Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 30 (1938)
Heft: 11

Artikel: L'évolution de la politique financière de la Confédération
Autor: Leuthold, H.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-384162

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.12.2025

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

L'évolution de la politique financière de la Confédération.

Par *H. Leuthold.*

L'une des causes essentielles qui ont contribué, en 1848, à créer la Confédération actuelle a été la nécessité d'unifier les rapports économiques et d'abattre les barrières douanières et monétaires intérieures qui s'opposaient à leur développement. Parce qu'il a fallu tenir compte des résistances fédéralistes, le nouvel Etat fédératif n'a guère obtenu que les compétences strictement nécessaires à son existence. Pour commencer, on n'a attribué à la Confédération que les domaines qu'il était indispensable de centraliser.

Comme on le sait, les besoins financiers d'un Etat sont déterminés par le nombre et par l'ampleur des tâches qui lui sont confiées. Au cours des dix premières années les tâches de la nouvelle Confédération n'ont pas dépassé des limites assez étroites; partant, les ressources financières assignées à la Confédération étaient assez maigres. L'article 39 de la Constitution de 1848 précisait que les finances de la Confédération se composaient: 1° des intérêts du fonds fédéral de guerre, 2° du produit des péages fédéraux perçus à la frontière suisse, 3° du produit de l'administration des postes, 4° du produit de la régale des poudres, 5° de contributions des cantons. Les recettes provenant des droits de douane étaient de loin les plus importantes.

Toutes les ressources financières que la Constitution n'attribuait pas à la Confédération continuaient de demeurer réservées aux cantons dont la souveraineté fiscale, si l'on fait abstraction des péages cantonaux, ne fut pas limitée. Parallèlement, la Constitution de 1848 mit la Confédération dans l'obligation de compenser dans une certaine mesure les pertes de recettes subies par les cantons ensuite de la suppression des douanes et des postes cantonales. Jusqu'en 1874 cette indemnisation, si nous pouvons user de ce terme, a été versée régulièrement chaque année aux cantons. La Confédération n'a recouru qu'une fois, en 1849, au droit que lui accordait la Constitution de prélever des contributions des cantons. On peut donc dire que, dès le début, le budget de la Confédération a reposé essentiellement sur les recettes douanières. Le tableau ci-dessous, qui montre l'évolution des recettes et des dépenses fédérales, souligne d'ailleurs l'importance des droits de douane dans le ménage financier de la Confédération.

	Comptes d'administration		Bénéfice resp. déficit	Recettes totales de l'administration des douanes	
	Recettes	Dépenses		en 1000 fr.	en % des recettes totales de la Confédération
	en 1000 fr.		en 1000 fr.		
1850	4,658	4,574	+ 84	4,022	86,3
1860	8,398	8,626	— 228	7,766	92,5
1870	9,210	18,209	— 8,999	8,565	93,0
1874	16,120	14,861	+ 1,259	15,322	95,0
1880	23,145	21,671	+ 1,474	17,211	74,4
1890	39,101	38,168	+ 933	31,258	79,9
1900	58,518	60,242	— 1,724	48,010	82,1
1910	96,421	90,885	+ 5,536	80,661	83,7
1915	77,982	99,533	— 21,551	54,804	70,3
1918	108,804	170,699	— 61,895	44,021	40,5
1920	177,361	276,898	— 99,537	98,033	55,3
1925	298,952	307,975	— 9,023	217,399	72,7
1928	383,121	359,358	+ 23,763	257,896	67,3
1930	433,106	426,374	+ 6,732	300,737	69,4
1933	409,780	482,061	— 72,281	301,601	73,6
1935	485,403	503,995	— 18,592	284,301	58,6

Au début, ce développement unilatéral des recettes ne présentait pas d'inconvénients. Jusqu'en 1874, les comptes de la Confédération, à quelques exceptions près, ont bouclé par des excédents. Grâce à l'accroissement des importations, les recettes douanières ont passé de 4 millions en 1850 à 15 millions en 1874, si bien que la Confédération, en suivant une politique d'économie, pouvait subvenir à ses besoins avec les recettes qui lui étaient attribuées. Mais cet état de choses, que nous appellerions aujourd'hui idyllique, s'est radicalement modifié en 1874 après la revision de la Constitution, qui augmentait considérablement les compétences et les tâches de la Confédération. La centralisation des affaires militaires tout particulièrement a eu de graves conséquences financières pour la Confédération. En outre, la Constitution de 1874 attribuait à la Confédération de nouvelles compétences dans le domaine économique et social. Pourtant, tout en étendant les tâches de la Confédération, la nouvelle Constitution a négligé de lui attribuer les compétences propres à lui assurer un accroissement de recettes correspondant. Il est vrai que l'indemnisation que la Confédération était astreinte à verser aux cantons pour compenser la suppression des recettes postales et douanières fut supprimée; en outre, la Confédération reçut la moitié du produit brut de la taxe sur les exemptions militaires perçues par les cantons. Dans ces conditions, il va sans dire que les douanes devaient demeurer la principale ressource financière de la Confédération. L'absence d'autres ressources fiscales, parallèlement à un accroissement des besoins financiers, a conduit automatiquement la Confédération à tenter de couvrir ses besoins par une augmentation des droits de douane. Le 2 juin 1877, dans son message relatif au rétablissement de l'équilibre budgétaire de la Confédé-

ration, le Conseil fédéral préconisait déjà cette méthode, les exercices financiers ultérieurs à la revision de la Constitution ayant bouclé par un déficit. L'Assemblée fédérale décida l'augmentation des droits de douane, rendue nécessaire non seulement par des raisons d'ordre fiscal mais encore d'ordre économique. A cette époque déjà, la commission des finances du Conseil des Etats avait fait des réserves quant à la méthode de réaliser l'équilibre budgétaire en recourant exclusivement à des augmentations des droits de douane. Quoi qu'il en soit, c'est cette méthode qui, au cours des années suivantes, mit fin au déficit budgétaire.

Vers 1890 la Confédération traversa une nouvelle crise financière bien que les droits de douane aient été augmentés encore une fois en 1891. Ce n'est pas tant dans les dépenses normales, bien qu'elles se soient accrues considérablement, qu'il faut rechercher les causes de cette crise que dans les dépenses extraordinaires de la Confédération, particulièrement en ce qui concerne la défense nationale. Mais la situation s'étant rapidement améliorée, il ne fut pas nécessaire de recourir à des mesures exceptionnelles, d'autant plus que les recettes douanières avaient considérablement augmenté ensuite du développement réjouissant de notre industrie et de notre commerce extérieur.

Lorsque en 1890 l'adoption d'un article constitutionnel relatif à l'assurance-maladie et accidents eut jeté les bases des assurances sociales fédérales, le Conseil fédéral estima que le financement de ces nouvelles dépenses ne pouvait pas être assuré par les recettes ordinaires de la Confédération et surtout pas par les droits de douane; à son avis, il était indispensable de mettre sur pied une nouvelle recette fiscale autonome permettant d'assurer le bon fonctionnement de l'assurance-maladie et accidents même au cas où les recettes douanières diminueraient. C'est pourquoi, dans son message du 26 mai 1899 relatif à la situation financière de la Confédération, le Conseil fédéral proposa l'introduction d'un monopole du tabac; toutefois, la commission du Conseil national ne se rallia pas à cette proposition. En 1900 le peuple repoussa les dispositions d'application de la loi sur l'assurance-maladie et accidents (Loi Forrer), si bien que la question du financement perdit son acuité. C'est en 1912 seulement que la deuxième loi relative aux dispositions d'application de cette assurance fut acceptée par le peuple à une faible majorité. Mais la mise sur pied des assurances sociales n'était plus la seule tâche nouvelle imposée à la Confédération. La nationalisation des chemins de fer avait été mise à sa charge. En outre, en 1902, la Confédération fut chargée d'allouer aux cantons des subventions en vue de les aider à remplir leurs obligations dans le domaine de l'instruction primaire. Les subventions allouées par la Confédération augmentaient d'année en année.

En 1907 le Conseil fédéral présenta un nouveau rapport aux Chambres fédérales sur la situation financière de la Confédération. Si le nombre des articles du budget n'avait pas augmenté (l'as-

surance-maladie et accidents n'avait pas encore été introduite), les dépenses qu'ils exigeaient, par contre, s'étaient accrues. A ces dépenses vinrent s'ajouter celles nécessitées par la nouvelle loi de 1907 sur l'organisation militaire. Dans son message, le Conseil fédéral rendait les Chambres attentives au fait que le budget de la Confédération reposait essentiellement sur les recettes douanières alors que celui des autres Etats était établi principalement sur l'imposition fiscale, ce qui leur assurait une plus grande élasticité. Toutefois, c'est avec étonnement que nous constatons que le Conseil fédéral, au lieu de tirer de cet état de choses les conclusions qui s'imposaient logiquement en demandant un accroissement des recettes fiscales de la Confédération, s'est contenté d'espérer une augmentation des recettes douanières. Grâce à la conjoncture économique et au nouveau tarif douanier de 1902, les recettes douanières accusèrent jusqu'en 1910 une augmentation d'autant plus réjouissante qu'on ne l'avait pas prévue.

Pourtant, les comptes de 1908 et de 1909 bouclèrent de nouveau par un déficit qui modifia encore une fois la manière de voir du Conseil fédéral. Dans son rapport sur les comptes d'Etat de 1909 le Conseil fédéral exprima de nouveau la crainte que les moyens financiers à disposition de la Confédération ne suffisent pas à combler les nouvelles dépenses (assurance-maladie et accidents, nouveaux armements de l'infanterie et de l'artillerie, etc.), les recettes douanières, même en admettant qu'elles augmentent encore, étant absorbées entièrement par les besoins ordinaires du budget.

De 1874 à 1913 le produit des droits de douane a passé de 15 à 85 millions. Cependant, comme le montre le tableau précédent, la part qu'il occupe dans les recettes de la Confédération a quelque peu diminué. Toutefois, constituant entre 70 et 80 pour cent en moyenne des recettes de la Confédération, les recettes douanières continuaient de demeurer la pierre angulaire des finances fédérales. Au cours de la période d'avant-guerre, dans aucun Etat fédératif les recettes douanières ne contribuaient dans une aussi large mesure qu'en Suisse à alimenter les finances du pouvoir central et n'occupaient une telle position-clé. En 1913 le produit des droits de douane constituait le 84,7 pour cent des recettes totales de la Confédération. Ce chiffre était de 39,7 pour cent aux Etats-Unis et de 28,1 pour cent seulement en Allemagne. Mais en Suisse, contrairement à ce qui s'était passé dans ces Etats, le pouvoir central avait presque entièrement négligé les ressources fiscales provenant de la consommation et des transports.

Les conséquences d'une telle politique financière sont déjà apparues bien avant la guerre. Le budget de la Confédération manquait de souplesse, de mobilité et de faculté d'adaptation. Toute la politique financière a été déterminée par l'ampleur des recettes douanières. Aussi longtemps que les dépenses et les recettes douanières ont été tant soit peu équilibrées, cette erreur

fondamentale de notre système financier ne s'est pas fait trop sentir. Par contre, chaque fois que la Confédération était dans l'obligation de faire face à des dépenses importantes que les recettes douanières ordinaires n'étaient pas en mesure de financer, les finances fédérales entraient dans une période de crise étant donné qu'il n'était guère possible d'adapter automatiquement les droits de douane aux besoins financiers de la Confédération. Un budget établi presque exclusivement sur le produit des droits de douane exige soit un gros chiffre d'importations, soit une augmentation des droits de douane. Or, comme on le sait, les importations ne peuvent pas être adaptées aux besoins du budget et il est très difficile de régler leur chiffre; quant aux droits de douane, leur augmentation n'est possible que dans certaines limites, très vite atteintes. Par ailleurs, un budget établi presque exclusivement sur les recettes douanières est très sensible aux fluctuations de la conjoncture. Aux limitations qu'un tel budget implique dans le domaine financier viennent s'ajouter des restrictions dans le domaine des échanges commerciaux.

La situation financière parfois tendue des années d'avant-guerre a donc été déterminée par l'accroissement considérable des dépenses de la Confédération et non pas par un recul des recettes. Il semblait donc indispensable, si l'on voulait rétablir d'une manière durable l'équilibre financier de la Confédération, de lui assurer de nouvelles ressources financières. Avant la guerre déjà les voix ne manquaient pas pour insister sur la nécessité d'une réforme des finances fédérales. Divers postulats se sont occupés de ce problème, entre autres, en 1912, le postulat Pflüger demandant un impôt fédéral sur la fortune et, en 1913, le postulat Grimm relatif à l'impôt fédéral direct. En 1912 également, la commission des finances du Conseil national invita le Conseil fédéral à étudier les moyens propres à augmenter les recettes de la Confédération. Le Conseil fédéral, comme nous l'avons déjà vu, souligna, de son côté, la nécessité d'accroître les ressources financières de la Confédération. Mais en dépit de tous ces efforts l'assainissement des finances de la Confédération ne dépassa pas le stade des projets.

La guerre mondiale marqua une nouvelle époque dans la politique financière de la Confédération, entraînant des modifications profondes dont une partie, il est vrai, étaient provisoires. Les besoins financiers de la Confédération enflèrent brusquement dans une mesure que personne n'avait prévue. Les dépenses de mobilisation atteignirent 1190 millions de francs. La dette consolidée de la Confédération passa de 146 millions en 1913 à 1078 millions en 1918. Les dépenses extraordinaires en faveur de la population civile en vue de diminuer la cherté de la vie (443 millions) ainsi que les mesures de lutte contre le chômage des années d'après-guerre (242 millions) ne sont pas comprises dans les frais de mobilisation. Toutes les craintes auxquelles la structure unilatérale des finances fédérales avait donné lieu se trouvèrent jus-

tifiées. Non seulement il était impossible d'augmenter les recettes douanières au même rythme que l'accroissement des dépenses, mais encore ces recettes diminuèrent rapidement ensuite de la désorganisation des échanges internationaux consécutive à la guerre. C'est donc au moment précis où les dépenses de la Confédération étaient plus élevées qu'elles ne l'avaient jamais été que les recettes douanières furent dans l'impossibilité de remplir le rôle auquel l'organisation des finances fédérales les avait toujours destinées. L'accroissement des recettes de la Confédération était une urgente nécessité. La situation était telle qu'il n'était plus possible à la Confédération de subvenir aux tâches toujours plus nombreuses que les circonstances lui imposaient sans de nouvelles — et abondantes — ressources fiscales.

Avec le premier impôt de guerre (votation populaire du 6 juin 1915), le nouvel impôt de guerre extraordinaire (votation populaire du 4 mai 1919) et l'impôt sur les bénéfices de guerre (arrêté fédéral du 18 septembre 1916), la Confédération s'engagea dans la voie des impôts directs qui, jusqu'à cette époque, avaient été réservés exclusivement aux cantons. Le produit total de ces impôts (dont une partie fut versée aux cantons) atteignit 127,6 millions de francs pour le premier impôt de guerre (1916), 681,7 millions pour le nouvel impôt de guerre extraordinaire (1921/32) et 731,6 millions pour l'impôt sur les bénéfices de guerre (1917/32). Dans l'exposé des motifs accompagnant le projet du premier impôt de guerre, le Conseil fédéral souligna expressément qu'il s'agissait d'une dérogation provisoire et non pas d'un élargissement durable et fondamental des compétences de la Confédération dans le domaine fiscal.

Ces impôts extraordinaires servirent uniquement à couvrir les dépenses extraordinaires et ne furent prélevés que pendant une période déterminée. Le droit de timbre (votation populaire du 13 mai 1917) et l'impôt sur les coupons de 1921 constituent le seul élargissement durable des compétences de la Confédération dans le domaine fiscal. Mais cette mesure était inévitable étant donné que, parallèlement aux dépenses extraordinaires financées par des impôts extraordinaires, les dépenses ordinaires avaient considérablement augmenté. Mais si l'introduction du droit de timbre et de l'impôt sur les coupons a rendu un peu moins unilatérale la structure des recettes fédérales, elle a, par contre, rendu les finances fédérales encore plus sensibles aux fluctuations de la conjoncture étant donné que le revenu des titres et papiers de valeur, comme les recettes douanières, dépend étroitement de la situation économique. Quoi qu'il en soit, le droit de timbre et l'impôt sur les coupons ont été dans l'impossibilité de compenser à la longue l'accroissement des besoins financiers de la Confédération. D'autre part, on commençait à se rendre compte, après les expériences faites au cours des années de guerre, des dangers qu'il y avait à

faire dépendre exclusivement les finances fédérales des recettes douanières.

Les différents programmes financiers élaborés par le Conseil fédéral pendant et après la guerre mentionnent à plusieurs reprises (parallèlement aux impôts extraordinaires de guerre, à l'impôt sur les bénéfices de guerre et à l'extension du monopole de l'alcool, etc.) le monopole du tabac. Dans son message du 2 mars 1917, le Conseil fédéral préconisa pour la première fois l'imposition du tabac en soulignant que ce serait une politique peu sage que de tenter de rétablir l'équilibre des finances sur la base mouvante et incertaine des recettes douanières. Les finances fédérales, disait le Conseil fédéral, exigent instamment une structure plus ferme et plus stable. Actuellement, elles sont dans un état de dépendance absolue à l'égard des tarifs douaniers. Les expériences faites depuis le début de la guerre montrent nettement que cet état de choses comporte les dangers économiques et financiers les plus graves... Dans ces conditions, la création de nouvelles ressources fiscales d'un rendement considérable, et même susceptible d'être accru, constituerait, du point de vue fiscal, un véritable soulagement. Toutefois, devant la forte opposition que le monopole du tabac rencontra aux Chambres, le Conseil fédéral retira son projet afin de ne pas risquer de le voir rejeter par le peuple.

Mais le Conseil fédéral n'avait pas renoncé à assurer à la Confédération de nouvelles ressources financières. Lorsque, dans les années d'après-guerre, l'extension des assurances sociales imposa de nouvelles tâches à la Confédération, le Conseil fédéral proposa, afin d'assurer leur financement, un système d'impôts sur la consommation et la propriété, soit d'une part un impôt sur le tabac (le projet de monopole avait été abandonné) et sur la bière et, d'autre part, un impôt fédéral sur les successions et les donations (message du 21 juin 1919). Comme on le sait, ces deux projets ne furent pas réalisés. Toutefois, l'acceptation par le peuple, le 6 décembre 1925, de la loi constitutionnelle sur l'assurance-vieillesse et survivants autorisa la Confédération (article 41ter) à prélever des impôts sur le tabac brut et manufacturé. Cependant les dispositions d'application furent repoussées par le peuple le 6 décembre 1931. Depuis le 1er janvier 1926, conformément à l'article 34ter, la Confédération affecte à l'assurance-vieillesse et survivants le produit total de l'imposition du tabac, ce qui a entraîné une diminution des recettes fédérales de 19 à 26 millions par an. (Ensuite de l'entrée en vigueur du programme financier I du 13 octobre 1933, le produit de l'imposition du tabac et des eaux-de-vie n'est pas affecté au but prescrit par la Constitution; il est de nouveau versé à la caisse fédérale.)

Mais, parallèlement à ceux du Conseil fédéral, d'autres projets ont été soumis à la discussion de l'opinion publique. Entre autres, M. le professeur Grossmann préconisa une réforme des finances fédérales basée sur une nouvelle répartition des recettes fiscales

entre les cantons et la Confédération et attribuant exclusivement à cette dernière certains impôts nettement déterminés, en particulier les impôts sur la consommation et les transports ainsi qu'un impôt fédéral sur les successions. De son côté, le Parti socialiste suisse lança une initiative pour l'introduction d'un impôt fédéral direct. Dans son rapport du 25 janvier 1918, pour des raisons d'ordre politique et constitutionnel, le Conseil fédéral se prononça pour le rejet de l'initiative bien qu'il se rendit compte des avantages financiers qu'elle comportait. Par ailleurs, le 2 juin 1918, le peuple repoussa l'impôt fédéral direct par 325,814 contre 276,735 voix et par 14½ cantons contre 7½ cantons. En 1922 le peuple repoussa également l'impôt fédéral sur la fortune.

Aucun de ces plans d'assainissement des finances fédérales mis sur pied pendant et immédiatement après la guerre, introduction d'impôts sur la consommation (avant tout le monopole du tabac et l'impôt sur le tabac), l'impôt fédéral sur les successions et les donations, l'impôt fédéral direct, etc., ne fut réalisé. La Confédération ne conserva comme recette permanente, parallèlement au produit des droits de douane, que le droit de timbre et l'impôt sur les coupons. La réforme radicale des finances fédérales qui aurait dû reposer, pour être efficace, sur une nouvelle répartition des ressources fiscales entre la Confédération et les cantons échoua, bien qu'elle eût un caractère urgent, non seulement devant les résistances diverses mais encore parce que les autorités, dans les efforts qu'elles avaient déployés en vue d'une revision du système fiscal, n'avaient pas fait preuve d'assez d'esprit de suite et de ténacité. Et pourtant jamais les conditions n'avaient été plus favorables pour une réforme des finances fédérales. Mais l'occasion a été manquée et le pays s'en ressent encore aujourd'hui.

En dépit de toutes les leçons des années de guerre on recommença à rechercher l'assainissement des finances en partant des recettes douanières, et cela bien que le Conseil fédéral ait précédemment rejeté cette méthode. Le nouveau tarif douanier de 1921 entraîna une énorme augmentation des droits de douane. Il est vrai que cette mesure a été moins dictée par la situation critique des finances fédérales que par le désir de protéger plus efficacement l'industrie suisse contre la concurrence étrangère. Au cours des années suivantes les recettes douanières s'accrurent dans une proportion formidable, passant de 98 millions en 1920 à 217 millions en 1925. Parallèlement au nouveau tarif, divers arrêtés relatifs à l'extension ou à l'introduction de droits de caractère fiscal sur le tabac, la benzine, l'orge, le malt, la bière, etc. entraînèrent un nouvel accroissement des recettes douanières. Ensuite de l'entrée en vigueur de l'impôt sur les coupons et du droit de timbre, l'importance des recettes douanières pour l'établissement du budget fédéral diminua quelque peu comparativement aux années d'avant-guerre; toutefois, en 1930, le produit des droits de douane constituait encore le 70 pour cent des recettes totales de la Con-

fédération. En fait, rien n'a changé et les recettes douanières continuent d'être la pierre angulaire des finances fédérales.

Mais, en dépit de cette augmentation inattendue des recettes, les déficits de l'administration fédérale n'en continuaient pas moins. Ce n'est qu'en 1928 que l'on parvint à rétablir l'équilibre financier, non pas parce qu'on avait créé de nouvelles ressources fiscales, mais ensuite de l'accroissement, résultant de la conjoncture économique, du rendement des recettes douanières, du droit de timbre et de l'impôt sur les coupons. Il va donc sans dire qu'un «assainissement» effectué sur des bases si instables devait devenir illusoire au premier renversement de la conjoncture. Mais cette augmentation des recettes engagea la Confédération à faire de larges dépenses. Les subventions, avant tout celles destinées à l'agriculture, augmentèrent considérablement. Puis la grande crise de 1929 vint troubler cette idylle financière. Les recettes, aussi bien celles provenant des droits de douane que de l'impôt sur les coupons et le droit de timbre diminuèrent alors que les dépenses augmentaient parallèlement (secours de chômage, mesures de secours en faveur de l'agriculture et de l'industrie). Encore une fois il devenait urgent d'assurer de nouvelles ressources à la Confédération. Mais étant donné qu'au cours des années précédentes on avait omis de procéder à une réforme des finances fédérales dans le cadre de la Constitution, il n'y avait plus d'autre solution que de procurer à la Confédération les moyens dont elle avait besoin au moyen de programmes financiers décrétés à l'aide de la clause d'urgence.

*

Comme on le voit, toute l'évolution des finances fédérales est dominée par l'insuffisance des ressources financières accordées à la Confédération. Jusqu'à la période d'après-guerre, le produit des droits de douane a constitué la seule ressource financière importante de la Confédération. L'adjonction du droit de timbre et de l'impôt sur les coupons, bien qu'elle ait apporté une amélioration, n'a toutefois pas modifié profondément la situation. Nous n'avons pas la place d'exposer ici les raisons qui ont déterminé cette évolution. L'opposition à laquelle s'est heurtée l'élargissement du domaine financier de la Confédération est venue de divers côtés. Mentionnons avant tout les tendances fédéralistes dont l'objet est d'empêcher que le pouvoir central ne devienne trop fort et qui, à cet effet, veulent limiter les moyens financiers mis à sa disposition; rappelons également la résistance des milieux paysans et capitalistes qui voulaient que les recettes de la Confédération demeurent limitées presque exclusivement au produit des droits de douane, les uns parce qu'ils craignaient un abaissement des barrières douanières, les autres parce qu'ils ne voulaient à aucun prix d'un impôt fédéral qui eût entraîné de nouvelles charges pour le capital.

Ces résistances ont eu malheureusement plusieurs conséquences: 1° ensuite de l'absence d'autres ressources financières

la Confédération a été dans l'obligation d'augmenter les droits de douane, c'est-à-dire les charges qui reposent sur les épaules de la population laborieuse; 2° elles ont mis la Confédération dans l'impossibilité de prendre à sa charge de nouvelles tâches, pourtant urgentes (par exemple l'assurance-vieillesse et invalidité), étant donné qu'elle ne disposait pas des moyens financiers nécessaires; 3° cette méthode a abouti à un déficit permanent ainsi qu'à un endettement croissant.

La politique financière de la Confédération pendant la crise.

Par *Max Weber.*

I.

Les finances fédérales, comme d'ailleurs le pays tout entier, se sont ressentis fortement de l'aggravation de la crise mondiale à partir de 1931. La situation financière de la Confédération était menacée d'une part par le recul des recettes et, d'autre part, par l'accroissement des dépenses.

De tout temps les *recettes fiscales* de la Confédération ont été très *sensibles aux fluctuations de la conjoncture* parce qu'elles reposent en majeure partie sur le produit des droits de douane. Aux époques de crise, les importations reculent généralement, ce qui entraîne automatiquement une diminution des recettes douanières. Il est vrai qu'au cours de la dernière crise le recul des recettes douanières a été compensé en partie par l'augmentation de certains postes du tarif. Les recettes douanières de la Confédération ont atteint leur maximum en 1931 avec 308 millions. En 1932 elles avaient déjà diminué de 16 millions; les augmentations du tarif figurant dans les programmes financiers mirent fin à ce mouvement de régression.

Dans le message du Conseil fédéral relatif au budget de 1937 figure un tableau qui souligne d'autant mieux à quel point les recettes douanières sont sensibles aux fluctuations économiques que les recettes extraordinaires — déterminées par les mesures de crise — figurent en regard des recettes ordinaires.

Recettes douanières de la Confédération 1931/37.

	Recettes ordinaires	Recettes extraordinaires	Total
		en millions de francs	
1931	282,4	32,4 *a)*	314,8
1932	290,0	31,6 *b)*	321,6
1933	274,8	32,4 *b)*	307,2
1934	269,2	46,4 *c)*	315,6
1935	247,2 *d)*	82,1 *e)*	329,3
1936 (provisoire)	221,2	103,5 *f)*	324,7
1937 (avant-projet)	206,3	98,0 *f)*	304,3

Schweiz. Gewerkschaftsbu
BERN, Monbijoustr. 6