

Où en est la réforme des finances fédérales?

Autor(en): **Déonna, Raymond**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **6 (1948)**

Heft 2

PDF erstellt am: **19.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-132797>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

ACTIVITÉ DE LA SOCIÉTÉ

Le problème de la réforme des finances fédérales étant entré dans une nouvelle phase, la Société d'études économiques et sociales avait fait appel à M. Raymond Déonna, de Genève, pour exposer les grandes lignes de cette réforme, telle qu'elle apparaît dans le Message du Conseil fédéral.

Nous pensons répondre au vœu de tous ceux de nos membres qui ont été empêchés d'assister à notre séance du 26 février, en leur donnant d'une part le texte intégral, à peu de chose près, de l'exposé extrêmement objectif de M. R. Déonna et d'autre part les remarques très pertinentes de M. le professeur E. Grossmann qui avait bien voulu prendre la parole au cours de la discussion et dont la compétence en matière de finances publiques lui a valu d'être l'un des conseillers les plus écoutés de notre gouvernement fédéral.

Où en est la réforme des finances fédérales ?

par RAYMOND DÉONNA,

Docteur en droit

I. L'état actuel du problème

On sait que la grande majorité des impôts perçus actuellement par la Confédération relèvent du droit extraordinaire et que leur validité est limitée au 31 décembre 1949. Il faut donc que d'ici cette date, les autorités fédérales aient rétabli la légalité dans le domaine extrêmement délicat des finances publiques. Si, le 1^{er} janvier 1950, l'on n'a pas abouti à mettre sous toit la réforme des finances de la Confédération, le Conseil fédéral sera placé devant un très grave dilemme : ou bien il lui faudra renoncer à toutes les ressources non constitutionnelles (et celles-ci forment plus du 45 % de son budget), ce qui est pour ainsi dire impensable, ou bien il lui faudra proroger le régime d'exception actuel, ce qui recèle aussi de très graves inconvénients. Il y a donc intérêt, pour les citoyens comme pour le gouvernement, à ce que le travaux de réforme des finances de la Confédération soient effectués à un rythme assez rapide pour être menés à chef dans vingt mois. On voit que le délai est court, et qu'il ne faudra pas trop de tout le zèle des parlementaires et des techniciens dont s'orne le département des finances pour aboutir à la date prévue.

Il y a un an et demi déjà, le Conseil fédéral désignait une *petite commission d'experts*, composée de spécialistes en matière financière et de représentants des divers milieux politiques et économiques, pour lui présenter un rapport

préliminaire sur la question. Cette commission a terminé ses travaux il y a juste un an, lors d'une session assez longue qu'elle a tenue à Locarno. Le résultat de ses délibérations, transmis au Conseil fédéral, fut consigné dans un rapport daté du 14 mars 1947 et dont vous avez sans doute entendu largement parler. Ce rapport n'a rien de révolutionnaire. Je dirais même qu'il l'est insuffisamment, car il ne fait, « grosso modo », que préconiser la « constitutionnalisation » de l'état de choses existant.

C'est sur la base de ce rapport que les services de M. Nobs ont élaboré le Message sur la réforme des finances fédérales, qui a paru le 22 janvier 1948 et qui a été soumis aux Chambres. Ce document volumineux (318 pages !), bourré de chiffres et de données souvent intéressants, rédigé dans un français plus qu'approximatif, est le résultat des études des nombreux fonctionnaires faisant partie du département des finances, qui ont imprimé leur conception à chacun des chapitres du Message (lorsqu'on les connaît, on le discerne aisément).

Après une joute parlementaire assez animée, c'est le Conseil des Etats qui a obtenu la priorité de discussion dans cette affaire. La commission, composée de six catholiques-conservateurs, de quatre radicaux, dont un Romand, d'un paysan, d'un libéral, d'un démocrate et de deux socialistes, a siégé durant la semaine du 16 au 21 février à Davos, près des neiges olympiques. Comme vous l'avez appris par la presse, elle a suspendu ses travaux et prié le Conseil fédéral de lui soumettre des compléments d'information sur de nouvelles économies, des rectifications de recettes et sur l'incidence et le mécanisme d'un système excluant l'impôt fédéral direct. M. Nobs va donc remettre ses services à la tâche et leur faire faire certains calculs, qu'ils auraient d'ailleurs déjà dû effectuer puisque, le 15 septembre 1947, le Conseil fédéral chargeait expressément le département des finances de rédiger un rapport contenant des possibilités de réforme *avec* et *sans* impôt direct. Toutes ces études prendront certainement deux mois, de telle sorte que la commission du Conseil des Etats ne pourra siéger à nouveau qu'au début de mai au plus tôt. Elle espère pouvoir rapporter à la session de juin de la Chambre haute. Cette dernière arrivera-t-elle à liquider en une session cet objet considérable ? Telle est la question. Si elle n'y parvenait pas, elle serait contrainte ou bien d'avoir une session extraordinaire, ou bien de reprendre l'objet en septembre avant que celui-ci ne passe devant le Conseil national, qui risque fort de diverger sensiblement, vu sa composition politique très différente, de celle du Conseil des Etats. On ne voit donc pas très bien quand se termineront ces débats, qui, une fois clos, ne scelleront pas pour cela le sort de la réforme des finances puisque le peuple devra se prononcer en dernier ressort, étant donné qu'il s'agit d'une série de modifications constitutionnelles.

On voit donc qu'il faudrait presque un miracle pour que le projet de réforme des finances soit mis sous toit pour le 1^{er} janvier 1950. C'est véritablement la dernière heure qui sonne si nous ne voulons pas nous trouver devant la situation esquissée au début de cet exposé. Il va de soi que toutes ces prévisions sont faites dans l'idée que la situation internationale ne se bouleversera pas tragiquement d'ici là, car à ce moment d'autres questions infiniment plus angoissantes se poseraient pour notre pays.

Tel est l'état actuel de la question, qu'il convenait, je crois, d'esquisser avant d'entrer dans la présentation rapide du projet de réforme lui-même. Je me bornerai ici à exposer objectivement les propositions du Conseil fédéral en relevant de-ci de-là les suggestions qui en diffèrent.

II. L'aspect général du projet

On constate que le projet du gouvernement ne diffère que fort peu, dans ses grandes lignes, de celui des experts. Il n'en diverge totalement que sur deux points : celui de l'institution d'un *compte ordinaire et extraordinaire*, que le Conseil fédéral estime, à juste titre selon nous, comme une erreur, et qui n'est pas proposé dans le projet, lequel préconise un seul compte ; et celui de *l'impôt compensatoire sur les grands magasins*, qui est conservé alors que la commission des experts avait décidé à l'unanimité de l'abroger, pour la raison qu'un tel impôt rapporte une somme minime et ne se justifie plus depuis l'institution de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Le Message aboutit au même total de dépenses environ que les experts (1350 millions contre 1300). En revanche, à l'intérieur de chacun des postes de dépenses et recettes, il diffère assez sensiblement des suggestions des dits experts. Nous le verrons plus bas.

Au point de vue général, le Message gouvernemental, comme les propositions des experts, se borne essentiellement à préconiser la consécration constitutionnelle de l'état de choses actuel. Il propose bien quelques aménagements techniques, certaines simplifications, certaines atténuations, mais on peut dire que peu de chose serait changé à la situation d'aujourd'hui si le Message du Conseil fédéral était adopté tel quel.

III. Les différents points du projet

A. Les dépenses

a) En ce qui concerne le *service de la dette*, le Conseil fédéral prévoit une somme annuelle de 346 millions. Ce montant est inférieur de 100 millions environ à la somme prévue à ce titre par les experts (443 millions). Le Conseil fédéral arrive à ce résultat, tout d'abord parce qu'il suppose le taux moyen de l'intérêt non plus à $3\frac{1}{3}\%$, mais à 3% , ceci après un examen approfondi du taux de l'intérêt sur une longue durée, et ensuite parce qu'il prévoit l'amortissement en 60 ans, non plus d'une dette de 7 milliards, mais de 5 milliards seulement. Cette somme correspond, selon lui, au montant restant de la dette de mobilisation en 1950. Le total de la dette fédérale portant intérêt est budgété non plus à 12,5 milliards comme les experts l'estimaient, en supputant un accroissement de l'endettement jusqu'en 1950, mais à 10,5 milliards, de telle façon qu'il resterait une sorte de dette perpétuelle de 5 milliards qui ne serait amortie qu'en cas d'excédent budgétaire. Le Conseil fédéral justifie en termes assez paradoxaux, du point de vue de l'orthodoxie financière, le non-amortissement de ces milliards. Voici ce qu'il dit :

« En outre, pour juger de la fonction de la dette publique, il ne faudrait pas oublier que, vu les différents groupes économiques intéressés, les instituts

de crédit, les sociétés d'assurance et les épargnants ont toujours un intérêt légitime au maintien d'une certaine dette publique leur permettant de placer leurs disponibilités à long terme, sans risques et contre intérêts.»

On pourrait tout aussi bien, à certains égards, justifier la nécessité des voleurs en déclarant qu'ils servent à entretenir les gendarmes, ou celle de la maladie en affirmant qu'elle sert à entretenir les médecins !

Certains spécialistes considèrent que cette réduction de dépenses en ce qui concerne l'amortissement de la dette par rapport aux propositions des experts est insuffisante. En effet — sans vouloir entrer ici dans des détails techniques — il faut remarquer entre autres que le Conseil fédéral budgète le service de l'intérêt au fonds central des caisses de compensation pour un peu plus d'un milliard, alors qu'en réalité 450 millions faisant partie de ce fonds vont être distribués en vertu du célèbre arrêté dit du « milliard » et qu'il ne faudra donc plus leur servir d'intérêt (les intérêts de 450 millions à 3 % font 13,5 millions).

Ce poste du service de l'intérêt est le seul sur lequel le gouvernement propose un abatement massif par rapport aux propositions des experts. C'est d'ailleurs la rubrique la plus facile...

b) Pour l'*administration civile*, les experts avaient proposé un total de dépenses de 182 millions. Le Conseil fédéral relève ce total à 192, en affirmant qu'il lui est impossible d'arriver à la démobilisation réclamée par les experts. Ceux-ci voulaient qu'en 1950 il n'y ait plus que 18.000 fonctionnaires dans l'administration centrale (contre 26.000 en 1946), alors que le gouvernement en prévoit encore 19.800, soit près de 20.000. A titre indicatif, il sied de relever qu'en 1938, le nombre des fonctionnaires de l'administration centrale était de 10.000 environ. Le Conseil fédéral admet donc que l'Etat aura besoin en 1950 du *double* de fonctionnaires qu'avant la guerre.

c) Un poste du budget malheureusement très lourd est représenté par les *dépenses pour la défense nationale*. Les experts avaient estimé qu'il était impossible de dépasser le plafond de 300 millions à ce sujet. Le Conseil fédéral considère que, vu l'évolution de la situation internationale, vu les transformations techniques fulgurantes en matière militaire, il lui est impossible de maintenir une défense nationale à la hauteur de sa tâche sans disposer de 400 millions au moins. Il fait remarquer que cette somme n'est égale qu'au 2,66 % du revenu national, qui est de 15 milliards à l'heure qu'il est selon ses estimations. En 1938, au moment où nous réarmions devant le danger allemand, ce pourcentage était de 2,7 % ; dans les autres pays il est souvent plus haut, rarement plus bas, pour autant que des comparaisons internationales puissent être effectuées avec précision dans ce domaine. L'état-major prévoit un plan de renouvellement technique, s'étendant sur une durée de sept années, pour achat d'armes, d'avions, de véhicules motorisés, qui coûtera 528,5 millions. A la commission du Conseil des Etats à Davos, le colonel de Montmollin a exposé aux parlementaires la situation et les besoins de notre armée en ce triste début de 1948. La majorité des commissaires s'est convaincue de la nécessité d'augmenter les crédits par rapport aux prévisions des experts. Elle n'a fait qu'une objection, à savoir celle ayant trait à l'*administration du département militaire* dont les effectifs ont crû dans une proportion considérable (de 3677 en 1938,

ils sont encore de 12.429 en 1946 et de près de 11.000 en 1947), et elle a réservé son opinion en ce qui concerne une compression dans ce secteur.

d) Un autre élément qui coûte cher au budget fédéral est représenté par les *subventions* de toutes sortes. Le Conseil fédéral prévoit à ce titre 155 millions, chiffre égal à celui des experts (il convient de noter qu'en 1946, les subventions *ordinaires* n'ont atteint que le montant de 138 millions). Pour parvenir à ce résultat, il faudra supprimer toutes les subventions extraordinaires, instituées pendant la guerre et dont le total est encore de 258 millions dans le budget 1948 (subventions pour la réduction du coût des denrées alimentaires, pour la construction de logements et pour les secours à l'étranger ou aux Suisses de l'étranger). Le Message se livre à des considérations fort intéressantes sur la question de la définition des subventions. Qu'est-ce en réalité que ce terme? Est-ce une dépense versée pour l'accomplissement d'une tâche incombant à la Confédération? Tel n'est pas toujours le cas, comme lorsqu'il s'agit par exemple d'une subvention pour la réduction des prix. Est-ce une participation à certains travaux, comme les subventions pour certaines constructions? Est-ce une prestation à fonds perdu? Mais alors pourquoi les participations aux assainissements de la Banque de Genève ou de la Banque populaire suisse figurent-elles dans la rubrique « subventions »? On n'en sort pas. Et ces difficultés dans la définition de la subvention illustrent d'une manière typique la multiplicité des contributions financières de l'Etat à l'économie privée, aux cantons ou aux communes, qui ont revêtu, au cours des années, des formes si variées que l'on a fini par inclure dans le mot « subvention » des notions très différentes, qu'il n'est pas possible de réduire à un commun dénominateur.

Cette question de la réduction des subventions est extraordinairement délicate. Le Conseil fédéral pose comme principe d'avenir que, dorénavant, aucune subvention ne pourra être attribuée *sans base légale*, ce en quoi il a parfaitement raison. Car nombreuses ont été les attributions de subventions à l'agriculture, à certaines branches atteintes par la crise, qui se sont faites en vertu d'arrêtés dont la constitutionnalité était plus que discutable. Il sera certainement moins aisé d'attribuer des subventions lorsque pour cela il faudra suivre la procédure légale et non pas se contenter d'arrêtés ou d'ordonnances à caractère quasi administratif dans certains cas (art. 42 *ter*, chiffre 2, p. 299 du Message).

Certains techniciens estiment que le chiffre de 155 millions prévus au titre de subventions permanentes dans le budget est encore trop élevé. Ils relèvent qu'en 1938 elles étaient de 118 millions environ et que si elles n'étaient que de 138 millions en 1946 il n'y a pas de raison pour les porter à 155 millions dans le budget de 1950. Le Conseil d'Etat de Zurich aboutit, dans son mémoire au Conseil fédéral sur la réforme des finances, aux mêmes conclusions (proposition 135).

En ce qui concerne les versements exceptionnels auxquels devrait consentir la Confédération en cas de crise, ceux-ci n'ont pas à être portés, dans le budget futur, dans ce poste-là, mais bien dans les dépenses extraordinaires que nous allons voir incessamment.

e) Le budget « idéal » comprend 107 millions au titre de *participation de la Confédération à l'A.V.S.* Il s'agit là d'une somme fixée par la loi et qui ne doit pas donner lieu à discussion. Relevons cependant que ce montant n'est valable que jusqu'en 1968, date à laquelle interviendra le second palier de l'assurance qui exigera de la Confédération une contribution supplémentaire. Notons encore à titre de curiosité, malsaine peut-être, que le budget 1948 prévoit 115 millions à ce titre; on se demande pourquoi, puisqu'il s'agit là d'une somme fixée légalement.

f) Enfin, la dernière rubrique des dépenses est constituée par les *dépenses extraordinaires*, qui représentent en somme le « volant » que la Confédération estime nécessaire pour parer aux crises et aux contributions exceptionnelles auxquelles elle aurait à faire face. Les experts avaient budgété un montant de 113 millions à cet effet; le Conseil fédéral en demande 150. Pourquoi? C'est ce qu'on ne comprend pas très clairement à la lecture du Message. Tout d'abord, il est prévu une réserve de crise de 300 millions, indépendante des dépenses annuelles extraordinaires, constituée par les réserves provenant des fonds de remboursement de l'impôt sur les bénéfices de guerre et sur l'impôt anticipé. A cette réserve s'ajouteraient les versements annuels portés au budget à raison de 100 millions par an. En outre, le Conseil fédéral estime nécessaire de disposer de 50 millions de plus par an pour des dépenses imprévues. Mais il omet de dire qu'avec l'augmentation de 300 à 400 millions du budget pour la défense nationale, 50 de ces 100 millions supplémentaires doivent être considérés comme une dépense de lutte contre la crise. En effet, les commandes de l'armée, les travaux d'intérêt militaire représentent des dépenses employant de la main-d'œuvre. Et alors pourquoi, se demandent certains, augmenter en plus de cela le poste des dépenses extraordinaires. C'est d'ailleurs la question qu'a posée la majorité de la commission du Conseil des Etats, qui a prié le Conseil fédéral de réexaminer ce point.

En résumé, on constate donc, en ce qui concerne les dépenses du budget futur, qu'elles comportent toutes, à part le service de la dette et les subventions, une *augmentation* par rapport aux propositions des experts, considérées déjà comme trop timides par l'opinion. A titre indicatif, rappelons que le budget 1938 comprenait 637 millions aux dépenses.

B. Passons maintenant, après avoir vu le poste des dépenses, à celui, plus délicat encore, des *recettes*.

Celles-ci se montent, selon les prévisions du Conseil fédéral, au total de 1350 millions contre 1300 prévu par les experts dans leur rapport de 1947. A titre indicatif, relevons que l'ensemble des recettes de la Confédération est budgété à 1.700.000 000 environ dans le projet de budget 1948. Ce rendement est exceptionnel, car il comprend des rentrées extraordinaires, notamment celles provenant du Sacrifice pour la défense nationale.

a) En ce qui concerne les *droits de douane*, les experts en avaient budgété le rendement à 300 millions, avec augmentation des taux. Notons à cet égard que dans notre pays les droits de douane sont des droits spécifiques, c'est-à-dire calculés au poids et qu'ils ne sont donc pas influencés d'une manière quelconque

par le prix de la marchandise importée. Or, avec la dévalorisation de la monnaie et la hausse des prix, la valeur des marchandises importées en Suisse a considérablement augmenté, tandis que les droits de douane ne suivent que très relativement cette augmentation. En d'autres termes, la proportion des droits de douane par rapport à la *valeur des marchandises* importées a considérablement diminué. Elle a baissé de telle sorte qu'actuellement elle est proportionnellement d'environ la *moitié* de ce qu'elle était avant la guerre, et que le montant des droits de douane, plus celui de l'ICHA, est à peu près équivalent, proportionnellement parlant, à la charge que représentaient les douanes seules avant la guerre. Le Message du Conseil fédéral estime que les droits de douane devraient rapporter non plus 300 millions, comme le préconisent les experts, mais 330 millions. Cette somme paraît, aux yeux de nombreux observateurs, exagérément pessimiste. Il faut remarquer qu'avant la guerre déjà, soit en 1938, ces mêmes droits de douane rapportaient *300 millions*. Or la population a augmenté de 10 % environ depuis cette date, et ceci surtout dans les régions urbaines qui sont de fortes consommatrices de biens importés. Depuis cette date également, le nombre des personnes exerçant une activité a passé de 1,8-1,9 à 2,3-2,4 millions, phénomène qui entraîne naturellement une augmentation des possibilités d'*achat de biens d'importation* pour les dites personnes. De plus, la motorisation du pays s'est accentuée, ce qui se répercute sur les droits de douane sur la benzine et les automobiles. Bref, on peut escompter, disent-ils, sans faire preuve d'un optimisme de commande, un rendement plus élevé de ce poste budgétaire, ceci même sans relever les droits de douane, comme le préconisaient les experts. Tel a été d'ailleurs l'avis de la commission du Conseil des Etats, qui a prié le Conseil fédéral de réexaminer ce poste de recettes (rendement 1947 : 456 millions).

b) Une autre source importante de recettes du budget de la Confédération est représentée par l'*impôt sur le chiffre d'affaires*, auquel aucun parti ne préconise de renoncer, à part le parti communiste du travail. Les experts en avaient budgété le rendement à 315 millions. Le Message suppose son produit à 330 millions, soit une somme exactement semblable au rendement des douanes. Ce produit est calculé en tenant compte d'une extension de la liste des denrées alimentaires exonérées de l'impôt. Sur ce point également, plusieurs observateurs soulignent que les supputations du Conseil fédéral sont en dessous de la réalité. Ils relèvent que l'ICHA évolue, dans une certaine mesure, parallèlement aux prix et que si ceux-ci risquent d'accuser une certaine baisse d'ici quelque temps, celle-ci ne sera jamais telle que l'on puisse escompter le retour à leur niveau d'avant-guerre. D'autre part, soulignent-ils, les mêmes facteurs (accroissement de la population, industrialisation du pays), qui jouent en faveur d'une estimation plus élevée des droits de douane, sont valables également en ce qui concerne l'appréciation du rendement futur de l'ICHA. Il faut remarquer en outre que, contrairement à des affirmations facilement démagogiques, l'ICHA est loin d'être la taxe antisociale que l'on décrit. Tout d'abord, l'ensemble des impôts de consommation ne représente en Suisse que le 30,4 % du total de la charge fiscale, contre 60,6 pour les impôts directs. Cette proportion est plus favorable qu'aux Etats-Unis ; elle se rapproche de

celle constatée en Grande-Bretagne ; elle est infiniment plus légère pour la consommation qu'en France, sans parler de l'U. R. S. S. où les impôts indirects représentent le 84 % des recettes de l'Etat. D'autre part, avec l'exonération du dit impôt des denrées de première nécessité, l'ICHA est très *socialement réparti*. En effet, des calculs approfondis, qui n'ont pas été contestés, démontrent qu'il frappe les dépenses d'un ménage de 4 personnes à concurrence de 1,1 à 1,2 % de leur total. Ainsi donc, même sans allongement de la liste franche d'impôts, on ne peut dire que l'ICHA soit une charge intolérable pour les petits et moyens contribuables.

Il est intéressant de remarquer également à ce propos que, contrairement à ce que d'aucuns croient, la plus grande proportion de l'ICHA ne provient pas de la taxation de la consommation, mais bien de celle des investissements. En 1946, sur un rendement total de 347 millions, 100 millions seulement provenaient de l'imposition de la consommation familiale, et les 250 millions restants de la taxation des investissements. C'est donc en réalité l'industrie et le commerce qui supportent l'essentiel de cet impôt, et non pas les familles.

La commission du Conseil des Etats a, elle aussi, considéré que la somme portée dans le budget de 1950 par le Conseil fédéral au titre de l'ICHA était inférieure aux prévisions possibles. Et elle a prié le département des finances de réexaminer ce point (rendement 1947 : 436 millions).

c) Le Message prévoit le maintien des *droits de timbre*, qui seraient étendus ou aménagés pour d'autres objets fiscaux, tels que les quittances pour primes d'assurances, les chèques, les documents de transports, etc. Il suppose leur rendement à 85 millions, somme qui paraît relativement faible, étant donné qu'à fin 1947, sans les relèvements prévus, sans la diminution de la part des cantons à ce droit, cet impôt aura rapporté 80 millions environ (la part des cantons est de 20 %).

d) Le Message préconise le maintien de *l'impôt de luxe*. En dépit de la sympathie qu'aurait manifestée M. Nobs pour une aggravation de cet impôt, le département des finances a renoncé à l'augmenter ou à l'étendre. S'il l'a fait, c'est qu'il a vraisemblablement été convaincu par l'expertise remarquable qu'a faite, sur sa demande, M. le professeur Marbach, socialiste. Ce dernier a souligné, d'une part, les difficultés techniques que rencontre l'imposition du luxe, d'autre part, la quasi-impossibilité de déterminer objectivement et définitivement la notion de luxe (par exemple, un ascenseur dans une maison ouvrière était un luxe il y a 30 ans, et ne l'est plus maintenant, bain, eau de Cologne), les inconvénients pour notre industrie d'exportation, qui fabrique essentiellement des produits de qualité, soit de luxe, et enfin, et surtout, les répercussions antisociales de cette disposition fiscale. En effet, si curieux que cela paraisse, en taxant de produits de luxe certaines marchandises, on en rend l'acquisition impossible à des milieux modestes (par exemple la parfumerie) alors que les milieux aisés peuvent sans difficultés en faire l'acquisition. Pour toutes ces raisons, M. Marbach — son rapport le laisse entendre — aurait préféré l'abrogation pure et simple de cet impôt, dont le rendement est relativement faible (20 millions). Mais, pour des raisons politiques et psychologiques, le Conseil fédéral s'est résigné à le maintenir.

e) Le rendement de l'*impôt anticipé*, selon le mécanisme actuel, c'est-à-dire de l'impôt sur les fraudeurs et les étrangers propriétaires de titres suisses, est budgété à 60 millions par le Message, contre 50 par les experts. On peut se demander, ici également, indépendamment des propositions de transformation de l'impôt anticipé que nous verrons plus bas, si le Conseil fédéral n'a pas fait preuve, là aussi, d'un certain pessimisme dans son évaluation. En effet, cet impôt a rapporté en 1946 la somme de 70 millions et, en 1947, avec un report important au compte de dépôts, près de 62 millions. Or, il semble que, vu d'une part l'obligation pour les S. A. de porter leur capital-actions à fr. 50.000.—, vu d'autre part la dévalorisation de la monnaie qui entraîne les entreprises et exploitations à augmenter leur capital de base pour tenir compte de cette dépréciation, vu enfin l'instabilité générale qui pousse de nombreux étrangers à acquérir des titres suisses, on peut prévoir que le rendement de l'impôt anticipé sous sa forme actuelle peut être estimé d'une manière plus optimiste que ne le fait le Conseil fédéral. C'est en tout cas l'opinion de nombreux spécialistes. Notons à cet égard que le fonds de remboursement prévu par le Conseil fédéral pour les restitutions de l'impôt anticipé a atteint un montant très supérieur à tous les remboursements imaginables. Il a atteint à fin 1947 le total de 217 millions.

f) La *taxe militaire*, qui n'a pas à être constitutionnalisée puisqu'elle est déjà inscrite dans la Constitution, est budgétée par le Conseil fédéral à 10 millions, contre 5 millions par les experts. Le Message préconise une modification de l'assiette actuelle de cet impôt, qui est terriblement vieillie. Cette transformation consisterait notamment dans le doublement de la taxe de base personnelle, de 6 à 12 francs, dans l'élévation des taux frappant le revenu global, compensée par la suppression de l'imposition de la fortune et surtout des expectatives, ce qui est parfaitement normal.

g) Le *tabac* est, on le sait, imposé dorénavant en vertu de la loi de l'A. V. S. Le Conseil fédéral reprend les prévisions de la loi en ce qui concerne son rendement, soit 85 millions.

h) Un point extraordinairement délicat des ressources prévues par le Conseil fédéral est représenté par l'*impôt sur les boissons*. Alors que les experts en supputaient le rendement à 60 millions, que certaines associations économiques considéraient que cette taxation pourrait rapporter 100 millions, le Conseil fédéral supputé un produit beaucoup plus modeste, soit 40 millions. Cette diminution dans les prévisions provient sans aucun doute des craintes ressenties par le gouvernement devant les réactions très vives de certains milieux agricoles, notamment de Suisse romande, à l'endroit d'une telle imposition. On peut se demander si la simple réduction des taux de cet impôt désarmera les dites oppositions. Je crois savoir qu'à la commission du Conseil des Etats une proposition a été faite, priant le Conseil fédéral d'examiner s'il ne serait pas possible de trouver la somme demandée aux boissons sous la forme d'une imposition des vins et spiritueux étrangers, soit dans le cadre de la législation douanière, soit sous une autre forme.

A titre indicatif, mentionnons quels sont les taux prévus par le Message pour l'impôt sur les boissons :

	<i>Charge fiscale supplémentaire</i>	
	Détail	Gros
Vins mousseux et doux	12 %	18 %
Eaux-de-vie	6 %	9 %
Vin	6 %	9 %
Bière	6 %	9 %
Cidre	6 %	9 %
Boissons non alcooliques	3 %	4 %

Il est prévu, grosso modo, que cet impôt s'intégrerait dans le mécanisme de l'ICHA.

i) Pour la bière, les experts avaient supputé le rendement de son imposition à 10 millions ; le Conseil fédéral le porte à 15 millions, vu, dit-il, l'augmentation de la consommation de cette boisson.

j) On sait que la *régie des alcools* représente une source appréciable de recettes pour la Confédération en temps normal. Les experts avaient estimé qu'elle pouvait rapporter la somme de 8 millions, somme que le Conseil fédéral a portée à 10 millions. Pour l'exercice 1946-47, ce produit a été de 15 millions. Le Message envisage la possibilité de reviser partiellement la loi sur l'alcool pour obtenir un rendement supérieur au produit actuel.

k) Les *P. T. T.* ont régulièrement rapporté des sommes importantes à la caisse fédérale. Les experts ont considéré qu'un produit supplémentaire de 75 millions pouvait leur être demandé. Cette somme a été réduite à 50 millions par le Conseil fédéral. Le problème du rendement fiscal des *P. T. T.* est extrêmement délicat. Une chose est en tout cas certaine ; on se convainc, dès que l'on examine de près les comptes des *P. T. T.*, que la hausse actuelle des tarifs, si regrettable du point de vue psychologique à l'heure où le gouvernement supplie l'économie privée de tout faire pour bloquer la hausse du coût de la vie, aurait pu être évitée. En effet, jamais dans une entreprise privée on n'a vu des amortissements aussi gigantesques et des réserves aussi élevées, qu'il aurait suffi simplement de réduire légèrement pour éviter la hausse intervenue. Dans ce domaine, il semble bien que le Conseil fédéral a raison en ne demandant pas une somme trop élevée à cette régie.

l) Le *rendement de la fortune de la Confédération*, budgété par le Conseil fédéral à 39 millions, contre 36 par les experts, semble faible à l'égard du rendement actuel, qui a été plus élevé en 1947. Notons à ce propos que la fortune improductive de la Confédération est estimée à fr. 1.400.000.000.— en 1950, tandis que la fortune productive est considérée comme devant atteindre la somme de fr. 1.600.000.000.—.

m) Enfin, le Conseil fédéral reprend l'idée de l'*impôt compensatoire sur les grands magasins*, que la commission des experts avait à l'unanimité proposé d'abroger. On peut se demander si cette décision est opportune. D'une part,

parce que cet impôt ne se justifie plus depuis l'introduction de l'ICHA puisqu'il soumet à un traitement discriminatoire certaines entreprises, et d'autre part parce qu'il ne peut être considéré comme une source *définitive* de recettes, puisqu'il découle d'un arrêté fédéral du 6 septembre 1939, prévoyant l'extinction de cet impôt lorsqu'il aura rapporté la somme de 140 millions destinés à amortir les dépenses de lutte contre la crise (rendement prévu : 9 millions).

* * *

Le total de toutes ces recettes, auxquelles il faut ajouter le bénéfice de la Banque Nationale, fait, selon le Conseil fédéral, 1170 millions. Il manque donc, aux yeux du gouvernement, 180 millions pour couvrir toutes les dépenses, dont plusieurs apparaissaient nettement surestimées, tandis que les recettes semblaient sous-estimées.

Le Message préconise, pour boucher ce trou, l'institution d'un impôt fédéral direct, « l'impôt d'amortissement », limité dans le temps. Cet impôt devra servir à amortir en soixante ans (soit jusqu'en l'an 2010) 5 milliards, somme devant être supprimée du passif du budget fédéral.

Il est intéressant de comparer l'impôt direct nouveau que l'on nous propose avec l'impôt de défense nationale, quatrième période, soit 1947-48.

Ce dernier doit rapporter 250 millions par an, dont 75 millions reviendraient aux cantons. L'impôt d'amortissement, lui, devrait produire 200 millions par an, dont 20 seulement seraient remboursés aux cantons. On voit donc que ces derniers *perdent 55 millions* environ par rapport à la situation actuelle, tout en voyant la Confédération continuer à percevoir des impôts sur leur propre matière fiscale. Il en résulte que la plupart seront obligés de relever leurs taux pour compenser leur perte, à laquelle s'ajouteront les réductions aux parts qu'ils touchaient jusqu'à présent de certaines recettes fédérales et qui se montent à 25 millions (exemple Genève et Zurich, voir *Sou du contribuable*).

Dans ces conditions, les aménagements ci-dessus proposés à l'impôt direct par rapport à l'I. D. N. actuel perdent de leur intérêt pour le contribuable moyen, puisqu'ils seront rattrapés par les hausses d'impôts cantonaux. Ces aménagements sont notamment les suivants :

a) relèvement à fr. 5000.— du minimum exonéré (3000.— pour les célibataires) ;

b) suppression de l'impôt complémentaire sur la fortune ;

c) exemption de l'impôt pour les ristournes des coopératives jusqu'à concurrence de 5 % ;

d) atténuation, non précisée jusqu'à présent, en ce qui concerne l'estimation des amortissements.

Le Conseil fédéral, dans son Message, aboutit à la conclusion que la continuation d'un impôt direct est la seule solution praticable pour trouver la somme nécessaire pour combler la différence entre les dépenses et les recettes, à supposer que disparaisse l'I. D. N.

Plusieurs observateurs et techniciens avertis, dont l'opinion a prévalu au sein de la commission du Conseil des Etats, constatent à ce propos ce qui suit :

a) Ils relèvent tout d'abord que tout ce projet de budget est empreint d'un *pessimisme volontaire*, c'est-à-dire que les rédacteurs du Message semblent avoir plus ou moins intentionnellement forcé les dépenses (nous l'avons vu plus haut) et sous-évalué les recettes (nous venons de le voir). Ils estiment donc, dans ces conditions, que si l'on se base sur une appréciation objective des divers postes du budget, on doit pouvoir, sinon l'équilibrer totalement sans impôt direct, du moins admettre que la marge entre dépenses et recettes fédérales sans ce dernier pourrait être réduite sensiblement. *100 millions à trouver au lieu de 180* leur paraissent être un « volant » largement suffisant.

De ce fait, la recherche d'une solution de remplacement, n'offrant pas les inconvénients incontestables d'un impôt direct permanent même atténué, en est singulièrement facilitée. Vaudrait-il la peine, remarquent-ils, d'introduire définitivement un impôt contraire, quoi qu'on en dise, à la structure fédéraliste du pays, pour trouver à peine 100 millions sur un budget de 1.200.000.000.— ?

Quelles sont à leurs yeux ces solutions de remplacement ?

a) La première consiste dans la *remise à la Confédération du produit de l'impôt anticipé* actuellement remboursé aux cantons. Ce système rapporterait la somme de 110 millions.

On reproche à cette solution plusieurs inconvénients que le Message déclare être tels qu'ils la rendent inapplicable. Voyons ses arguments :

On lui reproche tout d'abord d'être *compliquée*, vu la complexité de l'impôt anticipé. Mais ce dernier peut être notablement simplifié, en particulier en incorporant l'impôt sur les coupons dans le mécanisme de l'impôt anticipé, le remboursement ne jouant que pour le 25 %. On peut également envisager une simplification en ce qui concerne l'imposition des successions, celle des intérêts intercalaires et celle des fractions. D'ailleurs, l'impôt d'amortissement proposé par le Conseil fédéral est-il simple, avec les bouleversements que provoquera son application dans les finances cantonales, avec le maintien d'un double du bordereau fédéral et cantonal, et avec la survivance de bases d'estimation différentes ?

On reproche également, à l'impôt anticipé, et c'est là un argument plus important, de représenter une *clé de répartition injuste entre les cantons*, puisque ceux-ci devront participer, dans son cadre, à la couverture des ressources fédérales au prorata des valeurs assujetties au dit impôt anticipé.

Cet argument ne semble pas résister à un examen plus approfondi des faits. Il est en effet incontestable que plus un canton est prospère, plus la proportion de valeurs mobilières par rapport à l'ensemble de ses biens soumis à l'impôt est forte.

Les chiffres le prouvent clairement, en dépit de ce que dit le Conseil fédéral dans son Message (voir tableau pages 14 et 17 du mémoire spécial).

Dans ces conditions, le troisième reproche fait à l'impôt anticipé, celui *d'obliger les cantons de modifier leur taux d'impôts dans une grave proportion*, tombe de lui-même.

Il est évident que cette transformation de l'impôt anticipé n'est pas le coup de baguette magique qui transformera d'un seul coup l'édifice fiscal. Mais il est incontestable qu'on en a exagéré ses difficultés d'application, qui diminueraient au fur et à mesure que la somme demandée à ce système serait plus faible. La commission du Conseil des Etats a chargé le Conseil fédéral de chiffrer exactement l'incidence, pour les finances et les contribuables des cantons, de l'application de cet impôt transformé. On verra bien si ces calculs concordent avec les tableaux et les conclusions relevés ci-dessus.

b) La seconde de ces « solutions de remplacement » consisterait dans *un aménagement de l'impôt actuel sur le chiffre d'affaires, par une extension de la liste des denrées exonérées de celui-ci et un relèvement d'un pour cent de son taux*. Un tel système augmenterait de 90 millions environ les recettes de la Confédération. Il aurait l'avantage de la simplicité. Il suffirait de modifier la liste franche de l'ICHA actuel et le pourcentage prévu aujourd'hui pour son taux. Du point de vue social, un tel aménagement ne comporterait aucune aggravation sensible de la charge incombant aux consommateurs moyens et modestes, puisque les denrées de consommation courante seraient pour ainsi dire totalement exonérées. D'après des calculs effectués par M. le Dr Hans Gerber, auteur d'une dissertation très connue sur la question et dont les conclusions n'ont pas été contestées, un tel aménagement ne changerait pour ainsi dire rien à la charge des ménages modestes. C'est ainsi que pour une famille de cinq personnes, au revenu d'avant-guerre de 4800 à 5300 francs, la charge serait de 1,21 % de l'ensemble de ses dépenses contre 1,18 % maintenant. Pour une famille de deux personnes, avec le même revenu d'avant-guerre, la charge serait respectivement de 1,26 % contre 1,19 % actuellement. Du point de vue de la répartition de la charge entre l'imposition directe et indirecte, cet aménagement ne modifierait pas sensiblement la relation en question. D'après les calculs effectués, cette proportion serait de 61,2 % pour les impôts directs contre 38,3 % pour les impôts de consommation. Ainsi donc, intrinsèquement parlant, cette solution aurait d'indiscutables avantages. Mais il est indéniable que, du point de vue politique et psychologique, son application se heurterait à de grosses difficultés. En effet, qu'on le veuille ou qu'on ne le veuille pas, l'idée d'un relèvement de l'impôt sur le chiffre d'affaires, *même avec extension de la liste des denrées exonérées du dit impôt*, provoque des réactions sentimentales que tous les raisonnements du monde arriveront difficilement à supprimer. En revanche, il doit être possible d'arriver à persuader l'opinion qu'il serait parfaitement justifié de maintenir l'impôt sur le chiffre d'affaires dans sa structure actuelle et de ne pas amoindrir son rendement par un allongement de la liste des denrées exonérées sans contrepartie, cette liste étant déjà plus abondante que dans tous les autres pays et instituant en somme déjà maintenant une dégression qui joue largement en faveur des milieux modestes.

Il est pressant d'ailleurs de constater à quel point certains milieux argumentent peu correctement en ce qui concerne l'imposition indirecte. C'est ainsi que M. le conseiller national Max Weber écrivait il y a quelque temps dans le *Volksrecht* — article repris presque tel dans le *Coopérateur*, organe des coopératives suisses de consommation — que le projet du Conseil fédéral chargeait

exagérément les consommateurs au bénéfice des possédants. Pour justifier cette affirmation, il se base uniquement sur la relation entre impôts directs et indirects dans *le cadre des impôts fédéraux*. En réalité, si l'on veut être honnête dans la discussion, il faut prendre *l'ensemble* de la charge fiscale fédérale, cantonale et communale pour se rendre compte de la proportion existant entre impôts sur le patrimoine et sur la consommation. Et alors, toujours d'après le Message du Conseil fédéral, le 68,1 % de toutes les ressources fiscales suisses proviendrait de l'imposition directe, tandis que le 31,9 % seulement serait demandé aux impôts sur la consommation, parmi lesquels se trouvent des dispositions fiscales frappant les mêmes milieux déjà touchés par l'imposition directe (par exemple impôt sur le luxe, taxe sur les automobiles, droits sur la benzine, certains droits de douane, etc.) !

c) Une autre de ces solutions de remplacement, qui pourrait servir en tout cas à combler une partie de la différence entre dépenses et recettes sans impôt fédéral direct, consisterait dans une *réduction plus forte des parts des cantons aux taxes et impôts fédéraux*. Une telle diminution pourrait rapporter sans trop de difficultés la somme de 50 millions environ. En effet, si le Message prévoit bien certaines diminutions de ces parts, il maintient malgré tout, sur une assez large échelle, le système, absolument anormal du point de vue fédéraliste et même pratique, consistant à ce que la Confédération, sur les impôts qu'elle perçoit, en rétrocède une part aux cantons, lesquels sont ainsi dépendants, toujours plus fortement, de Berne en ce qui concerne leurs propres recettes. Nombreuses sont ces parts qui ne se justifient plus à l'heure qu'il est, celles-ci ayant été instituées dans des conditions complètement différentes d'aujourd'hui, par exemple les parts au monopole de l'alcool, à la taxe militaire, à la taxe sur les patentes des voyageurs de commerce, au bénéfice de la Banque nationale, aux droits de timbre, etc. Les cantons pourraient sans trop de peine supporter le manque à gagner résultant de cette suppression si, parallèlement, l'impôt fédéral direct, qui prélève sur leur propre matière fiscale des montants infiniment plus élevés que ces parts, était aboli.

Enfin, on peut envisager, disent ceux qui préconisent l'abandon définitif de l'impôt fédéral direct, des *combinaisons* entre ces trois variantes, qui permettraient de doser la solution pour tenir compte des objections faites à l'introduction massive d'une seule d'entre elles.

Le Message volumineux du Conseil fédéral comprend encore des propositions relatives à ce que l'on appelle, dans le jargon fédéral, la « *péréquation* » *financière entre cantons*, c'est-à-dire la compensation entre cantons pauvres et cantons riches par l'intermédiaire du budget fédéral. Le Conseil fédéral fait remarquer à juste titre, que cette péréquation existe déjà largement sous la forme des subventions, dont le montant est infiniment plus élevé par rapport à la contribution individuelle de chaque canton aux recettes fédérales, pour les Etats suisses peu fortunés. On pourrait peut-être, selon le Message, perfectionner cette péréquation en revisant l'attribution des subventions, qui devrait être faite notamment en tenant compte davantage de la capacité financière des cantons. Par exemple, les subventions aux écoles primaires étaient jusqu'à présent versées au prorata de la population des différents cantons ; il serait plus juste

de le faire proportionnellement au nombre d'élèves de ces écoles, avec des primes, supérieures aux versements actuels, pour les cantons montagnards. Mais toute péréquation en dehors des subventions se heurte à de grosses difficultés pratiques. On avait envisagé l'institution d'une sorte de fonds central de péréquation pour venir en aide aux cantons économiquement faibles. Mais, du point de vue juridique, du point de vue fédéraliste ensuite, du point de vue pratique enfin, cette méthode s'avère extraordinairement difficile. Selon quel critère déterminer qu'un canton est économiquement faible ou ne l'est pas ? N'est-ce pas dangereux de créer des cantons assistés, des Etats de seconde zone ? Qui fixerait comment ces fonds devraient être attribués ?

Un autre point de la réforme consiste dans la question très importante de la *limitation des compétences du Parlement en matière financière*. Les experts, comme le Conseil fédéral lui-même, reconnaissent que la surenchère parlementaire a contribué dans une mesure importante, surtout avant l'éclosion des pleins pouvoirs, à aggraver la situation budgétaire de la Confédération. Fréquents sont les cas où les députés aux Chambres, pour des raisons électorales ou pour satisfaire à certaines combinaisons entre partis, ont augmenté les dépenses proposées par le Conseil fédéral en connaissance de cause. Pour limiter cette surenchère, les experts avaient proposé qu'aucune dépense dépassant les propositions du Conseil fédéral ne puisse être votée sans la majorité des deux tiers de l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral est plus timide à cet égard. Il préconise que soit prévue une *majorité absolue des députés* pour autoriser des dépenses dépassant les propositions du gouvernement. Ce système existe déjà en ce qui concerne l'urgence, en vertu de l'article 89, alinéa 3 de la Constitution, voté peu avant la guerre. Or, ce frein s'est avéré relativement efficace, car on a assez facilement trouvé cette majorité absolue, c'est-à-dire la majorité de tous les membres des Chambres et non des membres présents, pour accoler, sans raison véritablement impérative, la clause d'urgence à des arrêtés ou à des lois. Ne conviendrait-il donc pas d'essayer d'aller plus loin et d'en revenir en tout cas à la proposition des experts ? Pour notre part, nous préférerions que soit instauré un régime analogue à celui qui existe à Genève, où le Parlement ne peut voter des dépenses, en cours d'années, sans recevoir une couverture correspondante sous la forme d'économies ou de nouvelles recettes.

* * *

Le budget futur de la Confédération reflète sans aucun doute l'extension considérable des compétences de l'Etat au cours de ces deux dernières décennies. Alors qu'il était de 637 millions en 1938, il est de 1350 millions pour 1950. Il est vrai qu'il faut tenir compte de la dépréciation de la monnaie. Mais même si celle-ci était prise en considération, on constate que 637 millions de 1938 correspondent à 990 millions actuels environ. Ainsi donc, en tenant compte de la dévalorisation de l'argent et même de l'augmentation de la population, le budget fédéral est notablement plus important. Comme le remarque justement le Conseil fédéral, cette enflure absolue provient essentiellement du fait que de nombreux milieux, qui sont souvent les mêmes à protester contre

les impôts et la bureaucratie, demandent à l'Etat d'assumer des tâches nouvelles. Si l'on veut ramener le budget à un niveau moins élevé, inférieur aux normes du Conseil fédéral qui paraissent encore excessives, il y aura, de la part de chacun, des sacrifices à opérer et un revirement à effectuer dans la conception qui se fait du rôle de l'Etat. C'est là en effet que réside le nœud du problème. On ne peut exiger, par une pente de l'esprit qui devient toujours plus naturelle, que les pouvoirs publics se substituent dans de nombreux domaines à l'individu ou aux organisations professionnelles et réclamer en même temps un désenflement budgétaire. Mais il paraît bien, d'autre part, que le Conseil fédéral ne fait pas un effort extraordinaire pour encourager *l'opinion* à ces sacrifices et pour la persuader qu'il lui faut changer d'attitude dans cette question. En effet, et c'est sur quoi je conclus, en se bornant à constitutionnaliser grosso modo l'état de choses actuel, en prévoyant un appareil administratif et des dépenses publiques à peu près indéniables à celles enregistrées actuellement, bref en ne *repensant* pas tout le problème des relations entre l'Etat et l'économie dont le budget est le reflet, le gouvernement, ou en tout cas les rédacteurs du Message, semblent avoir abandonné l'espoir d'en revenir à un état de choses correspondant à la structure de l'Etat suisse et aux possibilités de notre économie, vues à longue échéance et non sous l'angle de la prospérité actuelle.

R. D.

* * *

Au cours de la discussion, M. Grossmann a souligné les difficultés que rencontre la législation fiscale dans la démocratie directe. Il n'y a pas, actuellement en Suisse, une majorité capable d'imposer sa volonté, il n'y a que trois minorités, c'est-à-dire une droite qui exige des économies massives, la suppression de l'impôt direct fédéral et le développement des impôts indirects, puis une gauche qui veut maintenir le niveau actuel des dépenses publiques et l'impôt de défense nationale, mais entend réduire l'impôt sur le chiffre d'affaires ; il y a enfin le grand parti des indifférents qui est toujours du côté de l'opposition dans les questions fiscales. Dans ces conditions, il sera difficile, sans doute, de faire aboutir et le projet du Conseil fédéral et le contre-projet fédéraliste. En outre, il ne saurait être question de tourner la difficulté par le retour au régime détestable des pleins pouvoirs. La seule issue de cette situation est évidemment un compromis entre la droite et la gauche. Les projets d'entente ne font pas défaut. On en a élaboré toute une série depuis douze ans. M. Déonna lui-même est, avec M. Eibel, l'auteur de l'un de ces projets qui a été repris dernièrement par M. Addor, ancien conseiller national, et qui repose sur l'idée de maintenir l'essentiel des impôts directs, c'est-à-dire l'imposition du produit du travail, de la fortune réelle (immeubles, fabriques, fonds de commerce, etc.) ainsi que des personnes morales aux cantons, tandis que la Confédération serait, seule, autorisée à imposer (à la source) les titres, actions, obligations et avoirs en banque. Au taux de 25%, un tel impôt rapporterait à la Confédération, déduction faite des remboursements aux personnes morales et aux petits rentiers, quelque 150 millions, ce qui devrait suffire. L'idée

paraît presque révolutionnaire et le Conseil fédéral ne manque pas de lui faire toutes sortes d'objections dans son message du 22 janvier 1948. Il y aurait certainement des augmentations de charges pour certaines catégories de contribuables et des diminutions pour d'autres. Un profond remaniement de la législation cantonale serait indispensable et le système d'impôts de la Suisse ressemblerait, après cette réforme, plus au système anglais qu'au système actuel de la Suisse, ce qui d'ailleurs serait tout à fait raisonnable.

Répondant à certaines critiques de M. Déonna, M. Grossmann rappelle que lors de la votation populaire relative au premier et au second impôt de guerre, en 1915 et 1919, on n'a pas hésité à insérer dans le texte de la Constitution de véritables tableaux de tarifs, de sorte que la fixation d'un taux uniforme pour l'impôt à la source ne devrait pas rencontrer trop de difficultés. Quant à la progression, on pourrait la remplacer par une dégression, c'est-à-dire par des remboursements destinés aux petits rentiers — système qui fut longtemps en usage en Angleterre.

S'il était massif, le prélèvement sur la fortune aurait des effets déflationnistes qui pourraient provoquer une crise économique. Il faut être très prudent à ce sujet et ne pas oublier la formidable défaite que cette idée a essuyée lors de la votation du 3 décembre 1922.