difficultés auxquelles elle fut toujours en butte. Le climat d'autres pays est plus favorable, la main-d'œuvre y est moins chère, de grandes exploitations étrangères tirent d'un sol fertile d'abondantes récoltes et offrent leurs produits à des prix bien inférieurs au coût de la production en Suisse. Mais il y a plus! Tous les phénomènes économiques défavorables provoqués par la crise actuelle atteignent l'agriculture aussi bien que l'industrie. L'appauvrissement de grands pays et la dépréciation de leur change entravent et souvent même rendent impossible l'exportation de produits agricoles, par exemple de bétail d'élevage, alors que les produits de notre sol sont concurrencés, en Suisse même, par ceux de pays étrangers qui, en raison de leur monnaie dépréciée, peuvent les offrir à bien meilleur marché que nous.

D'autre part, l'Etat a plus que jamais un intérêt vital à sauvegarder l'agriculture. Elle pourvoit à la subsistance d'un grand nombre de travailleurs indépendants, qui exploitent eux-mêmes leurs entreprises et vivent sur un bien leur appartenant, le passé ayant heureusement résolu chez nous le problème agraire en ce sens que nous ne connaissons que les petites et moyennes exploitations. L'importance politique de cet état de choses saute aux yeux! En outre, il faut considérer que jamais notre pays n'a éprouvé plus vivement qu'aujourd'hui le besoin de jouir d'une indépendance économique aussi complète que possible. Dans la période de guerre, l'agriculture nous a permis de subsister. Pour cette raison et, d'autre part, vu la nécessité d'occuper autant de personnes que possible dans l'agriculture, il est indispensable que celle-ci puisse exister et se consacrer non pas uniquement à la culture herbagère et à la production laitière mais aussi à la culture des céréales et des plantes sarclées.

Si l'on abandonnait l'agriculture à son sort, elle irait purement et simplement à la ruine, surtout à une époque comme celle que nous vivons. A la faveur du change, l'étranger submergerait la Suisse de bétail à bon marché et lui offrirait ses produits agricoles à des prix auxquels on ne peut pas travailler en Suisse. Durant la période transitoire actuelle, notre agriculture se ruinerait, d'énormes valeurs dis-

paraîtraient et le paysan serait acculé au désastre, sans avoir la perspective, vu la crise qui sévit aujourd'hui, de se créer une autre situation.

Lorsque le tarif douanier fut publié, on trouva exagérés les droits sur différents produits agricoles. Depuis lors, les choses ont évolué et, enseignement frappant, ont prouvé que la modeste protection douanière accordée par le tarif était, pour toute une série de rubriques, plutôt inférieure à ce qu'elle aurait dû être. Si des raisons de police sanitaire n'exigeaient pas la fermeture de la frontière à l'importation du bétail et de la viande, nous aurions dû recourir depuis longtemps aux restrictions à l'importation, afin de sauver notre agriculture. Les droits à l'importation des produits agricoles doivent donc être considérés aujourd'hui comme équitables et nécessaires, en partie même fort modérés, d'autant plus que quelques-uns d'entre eux ont déjà été réduits par la convention de commerce hispano-suisse conclue en mai 1922. C'est précisément dans l'agriculture que la protection accordée à la production a un caractère économique et social à la fois. En effet, il existe une question sociale non seulement pour les salariés, mais aussi pour la population agricole, lorsque celle-ci ne parvient pas, dans des temps difficiles et malgré un travail opiniâtre, à gagner à peu près de quoi vivre. Des considérations économiques, sociales et politiques, l'existence et l'indépendance de notre pays exigent donc impérieusement que la politique économique n'oublie pas le paysan.

Ce que l'on reproche surtout au tarif douanier, c'est de renchérir la vie. Les uns s'en plaignent, en invoquant leur qualité de consommateurs. Font partie de cette catégorie les salariés, tels que les ouvriers et employés de l'industrie, des métiers et des administrations publiques. D'autres affirment que les prix élevés favorisés par le tarif douanier empêchent la baisse des salaires et mettent notre industrie d'exportation dans l'impossibilité de soutenir la concurrence. Examinons la valeur de ces objections.

Si notre politique économique et spécialement notre politique douanière augmentaient le coût de la vie, cette augmentation se traduirait pour notre pays par des nombres-indices plus élevés que ceux enregistrés dans les autres États à change sain.

Un examen comparatif permet de constater que par exemple le nombre-indice du coût de la vie en Angleterre est de 172 — le coût de la vie en 1914 étant représenté par

100 — tandis que le nombre-indice pour la Suisse n'est que de 152. Si l'on considère que la Suisse se trouve, en ce qui concerne le coût des transports et le manque de matières premières, dans une situation beaucoup plus défavorable que l'Angleterre, les chiffres précités prouvent que notre politique économique et douanière n'influe pas défavorablement sur le coût de la vie.

Les nomenclatures des prix du commerce de détail, dressées par l'office fédéral du travail, comme aussi les relevés de l'Union suisse des sociétés de consommation prouvent que le tarif douanier mis en vigueur dès le 1^{er} juin 1921 n'a nullement entravé la baisse des prix de la viande et de la graisse. En outre, une nomenclature des nombres-indices relatifs au coût de l'alimentation prouve que l'indice atteignant 229 le 1^{er} janvier 1921 et 205 le 1^{er} juillet de la même année a constamment diminué depuis lors, sauf une petite fluctuation en janvier, et n'était plus que de 153 en octobre 1922. Les nombres-indices établis par l'Union suisse des sociétés de consommation relativement aux prix dans les villes permettent de faire la même constatation en ce qui concerne les aliments et combustibles; le nombre-indice, qui était de 243 en janvier 1921, n'atteignait plus que 214 en juillet de ladite année et 157 en octobre 1922.

On peut donc affirmer que, malgré le tarif douanier et les restrictions à l'importation, le coût de la vie a diminué en Suisse plus que dans d'autres pays à monnaie saine, même plus qu'en Angleterre, qui se trouve cependant dans des conditions infiniment plus favorables que la Suisse pour importer les denrées alimentaires et marchandises de toutes sortes. Cette baisse tient aussi au fait qu'une partie des droits de douane est supportée par l'étranger. Une autre partie l'est sans doute par le commerce intermédiaire. La charge qui arrive encore à atteindre le consommateur est, souvent, à peine ressentie. Nous n'ignorons pas que vis-à-vis du public consommateur, on attribue parfois aux droits de douane le maintien et même l'augmentation de certains prix. Il arrive qu'on ajoute foi à ces affirmations; elles contribuent beaucoup à entretenir et à répandre les erreurs que l'on rencontre dans de nombreux milieux de la population.

Et même en admettant que le tarif douanier entraînant indirectement pour le public consommateur une augmentation du coût de la vie, cette augmentation serait extrêmement modérée et quiconque veut se donner la peine de juger sans parti-pris, repoussera les exagérations tendancieuses.

auxquelles on recourt souvent dans la controverse. D'ailleurs, la majoration est supportée par tous, par l'agriculture notamment; en effet, celle-ci consomme des matières brutes, ainsi que des produits de l'industrie et des métiers; elle aussi paie son tribut au renchérissement lorsqu'il se produit. Les salariés oublient souvent que, pour eux aussi, une petite charge grevant faiblement le coût de la vie, se trouve plus que compensée par la protection douanière accordée à notre production, protection qui crée des occasions de travail dans tous les domaines de la vie économique, assure de l'occupation et un revenu aux uns et est utile aux autres, en dégageant le marché du travail, ce qui influe favorablement sur le niveau des salaires. Or, le revenu diminuant ou disparaissant, une réduction de prix ne servirait à rien aux salariés, parce que ceux-ci ne pourraient plus acheter ou ne pourraient le faire que dans une mesure restreinte. Même en n'envisageant la question qu'à leur seul point de vue égoïste, ces milieux ne seraient fondés à s'élever, contre la protection accordée à la production que si les mesures prises dans ce sens n'avaient pas d'influence sur les occasions et les conditions de travail, mais tendaient uniquement à accroître le gain de l'entrepreneur. Au contraire, si la protection accordée par l'Etat est nécessaire — comme c'est le cas aujourd'hui — pour empêcher l'effondrement de la production et procurer des occasions de travail, les intérêts des salariés et ceux des producteurs sont, en fait, identiques. Cela est surtout vrai pour l'entrepreneur d'une part, les employés et ouvriers de l'autre, occupés dans l'industrie et les métiers.

Peut-être nous objectera-t-on encore que le salarié ne retire aucun avantage de l'appui donné à des branches de production dans lesquelles il ne travaille pas et avec lesquelles il est uniquement en rapports en tant que consommateur. Cette argumentation, elle aussi, est complètement erronée. Tout d'abord, il existe une solidarité absolue entre les diverses branches de l'activité économique et les divers groupements professionnels. Lorsqu'il peut acheter, le paysan est consommateur de produits de l'industrie et des métiers; il contribue ainsi à augmenter les occasions de travail dans ces deux branches de la production et à favoriser le commerce intermédiaire, de même que, vice versa, l'ouvrier industriel est consommateur de produits agricoles. L'économie forme un tout. Aucune branche ne souffre sans que les autres ne finissent par s'en ressentir. Si le paysan ne trouve plus de

quoi vivre au moyen de son exploitation, il offrira ses bras à l'industrie ou aux métiers et y aggravera ainsi les conditions du travail. Enfin, la production agricole est, dans son ensemble, de toute première nécessité; indispensable à tout Etat, elle est, nous l'avons déjà dit, d'une importance fondamentale pour l'indépendance économique et politique du pays.

Les employés et ouvriers des services publics en particulier, ont le plus grand intérêt à la prospérité et au maintien de la production, attendu que l'Etat, devant pourvoir à leur subsistance, ne peut lui-même, soit directement, soit indirectement, tirer ses recettes que de l'activité économique du peuple. Il ne supporte que pendant un laps de temps relativement court les déficits de ses recettes ou les excédents de ses dépenses. Il doit ensuite — en dépit de toutes les résistances — réduire automatiquement ses dépenses, s'il n'obtient pas les ressources nécessaires pour y faire face. Telles sont les considérations que nous avions à émettre sur les producteurs et les consommateurs; le sort des uns est indissolublement lié à celui des autres. Les uns partagent les maux des autres, aujourd'hui surtout. Aucun d'eux ne peut se rendre indépendant de l'autre, quand bien même il s'imaginerait déjà l'être.

Examinons maintenant le point de vue d'une partie de l'industrie d'exportation qui croit que le tarif douanier augmente sensiblement le coût de la vie, empêche la baisse des salaires, et, partant, réduit les moyens de lutter contre la concurrence sur les marchés étrangers. Avant tout, il importe, comme nous l'avons déjà fait, de ramener à ses justes proportions l'influence du tarif douanier sur le coût de la vie. Après un examen impartial, il restera très peu de l'argumentation dont nous parlons. Si l'on admet que nos droits douaniers équivalent en tout à 8 % environ et, après déduction, de ceux sur les vins et les tabacs, à 6 % seulement de la valeur de toutes les marchandises importées, ces droits, d'autant plus que d'autres rubriques encore n'entrent pas en considération, ne peuvent avoir pour effet de renchérir d'une façon sensible le coût de la vie, en particulier le prix des denrées alimentaires. Il est démontré que la baisse du coût de la vie, surtout lorsqu'elle n'est pas considérable, n'entraîne nullement une diminution correspondante des salaires. Il suffit de rechercher ce qu'il en est à cet égard dans les différentes industries et partout où l'on paie des allocations de

renchérissement, services publics ou entreprises privées. On constate partout que le pourcentage de l'allocation de renchérissement est plus élevé et, pour une part, sensiblement supérieur à ce qu'il devrait être d'après les nombres-indices du coût de la vie. La baisse des salaires n'est forte et parfois trop forte que là où les occasions de travail sont rares et où il y a pléthore d'ouvriers. Enfin, il faudrait déterminer l'influence des salaires sur le coût définitif des produits de l'industrie. Le coût de ces produits n'est pas partout le même et il n'existe pas de règle à ce sujet. Mais si l'on veut être juste, il faut bien dire que dans beaucoup d'industries on s'exagère parfois beaucoup l'influence des salaires sur le prix du produit.

Supposons même que la protection accordée à la production ait augmenté le coût de la vie de quelques centièmes. La suppression de cette augmentation serait pour ainsi dire sans effet sur les salaires ou l'effet serait si minime qu'il ne pourrait entrer en ligne de compte pour le coût des produits industriels. Nous ne voudrions pas provoquer un malentendu. La baisse des salaires est encore nécessaire dans bien des cas; nous espérons que l'avenir la permettra. En parlant de baisse, nous ne visons pas seulement les modifications minimales qui pourraient survenir en cas de suppression de la petite prime d'assurance que le peuple paie sous forme d'une infime augmentation du coût de la vie, afin que la production soit sauvegardée autant que possible dans toutes les branches, pour que l'effondrement soit évité et le chômage restreint.

Enfin, nous tenons à faire remarquer qu'une foule d'industries dépendent du marché intérieur aussi bien que de l'exportation et, que même lorsque tel n'est pas le cas, une aggravation de la crise dans les branches travaillant pour le marché indigène aurait les plus funestes répercussions sur l'industrie d'exportation. En effet, si la situation générale empirait, si les entreprises publiques et privées se désorganisaient, tout travail fructueux deviendrait impossible. La misère des autres ne ferait pas le bonheur de l'industrie d'exportation qui, aujourd'hui, souffre surtout de la diminution de la demande et des difficultés résultant de l'écart très considérable entre le coût de la production en Suisse et dans les pays à monnaie dépréciée. On ne saurait assez insister sur ce point: la crise dont souffre notre industrie d'exportation est due en premier lieu à l'appauvrissement du monde et à l'effondrement des changes.

Nous croyons donc que, pour chacun, le petit inconvénient qui pourrait résulter de la protection accordée à notre production est plus que compensé par les avantages du système actuel sur celui du laisser-aller.

IV.

La transition du régime provisoire au nouveau tarif légal.

Notre conviction est donc que, d'une manière générale, le tarif douanier actuel a trouvé la juste solution. Ses visées sont celles d'une politique économique de conservation, la seule qui, selon nous, puisse être suivie. Nous n'émettons pas la prétention d'être infaillible dans l'exécution. Comme tout tarif douanier, le nôtre sera critiqué, tantôt avec raison, tantôt à tort. S'il n'était pas ce qu'il est, la critique ne serait pas moindre. Agir rapidement répondait à une pressante nécessité, d'où la voie extraordinaire suivie pour mettre le tarif sur pied. Toutefois, le tarif douanier établi en vertu de l'arrêté fédéral du 18 février 1921 n'est pas destiné à durer; il ne doit être appliqué que pendant une période transitoire. Ses taux devront tous être revus et, le cas échéant, modifiés. Quant à sa forme, elle permet une adaptation rapide aux conditions actuelles, qui changent d'un jour à l'autre, mais elle devra, dans l'avenir, céder le pas à la forme légale.

Aussi avons-nous entrepris immédiatement, c'est-à-dire dès l'été de 1921, la préparation d'une nouvelle loi fédérale sur le tarif douanier. Les travaux ont été poursuivis avec toute la célérité possible. Le texte de la loi, en particulier la nomenclature et la classification des marchandises, est établi provisoirement. Au lieu de 1300 rubriques douanières, le projet en prévoit 2000 environ, attendu que, pour des raisons d'ordre technique et commercial, il a été nécessaire de décomposer nombre de rubriques actuelles. En outre, nous avons institué un comité d'experts qui procède à la fixation des taux de droits. Il a déjà passablement avancé dans son travail. Celui-ci est particulièrement vaste. Il s'opère sur la base d'une enquête qui a été faite auprès de toutes les associations intéressées. Ce travail ne peut être exécuté que par des personnes spécialement versées dans la matière. Les négociations avec l'Espagne et les pourparlers actuellement en cours avec l'Italie, comme aussi l'audition

des intéressés, ont nécessité beaucoup de temps, de sorte qu'il ne sera pas possible de déposer, avant l'été de 1923, le projet d'une nouvelle loi sur le tarif des douanes. Nous nous réservons encore de soumettre le résultat des travaux du petit comité d'experts à une grande commission, dans laquelle les divers courants économiques seraient représentés et pourraient se faire entendre.

Nous eussions désiré pouvoir soumettre le projet au Parlement beaucoup plus tôt. Mais le retard n'a rien d'extraordinaire. Le laps de temps indispensable à l'élaboration de ce projet n'est pas plus long que celui qui était nécessaire autrefois pour élaborer un tarif. Peut-être serait-on tenté de croire que les travaux exécutés en vue du tarif d'usage du 18 juin 1921 peuvent servir de base à l'élaboration de la loi sur le tarif des douanes. Cela n'est vrai que dans une faible mesure, car le tarif que nous avons promulgué est destiné à être appliqué; c'est un tarif d'usage, tandis que la loi future sur le tarif des douanes est appelée, comme celle de 1902, à créer un tarif général, c'est-à-dire un tarif fixant les droits maxima et ne devant être appliqué que si ses taux ne sont pas réduits par des conventions avec l'étranger. Le tarif général fixe donc le maximum des taux de droits. Il tend non seulement à assurer la protection nécessaire à la production indigène, mais à nous procurer des concessions d'ordre économique dans nos négociations avec l'étranger. En effet, les taux de ce tarif doivent être fixés de telle sorte que l'étranger qui veut vendre des marchandises à la Suisse ait intérêt à obtenir des réductions de droits. D'autre part, il se distingue du tarif de combat proprement dit, que le Conseil fédéral peut appliquer, en vertu de l'article 4 de la loi sur le tarif des douanes, du 10 octobre 1902, aux Etats qui nous traitent différemment et d'une façon particulièrement défavorable.

La tâche à résoudre n'est donc pas la même que celle en présence de laquelle on se trouvait, lorsqu'il s'est agi d'établir le tarif d'usage. Elle aussi est extrêmement vaste et complexe. Pour la mener à bonne fin, il faut tenir compte de la politique douanière suivie par d'autres Etats.

Nous nous efforçons donc de faire fixer le plus rapidement possible les droits de douane par la voie de la législation ordinaire et de créer une base légale pour les futures négociations avec l'étranger. Les diverses opinions et tendances qui existent en cette matière pourront se manifester lors des délibérations parlementaires. Il n'est nullement à

craindre que le Conseil fédéral ne se serve à titre définitif d'un tarif douanier qu'il a établi lui-même. Ce tarif est uniquement destiné à faire face aux difficultés actuelles et à empêcher que la Suisse, en présence des changements qui surviennent dans les conditions économiques, ne soit absolument dépourvue de moyens d'action et de défense. Mais il faut bien se rendre compte d'une chose, c'est que, même actuellement, avec les délibérations parlementaires et, le cas échéant, avec une demande de referendum, la mise sur pied d'une nouvelle loi sur le tarif douanier n'exige pas moins de deux années. Il est donc indiqué que le tarif provisoire reste en vigueur jusqu'à ce qu'un nouveau tarif ait été établi le plus rapidement possible par la voie ordinaire et puisse être substitué à l'ancien.

V.

Les répercussions immédiates de l'initiative sur notre législation douanière.

Si l'initiative était adoptée, l'arrêté fédéral concernant la modification provisoire du tarif douanier serait abrogé et, avec lui, l'arrêté du Conseil fédéral sur le tarif d'usage. La demande d'initiative le déclare expressément. Mais d'autres actes législatifs tomberaient aussi sous le coup du nouvel article constitutionnel.

Le 23 juin 1920, l'Assemblée fédérale a adopté un arrêté concernant la modification du tarif des douanes. Cet arrêté approuvait le relèvement des droits sur le tabac, qui avait été décrété par le Conseil fédéral. En outre, il autorisait celui-ci à faire percevoir, à titre de mesure temporaire, des droits fixés par les Chambres fédérales sur d'autres marchandises exemptes ou passibles de droits, mais pour lesquelles la Suisse n'était pas liée vis-à-vis de l'étranger par des dispositions conventionnelles. Les marchandises en question sont désignées dans les tableaux A et B annexés à l'arrêté. Il s'agissait d'une mesure d'ordre purement fiscal, qui tendait à augmenter les recettes douanières de la Confédération, étant donnée sa situation financière difficile. Abstraction faite du tabac, le rendement de ces majorations est évalué à environ 4 millions de francs par an.

Le 24 juin 1921, les Chambres ont adopté un arrêté fédéral urgent concernant le relèvement des droits sur les tabacs. La durée de validité de cet arrêté expire le 30 juin 1923. Lui aussi poursuit un but fiscal. Il a procuré à la Caisse fédérale, pour les dix premiers mois de l'année 1922, des recettes

s'élevant à 8.025.000 francs. Si l'importation était normale, et si la crise s'atténuait, le rendement de ces nouveaux droits sur les tabacs pourrait encore s'accroître sensiblement.

Enfin, le Conseil fédéral, se fondant sur l'article 4 de la loi actuelle concernant le tarif des douanes, a établi, par arrêté du 2 février 1922, un tarif de combat, que l'Assemblée fédérale a sanctionné légalement.

Comme l'arrêté du 24 juin 1921 concernant le relèvement des droits sur les tabacs arrive à expiration à fin juin 1923, il ne pourrait plus être renouvelé en cas d'adoption de l'initiative et, désormais, le tabac ne serait plus passible que des droits minimes fixés par le tarif général de 1902. Quel serait le sort de l'arrêté fédéral du 23 juin 1920 qui a introduit des droits fiscaux sur toute une série de marchandises exemptes ou passibles de droits, pour lesquelles la Suisse n'est pas liée vis-à-vis de l'étranger par des dispositions conventionnelles? Cet arrêté, dont la durée d'application n'est pas limitée, ne se trouve pas mentionné dans la disposition transitoire de l'initiative. Toutefois, l'alinéa 3 du nouvel article 29 proposé dépouillerait cet arrêté de sa base juridique. En effet, cet alinéa 3 dispose que les droits à l'importation et à l'exportation doivent être fixés par la voie de la législation fédérale; il interdit donc de prendre des arrêtés urgents soustraits au referendum et trace d'avance la voie à suivre pour édicter, le cas échéant, des mesures extraordinaires. Si l'initiative était acceptée, on nous demanderait immédiatement — nous n'en doutons pas — de considérer comme abrogé l'arrêté fédéral dont il s'agit, parce qu'il serait contraire au nouvel article 29 de la constitution.

Ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, la prescription formelle aux termes de laquelle les droits à l'importation et à l'exportation doivent être fixés par la voie de la législation fédérale rendrait aussi illusoire la disposition de l'article 4 de la loi sur le tarif des douanes, disposition qui autorise le Conseil fédéral à faire application de droits majorés et à prendre d'autres mesures vis-à-vis des Etats qui frappent des marchandises suisses de droits particulièrement élevés ou qui les traitent moins favorablement que celles d'autres Etats. Si l'initiative était acceptée, le tarif de combat cesserait-il d'être applicable ou resterait-il provisoirement en vigueur, parce que décrété avant l'adoption du nouvel article constitutionnel? Nous ne nous prononcerons pas définitivement à ce sujet. Qu'il nous suffise de constater que, si l'initiative était acceptée, ses partisans ne manqueraient pas d'invoquer les nouvelles dispositions constitutionnelles.

pour réclamer aussi la suppression du tarif de combat; ils affirmeraient que seuls les droits fixés par la loi peuvent être perçus. A l'appui de leur thèse, ils pourraient se fonder à bon droit sur le texte du nouvel article constitutionnel.

En fin de compte, il ne resterait plus que le tarif général de 1902 qui a été créé, comme nous l'avons dit, pour d'autres buts, à une autre époque et dans des conditions économiques toutes différentes. Il faudrait s'attendre à voir les auteurs de l'initiative invoquer les circonstances extraordinaires pour réclamer une nouvelle réduction de certains taux du tarif général. Ils soutiendraient que tous les droits de douane tant soit peu appréciables devraient disparaître ou être fortement réduits. Mais cet état de choses aurait encore d'autres conséquences.

Presque tous les droits sur les produits agricoles, les denrées alimentaires et boissons seraient réduits d'environ 50 % par rapport aux taux actuels. Une foule de rubriques douanières seraient de nouveau exemptes de tous droits.

Il en irait de même des droits sur les matières premières et les produits industriels. Les matières premières seraient exonérées pour la plupart. Les produits industriels perdraient environ la moitié de la protection douanière qui leur est accordée aujourd'hui; dans certains cas, davantage encore. Certaines industries, par exemple la tannerie, seraient dépourvues de toute protection et abandonnées à leur sort. Le tabac n'acquitterait qu'une taxe minime; la portée fiscale des droits sur le tabac serait ainsi rompue dans sa continuité.

Mais la réduction des droits ne clorait pas la série des inconvénients. En voici un autre, qui serait funeste. Le nouveau tarif d'usage a tenu compte de toute la production d'une façon systématique, égale, et selon des principes uniformes. Or, l'adoption de l'initiative viendrait détruire tout ce travail. Inévitablement, la protection refusée à un groupe, ne pourrait pas être maintenue pour les autres, qu'il s'agisse des groupes principaux ou des sous-groupes dans les branches principales, par exemple les sous-groupes de l'industrie. Le nouveau tarif d'usage contient une série de compromis industriels, d'après lesquels nombre de droits douaniers ont été coordonnés systématiquement dans une industrie ou un groupe d'industries et reliés les uns aux autres. Tout cela disparaîtrait pour faire place à l'application du tarif général de 1902, sans égard aux injustices qui en résulteraient et au fait que ce tarif n'est nullement approprié aux conditions actuelles.

Les partisans de l'initiative nous objecteront peut-être que le nouvel article constitutionnel permettrait de remédier à cette situation. Ils nous diront que le Conseil fédéral pourrait prendre temporairement des mesures exceptionnelles dans des circonstances extraordinaires, pourvu que ces mesures soient approuvées par l'Assemblée fédérale et soumises au referendum. Nul ne contestera qu'il serait très difficile, pour ne pas dire impossible, d'établir de nouvelles prescriptions qui trouvaient l'approbation du Parlement et du peuple. La longue voie à parcourir pour procéder à une modification offrirait, à elle seule, de grands inconvénients. Mais il y a plus. En présence des divers courants et des interprétations divergentes qui seraient données au nouvel article constitutionnel, en face des tendances contradictoires qui chercheraient à se faire valoir, une mesure exceptionnelle pourrait-elle encore être préparée avec quelques chances de succès ? De plus, on disposerait d'un laps de temps très court, inconvénient qui serait doublement ressenti dans une situation aussi compliquée.

Nous parlerons plus loin des répercussions qu'aurait l'initiative sur notre politique commerciale internationale et sur les traités de commerce.

Au point de vue financier, l'adoption de l'initiative entraînerait, par la suppression du tarif douanier et des nouveaux droits sur les tabacs, une perte de 60 à 70 millions de francs. Pour se rendre compte de l'exactitude de cette évaluation, il suffit de confronter les recettes douanières avant l'introduction du nouveau tarif avec celles qui lui sont postérieures et de considérer que toute une série de droits fiscaux, mais aussi des droits à caractère économique, subiraient une forte réduction. En outre, les nouveaux droits sur les tabacs seraient supprimés, droits dont le rendement a été de 8.025.000 fr. pour les dix premiers mois de l'année 1922 et est évalué à 10 millions de francs pour l'année 1923. On prévoit que le rendement serait encore supérieur dans les années à venir.

VI.

Les conséquences économiques et financières de la suppression du tarif d'usage.

Les difficultés économiques que soulèverait la suppression du nouveau tarif douanier ressortent déjà des arguments que nous avons fait valoir au chapitre III pour justi-

fier ce tarif et le but qu'il poursuit. Il n'est donc plus nécessaire que nous entrions ici dans les détails. Nous nous bornons aux brèves considérations que voici :

Le tarif douanier constitue un élément essentiel d'un ensemble de mesures économiques importantes. Sa suppression aurait pour effet d'enlever à la production suisse la protection qui lui est absolument nécessaire dans les conditions anormales de l'heure actuelle. Dans la mesure où elle travaillerait pour la consommation intérieure, notre production pourrait être facilement concurrencée par l'étranger, en particulier par les importations en provenance de pays à change déprécié. La production suisse ne serait plus en état de faire ses frais; elle devrait être réduite et même arrêtée pour une part. Une foule d'entreprises s'effondreraient et l'armée des chômeurs grossirait très fortement. Dans tous les domaines, la situation serait très mauvaise. L'industrie, les métiers et l'agriculture seraient atteints et, là où le tarif général actuel offrirait encore quelque protection, les droits y relatifs devraient bientôt être supprimés ou réduits, pour le motif que les différentes branches de notre économie nationale se trouveraient traitées inégalement.

Or, une des conditions essentielles que doit remplir un tarif douanier, c'est de s'adapter à la situation de l'heure et de tenir compte des intérêts de tous ceux qui ont besoin d'être protégés. Il doit être dressé d'une manière systématique; il faut qu'il soit bien harmonisé et qu'il coordonne d'une façon logique les rapports qui existent entre les différents groupes principaux et, dans chacun d'eux, entre les différentes branches de la production. Un tarif dans lequel seuls quelques taux émergent comme des arbres encore sur pied dans une forêt coupée n'est pas utilisable. Il ne permet pas d'unir les intéressés, il n'est pas une œuvre autour de laquelle les représentants de notre économie nationale et les divers groupements puissent se ranger pour la défendre. Mais les entrepreneurs ne seraient pas seuls à être entraînés dans la catastrophe, les ouvriers et employés seraient dépouillés de leur travail et de leur revenu.

La suppression du tarif d'usage serait funeste à notre industrie d'exportation autant qu'à la production travaillant pour le marché intérieur. Nous avons déjà montré que cette suppression n'aurait pas pour effet d'amener une baisse quelque peu sensible dans le coût de la vie, ni de réduire les salaires. Les producteurs suisses ne seraient pas mieux placés pour soutenir la concurrence. Les avantages infimes que

cette suppression pourrait avoir seraient largement contrebalancés par les désavantages. En ce qui concerne plus spécialement notre industrie d'exportation, ces derniers seraient très graves. On peut dire d'avance en quoi ils consisteraient. L'importation en Suisse deviendrait facile, les barrières qui devaient nous protéger étant renversées. Les flots de la production étrangère se déverseraient sur la Suisse, parce que notre économie, dépourvue de protection, serait abandonnée à elle-même. L'étranger dénoncerait alors les traités de commerce qu'il a conclus avec nous et n'en conclurait pas de nouveaux, car l'exportation de produits étrangers en Suisse serait plus facile et pourrait être effectuée, sans que des concessions dussent être faites à notre pays. Des Etats étrangers pourraient aggraver encore leur politique protectionniste, accroître les obstacles qu'ils opposent à notre exportation et, dans cette lutte inégale, dépourvus de moyen de défense, nous verrions la Suisse inondée de marchandises étrangères et d'autres Etats refouler par des droits de douane et par des restrictions à l'importation les produits de notre travail.

A vrai dire, il est presque incroyable qu'au milieu d'un monde dans lequel tous les Etats tendent à se réserver le plus de travail possible et à importer le moins possible des produits du travail étranger, la Suisse puisse être contrainte, par un mouvement populaire, à adopter un point de vue qui livrerait nos intérêts à l'étranger. Ce que veulent les auteurs de l'initiative, ce n'est pas que nous réduisions des droits de douane pour obtenir des concessions de l'étranger; non, sans se soucier de ce qui se passe dans d'autres Etats, ils visent à nous arracher les armes qui précisément pourraient nous permettre d'améliorer la situation de notre exportation. Pour rien et en échange de rien, sans obtenir aucune compensation, nous devrions supprimer et réduire des droits de douane, afin que l'étranger puisse d'autant plus facilement et à son gré nous anéantir économiquement. Ce n'est sans doute pas à quoi visent les auteurs de l'initiative, mais leur projet, s'il était accepté, aurait en réalité les conséquences que nous venons de décrire.

La situation économique qui naîtrait de la suppression du tarif douanier exigée par l'initiative serait donc on ne peut plus grave. Aussi le Conseil fédéral ne peut-il assez mettre en garde contre les conséquences qu'entraînerait inévitablement cette suppression.

Les autres conséquences d'ordre national apparaissent nettement. L'extension du chômage accroîtrait dans des

proportions intolérables les charges des communes, des cantons et de la Confédération. Chacun s'adresserait à l'Etat, spécialement à la Confédération, si la funeste politique des auteurs de l'initiative était approuvée et devenait ainsi la source de la misère.

La suppression du tarif d'usage aurait des conséquences non seulement économiques, mais financières d'une portée immense. Les difficultés qui en résulteraient s'ajouteraient à celles d'ordre économique, les augmenteraient et, par le jeu de l'action et de la réaction, s'accroîtraient à l'infini. Nous avons déjà dit que la suppression du tarif d'usage réduirait les recettes de la Confédération d'environ 60 millions de francs par an. Cette perte se grossirait encore de celle due à la diminution des droits sur le tabac, soit 10 millions de francs environ. La diminution de recettes serait donc d'à peu près 70 millions de francs par an. Nous avons peine à croire que les auteurs de l'initiative veuillent le contester. La réduction des recettes douanières n'est-elle pas précisément l'effet auquel visent beaucoup d'entre eux ? A l'aide du budget de la Confédération pour l'année prochaine, il est facile de juger des répercussions que cette énorme diminution de recettes aurait sur les finances fédérales.

Le budget pour l'exercice 1923 prévoit que le compte ordinaire de la Confédération accusera un déficit d'environ 84 millions de francs. La diminution des recettes douanières augmenterait ce déficit de 70 millions, c'est-à-dire le porterait à 154 millions de francs, montant qui équivaldrait à peu près au 30 % des dépenses. Mais, ainsi que l'expose le message relatif au budget pour l'exercice 1923, au déficit de 84 millions il faut ajouter encore d'autres dépenses ne figurant pas au budget, en particulier, celles occasionnées par la lutte contre le chômage et l'aide financière à la production, de sorte que le total des découverts s'élèvera, pour l'année 1923, à 200 millions de francs environ. Il atteindrait la somme énorme de 270 millions de francs, si le tarif douanier était supprimé. Si on y ajoute encore un déficit d'exploitation des chemins de fer fédéraux, on comprendra tout le sérieux de la situation. Ces chiffres se trouvent quelque peu modifiés du fait que le rendement du nouvel impôt de guerre, lequel doit être employé, comme on le sait, à éteindre la dette de la Confédération, n'est pas inscrit au budget. Cependant, cette petite modification est bien loin, cela va sans dire, d'assurer notre équilibre financier.

Le budget pour 1923 évalue les recettes de la Confédération à 426 millions de francs environ. Après déduction des

203 millions représentant les recettes des exploitations en régie, postes, télégraphes, téléphones, somme qui ne permet même pas de faire face aux dépenses, les recettes réelles de la Confédération n'atteignent plus que 223 millions de francs. Le rendement des droits de douane entre dans ce chiffre pour 158 millions, le rendement des impôts pour 28 millions de francs. Or, si le tarif d'usage était supprimé, ce qui réduirait le rendement des douanes, les recettes de la Confédération ne seraient plus que de 153 millions de francs. En conséquence, elles ne permettraient plus de faire face qu'à la moitié à peu près des dépenses ordinaires, lesquelles se montent à environ 300 millions de francs, non compris celles des exploitations en régie. La disproportion serait encore bien plus grande, si l'on tient compte des dépenses extraordinaires.

Ces chiffres font ressortir toutes les répercussions que la suppression du tarif d'usage aurait sur les finances fédérales. A une époque de gros déficits chroniques, alors que les cantons et les communes ont été obligés d'augmenter très fortement les impôts sur la fortune et le revenu, à une époque où la Confédération a les plus grandes difficultés de se procurer de nouvelles ressources et où on lui demande encore d'entreprendre la grande œuvre de l'assurance vieillesse, survivants et invalidité, une initiative populaire entend priver la Caisse fédérale du tiers environ de ses recettes proprement dites, sans savoir comment et où l'on pourrait se procurer des ressources pour combler ce découvert. Et pour arriver à ce résultat funeste, on voudrait recourir à une mesure qui accroîtrait encore la détresse économique du pays, entraverait et même détruirait pour une part la production, source de tout revenu, et augmenterait sensiblement les charges que l'assistance-chômage impose à la Confédération, aux cantons et aux communes. Dès lors, si l'initiative était acceptée, les conséquences financières, jointes aux conséquences économiques, seraient incalculables. Il va sans dire qu'un Etat dont la politique financière serait ainsi dirigée par le peuple souverain, perdrait tout crédit. Tout d'abord, il faudrait recourir de plus en plus aux emprunts, ce qui ferait augmenter le taux de l'intérêt. A la longue, un Etat obligé de faire appel dans une aussi forte mesure aux capitaux disponibles, ne trouverait plus de bailleurs de fonds et il ne lui resterait plus d'autre ressource que de recourir à la planche à billets. Cela nous conduirait à l'inflation, à la dépréciation de notre monnaie et finalement à la ruine.

Nous savons que bien des milieux, guidés par des considérations théoriques, ne veulent pas que des charges soient imposées aux consommateurs et, partant, sont hostiles aux droits de douane majorés. Ils oublient qu'à côté des besoins financiers de la Confédération, il y a ceux des cantons et communes, qui se procurent leurs ressources surtout en frappant la fortune et le revenu. Ces charges fiscales, ajoutées à l'impôt de guerre, ont atteint, comparativement à ce qu'elles étaient autrefois, un niveau si élevé qu'elles ne pourraient guère être augmentées sans nuire aux intérêts généraux, surtout à une époque de crise comme celle où nous vivons. Elles sont aussi beaucoup plus élevées que les impôts de consommation. Cela ressort à l'évidence du tableau ci-après sur le rendement des impôts cantonaux et communaux en 1913 et en 1921 :

		Impôts sur la fortune et le revenu Fr.	Impôts de consommation Fr.
Cantons	1913	82.722.000	19.071.000
	1921	198.904.922	20.469.270
Communes	1913	94.984.000	1.437.000
	1921	200.000.000*)	4.000.000*)

*) Estimation.

Total : cantons et communes.

	Fr.	Fr.
1913	177.706.000	20.508.000
1921	398.904.922	24.469.270

Bien que depuis 1913 le rendement des impôts cantonaux et communaux ait plus que doublé, les comptes des cantons et des communes accusent de gros déficits qu'il faudra continuer à couvrir par des impôts majorés.

D'ailleurs, la Confédération, elle aussi, a puisé à la source des impôts directs. Par le premier et le second impôt de guerre et par l'impôt sur les bénéfices de guerre, elle a perçu jusqu'à ce jour près d'un milliard de francs sur la fortune et le revenu, qui sont déjà lourdement frappés par les impôts cantonaux et communaux. Dans notre pays, les impôts de consommation sont loin d'avoir été augmentés dans la mesure où le furent les impôts directs. Cela résulte du tableau ci-après :

	Impôts sur la fortune et le revenu	Impôts de consom- mation, douanes, etc.
	Fr.	Fr.
1913		
Confédération		85.142.000
Cantons . .	82.722.000	19.071.000
Communes .	94.984.000	1.437.000
	177.706.000	105.650.000
	= 62,7 %	= 37,2 %
1920		
Confédération	178.623.000	93.952.000
Cantons . .	191.616.000	21.776.000
Communes .	201.185.799	2.946.698
	571.424.799	118.674.698
	= 82,8 %	= 17,2 %
1921		
Confédération	111.265.779	113.570.099
Cantons . .	198.904.922	20.469.270
Communes .	200.000.000**)	4.000.000**)
	510.170.701	138.039.369
	= 78,7 %	= 21,3 %
Pour 1922, la proportion sera approximative- ment la suivante:		
Confédération	106.000.000*)	150.000.000
Cantons . .	210.000.000**)	24.000.000**)
Communes .	210.000.000**)	4.000.000**)
	526.000.000	178.000.000
	= 75 %	= 25 %

*) Pour l'impôt de guerre, on n'a porté en compte que la première tranche. Les paiements anticipés sur les tranches suivantes n'ont pas été pris en considération.

***) Par évaluation.

Dans la plupart des autres pays, les impôts de consommation fournissent au fisc un apport proportionnel beaucoup plus considérable qu'en Suisse. Pour l'année 1921, les impôts de consommation représentent en France une proportion de 56 %, les impôts sur la fortune et le revenu une proportion de 44 %.

Depuis 1913, les contribuables suisses ont payé 3 milliards 800 millions d'impôts, dont 3 milliards à peu près en impôts directs et 800 millions environ en impôts de consommation.

Il convient aussi de ne pas perdre de vue que les impôts sur la fortune et le revenu retombent dans une large mesure

sur d'autres que les premiers contribuables. Des entreprises de tous genres doivent acquitter des impôts élevés; dès lors, leurs frais généraux augmentent et cette augmentation affecte le coût de la production ou, lorsqu'il s'agit d'entreprises commerciales, les prix de vente au consommateur. Les impôts influent même sur la fixation des traitements des fonctionnaires publics; le taux élevé de ces impôts sert d'argument pour fixer la proportion dans laquelle on demande que ces traitements soient relevés. Quel que soit son échelonnement, l'impôt sur la fortune et sur le revenu ne frappe donc pas uniquement les personnes et entreprises aisées ou riches. Celles-ci doivent d'ailleurs acquitter aujourd'hui, dans notre pays, tant de redevances qu'une augmentation de l'impôt aurait des répercussions économiques regrettables et provoquerait l'évasion des capitaux. Pour éviter des redites, nous ne parlerons pas ici d'autres sources financières. A ce propos, veuillez vous reporter au message concernant le budget pour l'exercice 1923 et aux considérations que nous avons émises, sur la situation financière de la Confédération et l'augmentation des dettes, dans d'autres rapports à l'Assemblée fédérale. De tout ce qui précède il résulte clairement que même si le rendement des douanes demeurerait ce qu'il est aujourd'hui ou augmentait grâce à une amélioration de la situation économique générale, on aurait les plus grandes difficultés d'équilibrer nos finances. Or, cet équilibre serait matériellement impossible, si l'on touchait aux droits de douane actuellement applicables. Il se peut et il est même à craindre qu'en cas d'adoption de l'initiative douanière de faux prophètes ne surgissent et ne recommandent de nouveau, en matière financière, une politique d'aventure comme celle que le peuple a repoussée à une écrasante majorité, le 3 décembre dernier, lors de la votation relative au prélèvement sur les fortunes. Le pays doit être préservé une fois pour toutes du retour de telles expériences, qui ont déjà causé un grand préjudice. Pour cette raison encore il importe de rejeter l'initiative douanière. Dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, les considérations économiques et financières ne sauraient être disjointes. Les uns comme les autres exigent impérieusement le rejet de l'initiative. Celle-ci constitue, au point de vue économique et financier, un des projets les plus dangereux qui aient jamais été soumis au verdict du peuple suisse. Si elle était acceptée, l'assurance vieillesse, invalidité et survivants, les œuvres anti-tuberculeuses et toute nouvelle extension de notre législation

sociale seraient définitivement compromises. Un Etat dont l'existence financière est menacée et dont les recettes suffisent à peine à faire face à la moitié des dépenses n'est évidemment pas en mesure de créer de nouvelles œuvres sociales ni de développer celles qui existent déjà. D'autre part, l'acceptation de l'initiative aurait des répercussions sur les traitements des fonctionnaires et employés de la Confédération. Il faudrait immédiatement opérer de fortes réductions que ne justifierait pas le coût actuel de la vie. Bref, la Confédération serait contrainte de recourir à des mesures d'économie qui constitueraient une régression dans l'ordre social.

On nous objectera peut-être que, par la voie proposée, il y aurait possibilité de prendre de nouvelles mesures qui seraient conformes à la volonté populaire, annihileraient pour une part les inconvénients dont nous venons de parler et assureraient de nouveau des recettes supplémentaires à la Confédération. Nous n'y croyons pas. Le but auquel tendent les auteurs de l'initiative et l'effet qu'ils visent, c'est d'instituer une politique douanière toute différente de celle qui a été suivie jusqu'ici. On combat aussi bien les faibles droits fiscaux que les modestes droits protecteurs et on préconise un système de libre-échange, d'après lequel la Suisse ne percevrait plus de droits d'entrée ou n'en percevrait que d'infimes. Nous disons donc que tous les citoyens soucieux de préserver le pays des répercussions financières et économiques que nous avons décrites, ont le devoir de s'opposer à l'initiative; ils ne sauraient apaiser leurs scrupules en envisageant la possibilité d'apporter plus tard quelques tempéraments aux nouvelles dispositions.

VII.

Politique douanière et droits populaires.

Nous avons déjà fait remarquer que nous sommes loin de vouloir ignorer les droits populaires en matière de législation douanière. Seules les circonstances extraordinaires de l'après-guerre et la hâte avec laquelle il était indispensable d'agir nous ont engagés à demander à l'Assemblée fédérale l'autorisation d'établir un tarif provisoire et à faire usage des pouvoirs qu'elle nous conféra. Nous désirons vivement substituer le plus tôt possible au tarif d'usage actuellement en vigueur un nouveau tarif légal; tous nos efforts tendent à cette fin. Nous croyons toutefois qu'il y a lieu d'appliquer,

relativement aux droits populaires en fait de législation douanière, les dispositions ordinaires de la constitution fédérale et que ce serait une erreur de créer pour cette matière un régime extraordinaire. Certes, la constitution donne aux Chambres la possibilité de prendre, lorsque les conditions requises sont remplies, des arrêtés urgents; de même, elle permet la délégation de certaines compétences à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral. Or, l'initiative contient une disposition positive déclarant que les droits à l'importation et à l'exportation seront fixés par la voie de la législation ordinaire; ensuite, elle en énonce une autre, négative, disant qu'il ne peut pas être pris d'arrêtés urgents soustraits au referendum; enfin, elle trace la voie à suivre pour édicter des mesures extraordinaires, voie qui aboutit au referendum. Nous nous permettons d'émettre encore quelques considérations sur ces trois dispositions et leurs conséquences.

La disposition d'après laquelle les droits d'entrée et de sortie doivent être fixés par la législation fédérale est conçue dans des termes généraux. On ne saurait l'interpréter en ce sens que seuls les taux maxima des droits à l'importation et à l'exportation doivent être fixés par la législation fédérale et que des réductions peuvent être décrétées par une autre voie, lorsque certaines conditions sont remplies. Non, les droits à l'importation et à l'exportation, notamment ceux perçus à la frontière, devraient être fixés par la législation fédérale. Le texte de l'initiative est formel. Il empêche toute délégation de compétence à l'Assemblée fédérale ou au Conseil fédéral, par exemple. Pareille délégation ne pourrait même pas être instituée par une loi, car elle permettrait d'éluder le contrôle et, le cas échéant, le concours du peuple, que l'initiative voudrait précisément assurer. Les taux douaniers ne pourraient être fixés que par la voie de la législation ordinaire, c'est-à-dire par un acte législatif soumis au referendum. Ce serait là un droit garanti aux citoyens. Ce droit n'existerait pas seulement pour ceux qui désireraient que des majorations de taux douaniers ne fussent pas décrétées par une autre voie, mais aussi pour ceux qui voudraient des taux atteignant un certain niveau et qui n'admettraient pas que ces taux fussent réduits par une autre voie que celle de la législation. Cette disposition absolue serait grosse de conséquences.

Il ne serait plus possible, à l'avenir, d'établir des dispositions comme celles de l'article 4 de la loi actuelle sur le

tarif des douanes, aux termes desquelles le Conseil fédéral est autorisé, dans des conditions données et sous réserve d'approbation par l'Assemblée fédérale, à décréter des majorations de droits douaniers, destinées notamment à répondre à des mesures de l'étranger, ou à accorder des réductions de droits en cas de renchérissement des denrées. De tels arrêtés seraient pris par la voie spéciale tracée par la demande d'initiative; ils devraient être édictés par le Conseil fédéral, approuvés par l'Assemblée fédérale et soumis ensuite au referendum. Nous n'avons pas besoin d'insister sur les conséquences funestes d'un pareil régime. Que l'on songe à la situation qui surgirait si des mesures de défense jugées nécessaires par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale n'étaient pas approuvées par le peuple pour une raison quelconque, par exemple pour ce motif que le corps électoral n'aurait pas pu juger en connaissance de cause de la question soumise à son verdict. L'activité des autorités se trouverait ainsi paralysée. Dans le champ de la politique économique, la Suisse deviendrait le jouet de l'étranger. Mais il y a plus.

La Suisse ne serait plus en mesure de conclure des traités de commerce, sans que ceux-ci fussent être soumis au referendum. Lorsque fut lancée l'initiative concernant les traités internationaux, on avait prévu expressément que ceux conclus pour une durée ne dépassant pas 15 ans pouvaient être ratifiés en dernier ressort par l'Assemblée fédérale. On avait parfaitement compris qu'il n'était pas possible de réserver le referendum pour les traités de commerce notamment. Or, si l'initiative était acceptée, nous ne pourrions plus conclure de traités de commerce sans réserve de referendum et l'Assemblée fédérale serait obligée de les soumettre à ce referendum, soit directement, soit indirectement. On sait que par les traités de commerce les Etats contractants se font réciproquement certaines concessions dérogeant aux lois douanières en vigueur et s'obligent à ne pas augmenter pendant une période déterminée les droits de douane fixés par ces traités. Aussi notre loi de 1902 sur le tarif des douanes prévoit-elle expressément, à son article premier, que des dérogations aux droits de douane fixés par la loi peuvent être introduites par traité. Cette disposition serait nulle et de nul effet, si l'article constitutionnel proposé par l'initiative était accepté, car il prescrit formellement que les droits à l'importation et à l'exportation doivent être fixés par la législation fédérale. En vertu de cette prescription, la Suisse ne serait plus en mesure de réduire par simple arrêté fédéral

soustrait au referendum les droits de douane fixés par la loi. Pour pouvoir conclure un traité de commerce, il faudrait dans chaque cas mettre les taux du tarif douanier en harmonie avec le traité. Etant donnée la teneur de l'article constitutionnel proposé, on ne pourrait pas échapper à cette conséquence, si regrettable fût-elle et quand bien même ses auteurs ne l'auraient pas voulue. En effet, le nouvel article constitutionnel fixe la voie à suivre dans un domaine spécial et, comme loi postérieure, abroge les prescriptions antérieures qui lui sont contraires.

L'obligation de soumettre au referendum des traités de commerce, importants ou non, à long et à court terme, porterait de grands dangers et, en fait, rendrait la Suisse incapable de négocier. De grands inconvénients résulteraient déjà de la perte de temps. Le délai référendaire de 90 jours et, le cas échéant, la votation populaire qui, très souvent, ne peut avoir lieu que 3 mois après l'expiration de ce délai et, suivant les circonstances, plus tard encore, entraînerait un retard qui pourrait avoir des conséquences très fâcheuses. En effet, les traités à court terme ou pouvant être dénoncés en tout temps, sont appelés à entrer en vigueur immédiatement. Mais la perte de temps serait funeste, même lorsqu'il s'agirait de traités à long terme. Jusqu'à l'expiration du délai référendaire ou, le cas échéant, jusqu'au moment où le peuple aurait rendu son verdict, le régime antérieur, qui pourrait être peu satisfaisant dans bien des cas, devrait être maintenu.

Les traités de commerce visent à établir avec l'étranger et très souvent aussi à l'intérieur du pays l'équilibre des intérêts. Le résultat auquel aboutissent les négociateurs peut ne pas donner immédiatement satisfaction à tous et s'avérer utile plus tard. Les traités de commerce règlent souvent aussi des questions que le citoyen se trouve dans l'impossibilité d'apprécier en parfaite connaissance de cause, à moins qu'il ne les étudie à fond. Pour conclure des traités de commerce, des considérations interviennent souvent qui ne peuvent pas être exposées impunément dans une campagne référendaire. En outre, l'introduction du referendum créerait indubitablement un état d'incertitude quant à la décision finale. Il pourrait très bien se faire que des traités de commerce fussent victimes de malentendus ou de l'antagonisme des intérêts. Cela nuirait considérablement à nos futures négociations concernant les traités de commerce. En effet, les Etats ne se décident en général à faire leurs

dernières concessions que s'ils peuvent compter que les solutions adoptées par les gouvernements sont définitives et seront approuvées par les organes compétents. La conclusion de traités de commerce peut être comparée à un marché conclu entre deux Etats. N'obtient des conditions acceptables que celui qui agit et se décide rapidement et définitivement.

La possibilité d'une votation populaire affaiblirait considérablement les moyens d'action de l'Etat et aurait les plus funestes conséquences. Une autre raison milite encore contre le referendum : c'est le nombre des traités de commerce à conclure. Le referendum est une institution utile pour la vie intérieure de notre Etat, mais ne se prête pas aux affaires internationales, notamment parce que ce système n'est pas compris à l'étranger et est de nature à entraver nos négociations.

C'est précisément de la conclusion de traités de commerce que la Suisse doit attendre une amélioration de sa situation économique. En conséquence, elle doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour faciliter la mise sur pied de ces traités et éviter tout ce qui pourrait accroître les difficultés. L'adoption de l'initiative douanière, en supprimant le tarif d'usage adapté aux circonstances, détruirait la base de nos négociations avec l'étranger et laisserait la Suisse désarmée. Elle nous imposerait en outre des formes constitutionnelles qui rendraient impossibles ou stériles les négociations de traités de commerce.

La disposition de l'initiative déclarant qu'il ne peut pas être pris d'arrêtés soustraits au referendum est déjà contenue, sous une forme positive, dans la prescription d'après laquelle les droits à l'importation et à l'exportation doivent être fixés par la législation fédérale. Elle institue en matière de législation douanière un régime exceptionnel. Des raisons sérieuses militent contre cette innovation, sans compter les arguments que nous avons déjà fait valoir contre le referendum en ce qui concerne les traités de commerce.

L'article de la constitution fédérale prévoyant que dans des cas urgents, des prescriptions peuvent être établies non seulement sous forme de loi, mais aussi par voie d'arrêté urgent soustrait au referendum, constitue, dans notre démocratie, une soupape de sûreté indispensable. Et précisément lorsque, comme c'est le cas chez nous, on a donné au peuple, dans une mesure aussi large que possible, le droit de se prononcer sur la législation établie par les Chambres, la cons-

titution doit donner la possibilité de déroger à cette règle dans des cas spéciaux qualifiés d'urgents. La nécessité de cette dérogation est évidente. Les circonstances sont plus fortes que la volonté de l'homme. Dans la vie d'un État comme la Confédération suisse, dont l'existence a un caractère international, — l'importance des cantons n'intéressant en somme que la politique intérieure —, il se présente des cas où il est impossible de consulter le peuple, soit que le temps fasse défaut à cet effet, soit que des raisons matérielles s'y opposent.

Pendant la guerre et durant la période qui l'a suivie, l'Assemblée fédérale s'est vue dans l'obligation de recourir largement aux arrêtés d'urgence, depuis celui relatif aux pleins pouvoirs extraordinaires jusqu'à ceux, régulièrement renouvelés, sur les allocations de renchérissement et sur d'autres matières similaires. L'initiative voudrait exclure dans un domaine, celui de la législation douanière, la possibilité de prendre et d'appliquer à titre exceptionnel des arrêtés urgents. On voudrait empêcher par là l'Assemblée fédérale et, lorsque celle-ci l'y autorise, le Conseil fédéral d'établir des droits de douane que certains groupements considèrent comme très élevés et comme favorisant d'autres milieux. D'aucuns entendent contester à d'autres l'égalité devant la constitution et contrecarrer les intérêts de ceux-ci, là où bon leur semble. Il va sans dire que si pareille tentative aboutissait, elle trouverait immédiatement des imitateurs. Une autre initiative lancée par d'autres milieux supprimerait peut-être la possibilité de prendre un arrêté urgent dans un domaine où son application pourrait être utile à d'autres groupements économiques. Nous en arriverions ainsi à un régime constitutionnel absolument intenable et nous déchaînerions entre les partis et entre les groupements économiques une lutte qui empoisonnerait toute notre vie publique.

Il faut considérer qu'aujourd'hui surtout le droit de recourir à l'arrêté urgent n'est dans nul domaine plus nécessaire que dans celui de la législation douanière. Précisément dans les questions qui touchent aux rapports internationaux et dans celles dont la solution dépend de ce qui se passe à l'étranger et des mesures qu'il peut prendre et se succèdent parfois très rapidement, il est nécessaire de mettre la Suisse en mesure d'agir à bref délai et en temps utile, selon les intérêts du pays. Or, pour répondre aux mesures prises par les États étrangers en matière de législation douanière et de politique commerciale, mesures édictées rapidement, soit par décret gouvernemental, soit par déci-

sion du Parlement, il est impossible, même en temps normal, de recourir à la voie législative. En effet; la mesure devrait être délibérée dans les deux Chambres; elle serait soumise ensuite à un délai de referendum de 90 jours; enfin, on serait dans la plus grande incertitude quant à la solution qui interviendrait, surtout en des matières qui ne concernent peut-être que certaines régions ou certains groupes d'intéressés ou provoquent dans le pays l'antagonisme des intérêts. Dans la période actuelle, alors que l'on peut se trouver chaque jour en face d'une situation nouvelle, alors que tout est incertain et en voie de transformation et qu'il faut s'adapter à la situation du moment, il serait particulièrement dangereux et funeste de ne pas pouvoir prendre des résolutions rapides et définitives.

Ce que nous venons de dire contre la disposition visant à empêcher l'adoption d'arrêtés urgents s'applique aussi au régime que les auteurs de l'initiative voudraient introduire par les autres dispositions du nouvel article 29. Ils reconnaissent qu'en matière de législation douanière, il peut se produire des situations extraordinaires dans lesquelles il est nécessaire d'agir rapidement. Aussi consentent-ils à autoriser le Conseil fédéral à prendre des mesures provisoires, mesures qui cesseraient toutefois d'être en vigueur, si elles n'étaient pas approuvées par l'Assemblée fédérale trois mois après leur publication. Toutefois, l'approbation ne pourrait être donnée que sous réserve de referendum. Bien que cette disposition paraisse remédier, tout au moins en apparence, à l'inconvénient de ne pas pouvoir intervenir rapidement, elle laisserait le Conseil fédéral dans la plus grande et la plus pénible des incertitudes, jusqu'au moment où le délai légal pour demander le referendum serait expiré ou jusqu'au moment où la mesure aurait été sanctionnée par un verdict populaire affirmatif. Dans l'intervalle, c'est-à-dire durant un laps de temps allant, selon les circonstances de 6 à 12 mois, la mesure prise par le Conseil fédéral serait dépourvue d'autorité vis-à-vis de l'étranger surtout. Elle resterait en suspens et, vraisemblablement, l'étranger escompterait souvent une possibilité: c'est que les Suisses eux-mêmes enlèvent à leurs autorités les armes dont elles devaient se servir.

A cet inconvénient s'en ajoute un autre. Des prescriptions dues à des circonstances extraordinaires doivent pouvoir, le cas échéant, être modifiées rapidement. Les décisions prises sont parfois devancées par les événements et il pourrait se faire qu'au moment de la votation, la mesure

sur laquelle le peuple serait appelé à se prononcer, aurait déjà dû être remplacée depuis longtemps par une autre. Pour chacune de ces mesures, il faudrait suivre la même voie et il se passerait beaucoup de temps jusqu'au moment où elle deviendrait définitive. Logiquement, la suppression de la mesure ne pourrait être décrétée que par la même voie. Dans une période de rapides fluctuations économiques, nous ne sortirions pas de l'incertitude et, le cas échéant, des votations populaires. Les intérêts du pays et ceux de la démocratie en souffriraient énormément. Il est indispensable de laisser aux autorités la faculté de recourir rapidement à des mesures autonomes pour faire face à des circonstances extraordinaires. En effet, des décisions doivent alors être prises d'urgence. D'ailleurs, on peut faire d'autant plus confiance aux autorités qu'il s'agit, dans des cas de ce genre, non pas de prescriptions d'ordre général, mais souvent de décisions relativement peu importantes et temporaires. La juste solution est vraisemblablement celle qui existe déjà et est absolument conforme à la constitution. A l'instar de ce que prévoit déjà l'article 4 de la loi actuelle sur le tarif des douanes, le Conseil fédéral devra être autorisé par la loi à remédier aux circonstances extraordinaires, à condition toutefois que les mesures prises par lui soient soumises à l'approbation du Parlement. Il en a été ainsi jusqu'à maintenant, sans que des inconvénients se produisent et sans que personne se soit élevé contre ce système. Ainsi que nous l'avons déjà dit, cette solution, — la seule qui soit bonne, nous en sommes persuadés, — ne serait plus possible, si l'article constitutionnel proposé par les auteurs de l'initiative était acceptée. En effet, il déclare expressément que les droits à l'importation et à l'exportation doivent être fixés par la législation fédérale, ce qui exclut toute autre voie pour établir ces droits.

VIII.

Conclusions.

Initiative pour la sauvegarde des droits populaires dans la question douanière, tel est le titre donné au projet visant à introduire dans la constitution fédérale un nouvel article 29. Il se présente sous les dehors inoffensifs de revendications démocratiques auxquelles — les auteurs de l'initiative le savent — le peuple suisse est accessible. Il se peut que le but essentiel poursuivi par beaucoup de partisans de l'initiative soit de donner au peuple la faculté de se prononcer d'une manière absolue en ce qui concerne la fixation des

droits de douane. Cependant, il ne faudrait pas s'y méprendre, pour la majorité de ceux qui soutiennent l'initiative, il s'agit moins de la sauvegarde des droits populaires que de l'orientation de notre politique douanière. On combat la modeste protection que nous accordons à notre production et on voudrait rogner les recettes douanières de la Confédération. En exigeant que le peuple puisse se prononcer sur toutes les mesures sans exception prises dans le domaine de la législation douanière, on ne craint pas d'opposer à notre politique commerciale un gros obstacle qui mettrait les autorités dans l'impossibilité de sauvegarder nos intérêts vis-à-vis de l'étranger, soit par des arrêtés urgents pris d'une façon autonome, soit par des traités de commerce.

Les intérêts bien entendus de la démocratie lui commandent de s'imposer quelques restrictions, là où elle ne peut pas être appliquée jusque dans ses dernières conséquences sans porter préjudice au pays. Nous sommes persuadés que le peuple suisse saisira cette vérité et, dans son propre intérêt, comme dans celui du pays, renoncera au cadeau illusoire de droits populaires en matière douanière. D'autre part, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, en entreprenant le plus rapidement possible l'élaboration d'une nouvelle loi sur le tarif douanier, donneront au peuple l'occasion de se prononcer au plus tôt sur la politique douanière qu'il y aura lieu de suivre désormais.

Ainsi que nous l'avons démontré, l'acceptation de l'initiative précipiterait notre économie nationale dans le chaos, entraînerait l'effondrement de nombre de branches de notre production et aurait pour effet d'étendre considérablement le chômage. La force financière de l'Etat serait affaiblie, son crédit ruiné. Il ne serait plus possible de faire de nouveaux sacrifices pour les œuvres sociales ni de maintenir ceux qui ont été accomplis jusqu'ici. Aussi est-il incompréhensible que précisément les milieux qui réclament de la Confédération une politique sociale active et ont coutume de lui demander dans tous les domaines de l'appui et des subsides se soient mis à la tête du mouvement en faveur de l'initiative. En outre, il est particulièrement frappant que des fonctionnaires et employés de la Confédération, en favorisant ce mouvement, veuillent ruiner financièrement l'Etat qui les fait vivre et travaillent ainsi contre leurs propres intérêts. Nous ne doutons pas que, dans leur majorité, les partisans et amis de l'initiative n'agissent de bonne foi, mais

nous avons le devoir de leur dire qu'ils sont dans une erreur profonde pour ne pas dire incompréhensible. Il est probable que nombre d'entre eux ne donneraient plus aujourd'hui leur appui à l'initiative, la crise se prolongeant et la situation financière de l'Etat allant sans cesse en s'aggravant. L'initiative est due à des considérations erronées non seulement d'ordre économique, mais aussi d'ordre politique. Pour arriver plus facilement à leurs fins politiques et sociales, certains milieux veulent exploiter en faveur de leur propagande le mécontentement qu'éprouvent vis-à-vis de l'Etat de nombreux éléments de la population; ils cherchent à se les attirer et à multiplier les difficultés de la crise actuelle dont souffre la Confédération comme tout autre Etat. Dans les rangs de ceux qui se laissent guider par de telles considérations nous trouvons les auteurs de l'initiative concernant le prélèvement sur les fortunes, initiative à laquelle, dans un élan irrésistible, le peuple suisse a réservé, il y a quelques semaines, le sort qu'elle méritait.

Il se peut que de prime abord le sens de l'initiative douanière n'apparaisse pas aussi clair que celui du projet sur lequel le peuple suisse s'est prononcé le 3 décembre 1922. Mais il ne faut pas se le dissimuler; nous avons de nouveau affaire à une attaque politique dirigée contre l'Etat, soutenue par des malentendus et malheureusement aussi par d'autres considérations. Cette initiative, elle aussi, soulève de nouveau tout le problème des finances fédérales et intéresse toute la situation de la Confédération et des cantons. Le peuple suisse saura placer les véritables intérêts du pays au-dessus d'une démocratie factice et, ne perdant pas de vue la solidarité qui existe entre toutes les classes de la population, laissera à la Confédération les ressources financières dont moins que jamais elle ne peut se passer dans la période troublée que nous vivons.

C'est donc avec une pleine et entière conviction que nous vous recommandons de proposer au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative et d'adhérer au projet d'arrêté ci-annexé.

Berne, le 28 décembre 1922.

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération,
 D^r HAAB.
Le chancelier de la Confédération,
 STEIGER.

(Projet.)

Arrêté fédéral

sur

l'initiative pour la garantie des droits populaires dans la question douanière (article 29 de la Constitution fédérale).

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu la demande d'initiative pour la garantie des droits populaires dans la question douanière (article 29 de la constitution fédérale);

vu les articles 121 et suivants de la constitution et les articles 8 et suivants de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution,

arrête :

I.

Est soumise au vote du peuple et des cantons l'initiative pour la garantie des droits populaires dans la question douanière (article 29 de la constitution fédérale). Cette initiative est ainsi conçue :

« L'article 29 de la constitution fédérale reçoit la teneur suivante. La perception des péages fédéraux sera réglée conformément aux principes suivants :

1. Droits sur l'importation : a. les denrées alimentaires et les objets nécessaires à la vie seront taxés aussi bas que possible; il en sera de même des matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture; c. les objets de luxe seront soumis aux taxes les plus élevées. A moins d'obstacles majeurs, ces principes devront aussi être observés lors de la conclusion de traités de commerce avec l'étranger.

2. Les droits sur l'exportation seront, le cas échéant, aussi modérés que possible.

3. La législation des péages contiendra des dispositions propres à assurer le commerce frontière et sur les marchés. Les droits sur l'importation et l'exportation seront fixés par voie de la législation fédérale. Les arrêtés urgents ne pourront pas être soustraits au referendum. Les dispositions ci-dessus n'empêchent point la Confédération de prendre temporairement des mesures exceptionnelles dans les circonstances extraordinaires. Ces mesures peuvent être prises par le Conseil fédéral et mises provisoirement en vigueur; elles doivent toutefois être soumises pour approbation rétrospective à l'Assemblée fédérale soit immédiatement soit, si cette Assemblée ne siège pas, à sa prochaine session. Si ces mesures ne sont pas approuvées dans le délai de trois mois après leur publication, le Conseil fédéral doit les mettre immédiatement hors de vigueur. L'approbation de l'Assemblée fédérale est donnée sous forme d'arrêté fédéral sans clause d'urgence. Lorsqu'un arrêté fédéral de ce genre est rejeté le cas échéant en votation populaire, le Conseil fédéral doit rapporter les mesures spéciales immédiatement, en tout cas au plus tard trois mois après la décision populaire.

L'article 89, 2^e alinéa, est complété ainsi qu'il suit : « Les arrêtés fédéraux prévus à l'article 29 ne peuvent être déclarés urgents ».

Disposition transitoire pour l'article 29. L'arrêté fédéral urgent du 18 février 1921 concernant la modification provisoire du tarif douanier, ainsi que le tarif d'usage révisé en vertu dudit arrêté fédéral (arrêté du Conseil fédéral du 8 juin 1921) sont abrogés. Le tarif d'usage révisé du 8 juin 1921 doit être mis hors de vigueur immédiatement, en tout cas le 90^e jour après la votation populaire.»

II.

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative.

III.

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative concernant la garantie des droits populaires dans la question douanière (article 29 de la constitution fédérale). (Du 28 décembre 1922.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1923
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	01
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1692
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.01.1923
Date	
Data	
Seite	77-128
Page	
Pagina	
Ref. No	10 083 501

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.