Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 64 (1945)

Artikel: Propositions pour la réforme des législations fiscales de la Confédération et des cantons

Autor: Chastonay, O. de

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-896292

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: 11.12.2025

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

Propositions pour la réforme des législations fiscales de la Confédération et des cantons*).

Rapport présenté par O. de Chastonay,
Directeur de la Banque cantonale du Valais à Sion.

Le sujet que la Société Suisse des Juristes a mis à l'ordre du jour de son Assemblée annuelle pour 1945 sera, à n'en pas douter, au premier rang de l'actualité dès après la guerre. On s'en préoccupe, à vrai dire, depuis de très longues années, car ce n'est pas aujourd'hui seulement que l'on se rend compte des insuffisances, voire des vices profonds du régime fiscal de notre pays. Deux conflits mondiaux dont les conséquences financières ont bouleversé les budgets nationaux en ont accentué les déficiences et ont, par là même, accusé d'une manière aiguë la nécessité de plus en plus pressante et impérieuse d'une réforme.

En 1911 déjà, un postulat avait été présenté au Conseil national, demandant une amélioration du système financier par l'introduction d'un monopole du tabac et d'un impôt fédéral sur la fortune. Il fut d'ailleurs rejeté. Je reviendrai sur ce premier épisode d'un débat qui n'est pas encore clos. Il est permis de noter, dès l'abord, quelles difficultés rencontre la solution du problème auquel est consacrée cette étude, puisqu'une génération entière lui a consacré l'effort de son imagination sans en trouver la clef.

---

*) Les rapporteurs ont divisé la tâche afin d'éviter d'inutiles répétitions.

J'examine donc la question qui fait l'objet de cette étude sous son aspect général, politique et financier. Le rapporteur allemand, Monsieur Plattner, traite plus spécialement des considérations d'ordre juridique.

Les propositions formulées par les rapporteurs sont personnelles.

Il semble bien, maintenant, que l'on ne pourra plus éviter la décision et que les régimes provisoires sont définitivement condamnés. Le choix est inéluctable, car il faut sortir de l'impasse où la hardiesse doctrinaire des uns et le conservatisme obstiné des autres nous ont engagés. Rien ne serait pire que l'instabilité, l'incohérence et l'illégalité de la situation actuelle. A aucun point de vue la fiscalité suisse n'est encore tolérable et ce sont les fondements mêmes des institutions qui sont atteints. Dès lors, on comprend le souci qui se manifeste, dans tous les milieux, de collaborer à l'élaboration d'une loi nouvelle fidèle à nos traditions, à nos constantes, à ce qui est immuable et essentiel, et conforme aussi à nos besoins, aux nécessités du temps présent.

La Société Suisse des Juristes ne pouvait pas ignorer cette préoccupation générale. L'aspect juridique de la question n'est pas au premier plan de la dispute. La controverse, qui est ardente, est de nature économique surtout et politique. Cependant, le droit, dans notre Etat suisse tout spécialement, pénètre et informe tous les aspects de la vie sociale. Renversant l'adage, ne pourrait-on pas dire: Quid mores sine legibus ... Le concours et l'avis des hommes de droit seront indispensables. C'est à eux, sans doute, que l'on devra, en définitive, d'éviter les erreurs fatales où nous entraînerait peut-être l'ardeur novatrice de certains réformateurs.

Pour être honnête, je dois ici avertir le lecteur que, fidèle d'ailleurs à la mission qui m'est confiée, je ne m'appliquerai pas à tenter un exposé systématique du droit fiscal de la Confédération et des cantons. Ce soin serait inutile et la tâche dépasserait le cadre de ce rapport. On me demande plutôt un examen critique des lois fiscales, des principes et du système en vigueur ainsi que de leurs effets. Mon dessein est donc, en quelque sorte, de faire le point afin de retrouver la route et de choisir l'orientation nouvelle.

Pour ce faire, il me faut commencer par définir, fixer les limites du problème, situer l'objet en discussion. Un appel à l'histoire sera nécessaire. On ne saurait utilement éclairer les voies sans ses lumières.

I. Définition.

Qu'est-ce que l'impôt? Ce qui m'importe n'est pas de savoir que l'impôt est une prestation obligatoire de l'individu en faveur de la société, mais la place et le rôle qu'il joue dans l'ensemble des institutions publiques. Il n'est pas sans intérêt, on le verra, de revenir aux notions essentielles.

Quand nous discutons des charges fiscales dont le poids et la répartition ne seront, vraisemblablement, jamais adéquats à nos vœux personnels, nous nous plaçons naturellement à notre point de vue particulier. Les parlementaires eux-mêmes, dans leurs débats, se laissent inspirer, très souvent, pour ne dire pas toujours, par l'intérêt très limité de leurs mandants. Je me placerai à un point de vue tout à fait général en n'envisageant le problème fiscal que sous l'angle du bien commun de la cité helvétique, de la collectivité suisse.

Je considérerais comme une faute grave et pernicieuse de céder, dans cette étude, à une tendance doctrinaire quelconque. La politique commande la soumission au réel. Elle ne peut réussir si elle ne reste pas à la mesure de l'homme. Et le réalisme ici est une vertu qui nous fait rejoindre l'idéal.

Ce langage poético-philosophique à propos de taxes et contributions est-il sérieux? Je crois que c'est le seul juste qui convienne. Les techniciens et spécialistes — gens honorables et combien nécessaires — fausseraient les images de notre entendement fiscal en les réduisant au format de leurs lunettes. Ils nous exposeraient à oublier le pays pour sacrifier à la rigueur d'une science stérile. Il ne faudrait pas leur donner la parole dans ce débat avant d'avoir entendu la voix des idées générales. On les consultera plus tard sur les moyens de réaliser, dans le détail, ce qu'une vue d'ensemble aura préalablement choisi, en conformité avec les exigences vitales.

L'impôt comme institution organique du complexe suisse: voilà ce que je voudrais définir. Je n'hésite pas à déclarer que, considéré comme tel, le régime fiscal, dans

notre vie publique, tient plus de place et exerce une influence plus déterminante que dans toute autre communauté nationale. Partout, dans tous les pays organisés, il a une incidence sur l'orientation économique et sociale, il est une des clefs de la structure financière et monétaire. Chez nous, il joue aussi ces divers rôles dont l'importance devrait être moins ignorée; mais il est encore et par-dessus tout un facteur de l'évolution politique. Et c'est à ce caractère spécial que nous devons accorder d'abord notre attention.

Le droit de percevoir l'impôt est un attribut de l'Etat fondé sur le droit naturel. La fonction de l'Etat qui est de sauvegarder le bien commun ne peut être remplie sans ressources financières, dans le monde moderne spécialement. D'autre part, la structure de l'Etat est adaptée aux besoins de chaque collectivité humaine. Il n'y en a pas de meilleure en soi. C'est celle qui convient le mieux, en raison des conditions ethniques, géographiques, historiques, qui est bonne. Dès lors, le système fiscal doit naturellement être construit en fonction de ces mêmes conditions qui déterminent la forme de l'Etat — problème politique — et la manière de vivre d'un peuple — problème économique.

Les postulats de la réforme envisagée seront donc d'abord de l'ordre politique et économique. Je dois m'y arrêter quelque peu.

II. Le fédéralisme.

Quand on exprime ce vocable, on prend parti et l'on s'interdit certaines voies. Le danger est de se voir condamner à piétiner sur place et à tout compromettre pour n'oser rien entreprendre qui ne soit rigidement conforme à une prétendue doctrine. C'est pourquoi il faut d'abord s'entendre.

Le fédéralisme n'est pas un dogme de foi. Comme principe d'organisation, il touche, sans doute, au domaine de la philosophie politique, mais il faut se refuser à l'enfermer dans le cadre étroit d'une idéologie.

D'aucuns y veulent trouver la formule d'une reconstruction de l'Europe et se servent de cette idée-force comme on l'a fait, avant eux, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, de la démocratie universelle, du principe des nationalités et de tant d'autres concepts. L'intention est louable. Mais les illusions tomberont. Le fédéralisme suisse n'est pas article d'exportation, parce que nul pays européen ne ressemble à la Suisse et que son fédéralisme est une maxime pratique issue des nécessités naturelles de la vie nationale. Il faut, pour le comprendre, remonter à l'origine et n'oublier jamais que six cents ans ont été nécessaires pour que, par une lente évolution, se formât le statut définitif.

Cette parenthèse nous amène à constater, une fois de plus, l'essentielle convenance du fédéralisme et l'opportunité de toute résistance aux tentatives d'unification. Sous la pression de nécessités diverses dont on ne peut nier les exigences, l'alliance primitive a abouti, en passant par la Confédération d'Etat, à l'Etat fédératif actuel. Ces étapes ont été franchies prudemment, mais le glissement vers l'Etat unitaire est toujours tentant.

Certes, la dispersion du commandement, la complication administrative, la multiplication des frais, la lenteur de décision, on le reconnaît volontiers, sont des inconvénients inhérents à notre organisation politique. Mais ils passent au second rang quand il s'agit d'assurer à des peuples divers l'exercice pratique de leurs droits dans l'unité d'une nation indépendante.

Notre pays est caractérisé par ses diversités. Il n'y a unité ni de race, ni de langue, ni de religion. Un catholique romand est trois fois en minorité. Le fédéralisme permet de réaliser l'unité dans cette diversité en assurant le respect des libertés, en créant la condition et le climat favorables à l'épanouissement de la personne dans son milieu naturel. Il constitue la base d'un régime politique et d'une administration à la mesure de l'homme en maintenant étroit et permanent le contact entre les membres de la communauté, entre le peuple et ses chefs; en facilitant la participation du

citoyen au gouvernement direct de la cité; en garantissant le contrôle effectif de la gestion du bien public. Il maintient la vie civique dans le corps de la nation en ramenant, sans cesse, vers la plus petite cellule le pouvoir de détermination. La démocratie y trouve son expression la plus parfaite et sa plus grande chance d'efficacité, dans ce qu'on a pu appeler très justement „l'intimité nationale d'un petit peuple". Car la décentralisation active la circulation; la centralisation est, au contraire, cause d'anémie dans le corps social.

Le fédéralisme, sauvegarde des libertés réelles, est aussi le protecteur des minorités. Ce problème qui divise l'Europe et dont la solution ne semble pas pouvoir être encore trouvée pour l'avenir ne préoccupe plus les cantons suisses. Dans la mesure où leur autonomie est garantie, où le pouvoir leur est conservé de se faire leurs propres lois, dans la libre expression de leur volonté, comme le veut la Constitution, charte suprême qu'ils se sont donnée, les cantons sont à même de barrer la route à toute emprise d'une majorité tyrannique. Cette sécurité intérieure permet aux Suisses de se plier aux contraintes de la vie communautaire, de sacrifier leur effort à la prospérité de tous et à la protection de l'indépendance nationale. Elle est à l'origine de la sécurité extérieure.

Dans une récente publication de la Nouvelle Société helvétique (Annuaire „La Suisse" 1945), le professeur William Rappard, expliquait les raisons de l'attachement du peuple suisse à sa neutralité: „Cet attachement, disait l'éminent écrivain, ne se distingue guère de l'amour même de la patrie suisse. Il est fait des trois instincts les plus puissants dont puisse être animé le cœur d'un peuple: la fidélité à une longue tradition que les expériences les plus diverses n'ont cessé de justifier, le souci de la paix et de la concorde intérieures et la préoccupation de la sécurité extérieure."

La neutralité, exposait-il, date de l'origine même de l'alliance par laquelle les premiers Confédérés se sont engagés à se défendre les uns les autres contre toute atteinte

du dehors. Sous l'empire du dualisme confessionnel, cette maxime est devenue un véritable principe de politique extérieure. Entre la solidarité confessionnelle qui les eut entraînés à se battre les uns contre les autres, et la paix helvétique, les cantons suisses devaient choisir. Ils ont opté pour la paix intérieure. La neutralité était ainsi devenue un principe d'unité. Plus tard, quand on fit appel à la solidarité germanique contre la dictature de Louis XIV, la Suisse resta sourde à tous les appels. En 1914 de nouveau elle se trouva unie dans sa volonté de rester à l'écart des querelles internationales. Récemment enfin et maintenant encore elle se sent protégée par sa neutralité non seulement contre les armes de l'étranger, mais contre ses idéologies.

La neutralité rejoint le fédéralisme, l'un soutenant l'autre, pour le maintien de l'unité nationale. Ce rappel n'est certes pas inutile, en parlant fiscalité, à un moment où l'on voit de nouveau s'ouvrir la discussion et jeter dans le débat le poids des influences étrangères. Car, et j'en viens au sujet de mon exposé, l'autonomie des cantons ne se peut concevoir sans bases financières.

On discute de la position juridique des cantons dans l'Etat fédératif. Sont-ils souverains? On le conteste en vertu des notions de la doctrine internationale. La Constitution l'affirme, expressis verbis, dans ses articles 1 et 3, mais on y voit une concession de mot faite en 1848 pour tranquilliser les cantons et ménager leur prestige (cf. Ruck, Schollenberger, Huguenin). On admet, par contre, généralement que les cantons sont des Etats, qu'ils ont, comme tels, une organisation autonome avec la faculté de libre détermination de leur volonté propre par leurs constitutions, et l'exercice des fonctions essentielles du pouvoir étatique, dans les trois ordres législatif, exécutif et judiciaire.

Cette dispute peut nous laisser indifférents. Je crois avoir démontré la nécessité de la forme fédérative de notre Etat pour la sauvegarde de son existence même. Dès lors se posent des exigences que nous devrons respecter en vue

du maintien des Etats fédérés, et ce respect s'impose dans le système fiscal. Le problème, on le voit, est avant tout d'ordre politique.

III. La structure économique.

Je suis tenté de dire qu'il y a un fédéralisme économique. Sans doute, l'organisation moderne de la production et de la répartition ne connaît plus de frontières très nettes. Le cloisonnement artificiel des protections nationalistes, les autarcies, en entravant la liberté des échanges, stérilisent l'activité créatrice. L'interdépendance et la solidarité sociales sont universelles. Cependant, il est des conditions naturelles qui diversifient toujours les régions d'un même pays. Et nous retrouvons en Suisse, dans ce petit pays, deux grandes divisions de l'organisme économique: l'agriculture et l'industrie. Dès l'abord, on voit que le système fiscal en sera influencé.

Ici de nouveau, il faut commencer par la définition. Qu'est-ce que la Suisse au point de vue économique?

Le territoire a 41 294 kilomètres carrés dont 9311 kilomètres carrés improductifs représentent des glaciers et rochers, 20 298 kilomètres carrés des forêts et pâturages et 11 681 kilomètres carrés seulement des terres cultivables. La disparité est grande entre les cantons et les richesses naturelles sont inégalement réparties. C'est ainsi que la proportion du sol productif par rapport à la superficie totale est à peine supérieure à 50 % en Valais.

La population totale, à fin 1943, est de 4 265 000 habitants. Elle a plus que doublé en cent cinquante ans. La densité est très variable. Pour une moyenne de 103 au kilomètre carré, nous avons 4594 à Bâle-Ville, 620 à Genève, 390 à Zurich, 58 dans le Canton du Tessin, 28 en Valais, et le minimum 25 à Uri.

Un exode impressionnant s'est produit de la campagne vers les villes. Trente et une communes citadines ont absorbé les deux tiers de l'augmentation totale de la population de 1850 à 1941. Pendant la dernière période décen-

nale l'immigration leur a fourni cinq fois plus d'habitants nouveaux que les naissances. Cet accaparement démographique s'accompagne d'un accroissement de puissance économique et de charges. Le problème financier des villes en subit les conséquences.

La composition de la population active a subi une modification profonde depuis 1848, date de la création de l'Etat fédératif et des bases du régime fiscal encore en vigueur, théoriquement au moins. On ne contestera pas que c'est là un des facteurs essentiels de la répartition du revenu et de la fortune et par conséquent des ressources fiscales.

Le nombre des personnes ayant une activité économique représentait en 1860 et 1930 respectivement les chiffres suivants:

Années	Agriculture	Industrie, métiers et commerce
1860	508 364	515 313
1930	420 818	1 057 250

Territorialement, l'activité industrielle la plus dense se trouve dans le nord-est, en Suisse alémanique plus qu'en Suisse romande. Le 78 % des personnes employées dans cette branche si importante est dans la première région. Autre fait à noter, la Suisse ne connaît pas de grandes entreprises géantes. Quelques usines seulement atteignent le chiffre de 5000 ouvriers. Les entreprises d'importance moyenne sont la règle.

L'évolution historique, les conditions naturelles et des raisons économiques ont fixé certaines industries dans des régions déterminées du pays. Il en est ainsi spécialement pour l'industrie métallurgique, la broderie, l'horlogerie et l'industrie chimique. C'est ainsi qu'une concentration de cette activité s'est produite dans les grandes villes. Près du quart des exploitations se trouve dans les cinq villes de Zurich, Bâle, Genève, Berne et Lausanne. Les deux cinquièmes du capital des Sociétés anonymes appartiennent à des sociétés ayant leur siège à Zurich et Bâle.

*

Les économistes savent que le sol suisse ne peut, normalement, assurer la subsistance que de trois millions d'habitants environ. Le quart donc de la population doit trouver en dehors de sa terre natale le pain de chaque jour. C'est le problème de l'espace vital qui est posé et dont la solution a été trouvée et — notons-le ici comme un des facteurs essentiels en fonction duquel doit être organisé le régime financier — ne pourra jamais être trouvée ailleurs que dans les échanges internationaux. Les importations constituent une nécessité vitale pour notre pays. Elles ont leur contrepartie dans les exportations. La Suisse est un des pays du monde où le coefficient des échanges est le plus élevé. Si l'indice des exportations est de 100 pour la Suisse, seul le Danemark enregistre un chiffre supérieur avec 110. Pour les principaux pays industriels l'indice indique une moyenne inférieure. Nous avons, par exemple:

Grande Bretagne	96	Autriche	48
Hollande	90	Etats-Unis	43
Belgique	83	Tchéco-Slovaquie	38
Suède	58	Allemagne	26
France	57	Italie	16
Norvège	56	Espagne	12

La valeur des entrées et sorties n'a cessé de s'accroître, ainsi que cela ressort du tableau suivant:

Années	Importations millions de fr.	Exportations millions de fr.
1886	799	667
1900	1111	836
1913	1919	1376
1920	4242	3277

Depuis le début de la présente guerre les entraves de tous ordres nées du conflit ont provoqué un rétrécissement constant des échanges dont les conséquences deviennent de plus en plus sensibles pour notre ravitaillement, notre activité et les finances publiques. De 877 184 wagons en 1939, les importations ont été réduites à 262 234 wagons

en 1944. Pour les exportations les quantités ont passé de 54 802 wagons à 30 474. Les recettes douanières se sont effondrées, passant de 331 millions à 136 millions.

L'existence du peuple suisse et son standard de vie sont liés aux exportations qui servent à financer les importations des denrées alimentaires. Le mécanisme de la vie économique est basé sur cette circulation continuelle des marchandises. Naturellement pauvre, le pays ne possède pas de matières premières à fournir en contreprestation. Pour les échanges avec du blé, il ne produit ni fer ni charbon. Ce qu'il vend et exporte c'est le travail de ses ouvriers, du haut en bas de l'échelle, incorporé dans les matières brutes importées de l'étranger.

L'équilibre de la balance des paiements ne peut être assuré, cependant, par la seule industrie. Ce que l'on appelle très justement l'exportation invisible fournit le complément qui est normalement de 500 millions par an. C'est le tourisme, le commerce de transit, le placement de capitaux à l'extérieur, les assurances, etc. Ainsi un excédent actif pouvait être obtenu en période normale qui constituait l'enrichissement du pays.

*

Le revenu national qui atteint à peu près dix milliards de francs se répartit comme suit:

Revenu du travail (personnes dépendantes) = 5,0 milliards.
Revenu mixte (personnes indépendantes) = 2,4 milliards.
Revenu du capital (intérêts et bénéfices) = 2,4 milliards.

Le revenu nominal moyen s'élève à 2288 francs par habitant.

La fortune suisse nette sur la base de l'imposition en vue du Sacrifice pour la défense nationale de 1940 s'élevait à 30 milliards et demi, soit à un actif de 61 milliards 600 millions et à un passif de 30 milliards 100 millions. Le nombre des contribuables était de 449 583 dont 414 186 personnes physiques.

La propriété foncière représentait un capital de 17 milliards 429 millions et les titres 35 milliards 860 millions.

La répartition de cette fortune entre les divers cantons, selon leur nature géographique et économique est très inégale. En voici le tableau dont la consultation est d'importance primordiale pour comprendre ce que j'appelle le fédéralisme économique et la nécessité d'établir une discrimination dans les normes fiscales applicables aux diverses régions:

Cantons	Actif fr.	Passif fr.	Fortune nette fr.
Zurich	13 821 582	7 464 706	6 356 876
Berne	11 962 285	7 171 739	4 790 546
Lucerne	1 747 286	691 078	1 056 208
Uri	117 920	37 382	80 538
Schwyz	476 059	215 020	261 039
Unt. le Haut . .	124 085	38 797	85 288
Unt. le Bas . . .	168 792	78 597	90 195
Glaris	726 588	263 370	463 218
Zoug	517 786	198 489	319 297
Fribourg	1 065 119	456 457	608 662
Soleure	1 781 780	795 985	985 795
Bâle-Ville . . .	7 049 448	4 099 792	2 949 656
Bâle-Campagne .	1 126 776	507 775	619 001
Schaffhouse . .	952 383	341 943	610 440
Appenzell R. E. .	336 184	107 941	228 243
Appenzell R. I. .	49 187	13 870	35 317
St-Gall	2 563 189	1 384 624	1 178 565
Grisons	1 167 055	444 520	722 535
Argovie	3 381 888	1 547 431	1 834 457
Thurgovie . . .	1 475 992	551 030	924 962
Tessin	1 146 152	438 900	707 252
Vaud	4 508 251	2 132 995	2 375 256
Valais	735 303	276 268	459 035
Neuchâtel . . .	1 187 596	472 747	714 849
Genève	3 492 630	1 455 514	2 037 116
Suisse	61 681 316	31 186 970	30 494 346

Il n'est certes pas possible de tirer de ces données de la statistique fiscale des conclusions absolues, car une partie de la fortune a échappé à l'imposition. L'assujettissement pour les personnes physiques commençait à 5000 francs dans la règle, à 10 000 francs pour les personnes exerçant une activité lucrative et à 20 000 francs pour celles qui n'ont aucune activité de ce genre, si ces personnes ont des charges sociales. On admet donc que la fortune réelle est bien supérieure à celle qui fut soumise à l'impôt. Cependant les indications recueillies permettront de faire des constatations utiles pour le législateur lorsqu'il s'appliquera à réaliser une équitable répartition des tâches financières et des charges fiscales. J'en note quelques unes.

La fortune nette des personnes physiques s'élevait à 21 646 355 000 francs. La moyenne suisse par habitant était de 5071 francs. La moyenne dans chaque canton varie de 2072 francs à 9573 francs.

Voici le tableau par rang de fortune:

	fr.		fr.
Bâle-Ville	9573	Argovie	4356
Genève	8361	Lucerne	4176
Glaris	6995	Grisons	4036
Zurich	6858	Tessin	3728
Schaffhouse . . .	5802	Soleure	3665
Thurgovie	5741	Nidwald	3408
Vaud	5177	Fribourg	3063
Berne	5002	Obwald	3048
Zoug	4891	Schwyz	2377
Neuchâtel	4779	Valais	2204
Appenzell R. E. . .	4776	Appenzell R. I. .	2190
St-Gall	4692	Uri	2072
Bâle-Campagne . .	4683		

Sauf pour le Canton de Glaris la densité de fortune correspond avec la densité de population. La moitié de la fortune imposée se trouve dans les villes.

La Suisse est un pays de propriété moyenne. Sur 414 186 contribuables assujettis au Sacrifice de défense nationale, on en compte 1563 possédant un million et plus, et 231 939 dont la fortune est de 5000 à 25 000 francs. Les fortunes de 5000 à 100 000 francs représentaient le 90 % des contribuables et le 45 % de l'actif. Il y a 511 millionnaires à Zurich, 194 à Berne, 185 à Bâle-Ville et 1 dans le Canton d'Uri.

La répartition entre les catégories professionnelles confirme cette constatation, ainsi que le montre le tableau suivant:

Catégories	Nombre fr.	Fortune fr.
Rentiers et retraités . .	124 635	8 313 294 000
Agriculteurs	83 603	2 511 220 000
Industrie et métiers . .	39 755	2 729 791 000
Commerce	17 943	1 398 630 000
Ouvriers	42 610	699 702 000

La conclusion qu'impose cette sèche mais suggestive momenclature sera retenue lorsque seront exposés les postulats d'une réforme rationnelle du régime fiscal. Ce sont des facteurs que l'on ne peut ignorer. La diversité des conditions économiques, au même titre que le fédéralisme, interdit à notre pays une totale unification. La diffusion étendue du capital dans tous les milieux qui est un élément de stabilité sociale incite à la modération. L'importance essentielle des activités indépendantes conseille la prudence. La politique fiscale de l'avenir devra prendre un caractère nettement conjoncturel et s'inspirer d'une très grande souplesse d'adaptation. J'y reviendrai plus loin, mais ces obervations préliminaires étaient indispensables pour situer la question dans son cadre politique et économique.

IV. Aperçu historique.

La réforme qui fait l'objet de cette étude ne consacrera pas une rupture brusque et totale avec le passé. Le progrès, en Suisse, ne procède pas par bonds. Dans ce pays tradi-

tionnaliste et conservateur, l'évolution est lente et, je crois qu'on peut l'affirmer, les institutions ainsi créées dans la réflexion, l'expérience et la patience, s'avèrent solides, saines et durables. Il faut donc établir la liaison avec le passé pour s'inspirer de sa démarche.

De tout temps et partout, l'Etat quelles que soient sa forme et son organisation, même collectiviste, a dû percevoir des impôts pour couvrir ses dépenses. Nous les trouvons donc en Suisse, dans les premiers âges de la Confédération. Les empereurs prélevaient sur leurs sujets des cantons primitifs des redevances aussi lourdes que diverses: cens, dîmes, corvées, droits sur les marchés et tavernes, péages, droits de pêches. L'arbitraire régnait et le sujet était taillable et corvéable à merci.

Une des premières conquêtes des Cantons primitifs fut la souveraineté fiscale qu'Uri et Schwyz obtiennent en 1289 en récompense de services rendus sur les champs de bataille. Il serait facile de faire ici un rapprochement entre cette époque glorieuse où nos ancêtres se libéraient au prix du sang du bailli fiscal et celle que nous vivons modestement en lutte contre la menace du nouveau bailli de la centralisation. Deux âges, deux soucis, deux méthodes. La comparaison serait excessive. Et pourtant, il sera bon de se souvenir que les régimes politiques sont jugés d'abord à leurs impôts.

Après la bataille de Morgarten, les fondateurs de la Confédération sont définitivement libérés de leur dépendance. Mais les impôts ne disparaissent pas. Ils changent de forme. En 1294 déjà, Schwyz établit un impôt sur le capital et fait appel — déjà — à la déclaration loyale et véridique de chaque habitant.

Dans d'autres pays ou cités nous trouvons également dès le XIIIème siècle l'impôt direct sur le capital à côté des contributions indirectes. C'est une ancienne tradition qui donne à la maxime que nous connaissons encore son fondement historique.

A vrai dire, cet impôt n'est pas régulier. Il a un caractère subsidiaire et n'est perçu par les différents pays, tels que Berne, Bâle, Zurich, Genève, Fribourg que dans certaines circonstances exceptionnelles et si les autres ressources ne suffisent pas à couvrir les dépenses extraordinaires dues surtout à la guerre. C'était déjà, on le voit, le sacrifice pour la défense nationale. Nous n'avons rien inventé, ni les prélèvements massifs, ni leur impopularité. M. Max de Cérenville (Les impôts en Suisse, thèse 1898, Lausanne) rapporte qu'en 1715 le Landammann de Schwyz pour faire admettre la taxe rendue nécessaire par la deuxième guerre de Villmergen dut promettre la remise de la moitié de leurs dettes à ses débiteurs personnels. En 1944, le gouvernement bernois promit aussi aux paysans la réduction des taux d'intérêt pour obtenir l'acceptation de la nouvelle loi fiscale. Rien de nouveau.

Ce système dura pendant quatre siècles et dans certaines régions jusqu'au XIXème siècle. L'Etat dont les compétences et les charges sont très limitées peut se contenter du revenu de sa fortune et des impôts indirects et cette conception a survécu longtemps dans la législation de nombreux cantons.

Glaris et Genève sont les premiers et les seuls à instituer un impôt direct régulier et périodique. Partout ailleurs le peuple lui oppose une résistance farouche et triomphante, et le XVIIème siècle voit sa disparition sous la menace constante de révoltes qui mettent en péril les gouvernements.

Il fallut la Révolution française pour faire revivre l'impôt direct qu'elle apporta dans le pays avec les arbres de liberté.

La République helvétique inaugura en 1798 le premier et d'ailleurs dernier système fiscal unifié que la Suisse ait connu. Elle tenta d'abord de demander aux cantons les ressources nécessaires (contingents qui ne fournirent qu'un peu plus d'un million). La constitution du 12 avril 1798 et une première loi du 17 octobre 1798 introduisirent un impôt

foncier et un impôt sur le capital, à côté de taxes sur les transactions et d'un impôt de luxe.

L'application de cette loi rencontra d'insurmontables difficultés, d'abord parce que les bases techniques pour les estimations faisaient entièrement défaut et, naturellement, en raison de la grève des assujettis et percepteurs. Le résultat financier fut décevant. Sur 13 millions budgétés la perception ne fournit que près de 4 millions.

Une nouvelle loi fut adoptée le 15 octobre 1800 qui tenait compte des conditions existantes et introduisait des innovations intéressantes: l'impôt sur le capital était perçu sous forme d'un visa d'enregistrement; l'impôt sur le revenu du commerce se payait par le moyen d'une patente; l'impôt sur les salaires était retenu à la source. Mais pour des raisons d'ordre politique le succès fut médiocre. Cependant quelques cantons conservèrent dans leur législation certains souvenirs de ce système.

Il faut reconnaître que la Constitution helvétique a posé la première base d'un principe dont le droit fiscal moderne est resté imprégné. Elle déclare, en effet, à son article 11: „Les impôts doivent être appliqués en vue de l'intérêt général. Les charges doivent être établies en rapport avec la fortune et le revenu des contribuables." C'était incontestablement un progrès. Mais comme le note très opportunément M. S. Schneider (Steuersystem und Steuerpolitik in der Schweiz, 1925) la loi fiscale était inapplicable parce que la forme de l'Etat était intolérable. L'Etat unitaire restait étranger et hostile pour un peuple qui pendant des siècles avait vécu sa vie politique dans la diversité. La leçon est bonne à retenir.

La nature a fait votre Etat fédératif, il serait absurde d'y vouloir rien changer, disait Napoléon. L'Acte de médiation rendit aux cantons leur autonomie fiscale. La plupart s'empressèrent de répudier les lois étrangères. Cependant quelques uns, et parmi eux surtout les nouveaux cantons qui n'avaient pas d'autres ressources, conservèrent l'impôt direct. Ce sont Argovie, Thurgovie, Vaud, Genève,

les deux Appenzell, St-Gall et Glaris. Ailleurs la répugnance est encore invincible. On se bat dans les rues à cause de l'impôt direct, en 1818, à Schaffhouse. Puis, l'accoutumance vient et peu à peu, les uns après les autres, les cantons adoptent le système nouveau. Il semble que ce soit une conquête du suffrage universel qui entre dans les Constitutions des différents Etats à partir de 1832.

Avec les idées démocratiques, s'impose le principe de l'égalité qui dans le domaine fiscal se traduit par l'imposition proportionnelle à la capacité économique. A cette époque où l'économie agricole domine encore, la puissance financière des particuliers s'exprime dans la fortune immobilière. L'objet principal de l'impôt est logiquement la propriété foncière. On ne connaît pas encore l'impôt sur le revenu qui, plus tard, et spécialement de nos jours, prend de plus en plus la place essentielle dans les lois, comme l'expression exacte du pouvoir fiscal des assujettis.

C'est en 1840 seulement que l'impôt sur le revenu est entré dans l'arsenal des lois cantonales, à Bâle-Ville. Ce cas d'ailleurs restera longtemps unique. Actuellement encore il existe des cantons qui ne connaissent pas l'impôt général sur le revenu et qui le limitent au revenu du travail.

Cette évolution dans les méthodes fiscales a des raisons politiques et économiques agissant en sens opposé. Raisons politiques: en vertu de l'idée juste et saine d'ailleurs que dans une démocratie chaque citoyen ayant des droits accepte aussi des devoirs et joue ainsi pleinement son rôle de participant, la plupart des cantons avaient adopté un impôt personnel de capitation. La généralité de l'impôt était réalisée et le besoin d'innover se faisait moins sentir. Raisons économiques: l'industrialisation progressive de la Suisse créait de nouvelles et importantes sources de revenu que le fisc devait pouvoir atteindre. En 1801 s'installait la première filature à St-Gall, en 1823 c'était le métier à broder, en 1825 le tissage, en 1837 la soierie à Bâle; dans la métallurgie ce sont les dates de 1802 avec Fischer à Schaffhouse, 1805 Escher à Zurich, 1834 Sulzer, 1840

l'horlogerie mécanique; en 1810 commençait l'essor de l'industrie chimique. Le potentiel économique du pays s'accrut rapidement et le centre de gravité se déplaça, l'agriculture étant reléguée au second plan. Le rôle fiscal de la terre était ainsi diminué au profit de l'usine.

A vrai dire, les besoins financiers étaient encore modestes, car l'Etat n'assumait que des charges limitées: armée, instruction, routes. Il n'y avait pas l'Etat central et les compétences de la Diète étaient réduites à la défense militaire et aux affaires extérieures. Aucun impôt fédéral n'existait; les dépenses de la Diète qui ne dépassaient guère 60 000 francs étaient couvertes par les cantons.

En 1848, le changement est total. Une forme nouvelle de l'Etat est née. L'ère moderne commence. Avant de noter les étapes nouvelles marquées essentiellement par l'entrée sur la scène fiscale de l'Etat fédéral, je rappellerai encore que l'adhésion des cantons à l'impôt direct fut lente. Ce privilège auquel ils ne veulent pas maintenant renoncer, ils l'ont rejeté longtemps et c'est en 1894 seulement que le dernier converti, Soleure, se résigna, devant une nécessité budgétaire pressante, à faire appel à cette ultime ressource.

De 1848 à 1874.

Le régime créé en 1848 est encore celui qui, dans ses bases, et théoriquement, nous régit aujourd'hui. Il est utile de l'examiner de plus près.

Le Pacte fédéral de 1815 était „placé sur le terrain d'une alliance d'Etats souverains en vue de leur commune sécurité et de leurs relations avec l'étranger" (Hilty, Les constitutions fédérales de la Suisse). C'était la Confédération d'Etats. La souveraineté des cantons y est presque illimitée et leur liberté est absolue en matière fiscale. La Diète fédérale a peu de compétences et ne peut prélever aucun impôt.

La Constitution de 1848 crée l'Etat fédératif. Il y a désormais un pouvoir central auquel sont confiées des tâches déterminées et qui, par conséquent, doit disposer

de ressources propres. L'indépendance financière de la Confédération devient nécessaire.

L'évolution économique provoque, de son côté, quelques centralisations, quelques unifications inévitables. Une fois de plus, les deux facteurs politique et économique s'unissent pour imposer des réformes adéquates aux circonstances.

Le régime douanier intercantonal gênait les communications et entravait le développement du commerce et de l'industrie. D'autre part, aux yeux de l'étranger il n'y avait plus qu'une frontière, celle de l'Etat fédéral, de la Suisse. Enfin le caractère protectionniste des droits de douane en justifiait la perception unifiée. La compétence et la ressource en furent attribuées logiquement à la Confédération.

Cependant, et l'on trouve ici l'origine d'une méthode dont on use et abuse aujourd'hui encore à l'occasion de tous les empiètements fiscaux du pouvoir fédéral, les cantons reçurent une indemnité annuelle, maintenue jusqu'en 1874, pour compenser la perte de leurs péages, et ils conservèrent le droit de percevoir des droits de consommation et d'importation sur les boissons spiritueuses (Ohmgeld).

Les recettes douanières prirent une extension importante et rapide. Le produit qui était de 4 022 646 francs en 1850 avait plus que doublé déjà en 1870. Nous verrons plus loin le rôle joué par elles dans l'histoire financière de la Confédération.

La Constitution de 1848 monopolise aussi en faveur de la Confédération le service des postes jusqu'alors abandonné à l'industrie privée, de même que le télégraphe. Dans les premières années et jusqu'en 1877 l'Etat exploite ces monopoles comme des services publics sans y chercher une ressource financière et sans leur donner un caractère fiscal. Il va jusqu'à réduire de moitié les taxes des télégrammes. Plus tard, les dépenses nouvelles compromettant l'équilibre du budget amènent l'Etat à modifier les tarifs. Le Conseil fédéral tente une justification dans son message affirmant avec une innocence qui devait désarmer les plus récalci-

trants que ces mesures „sont parfaitement conciliables avec la conception libérale de la tâche incombant au service postal. On serait plutôt en droit de prétendre — continue-t-il — qu'en bien des points on s'était précédemment montré beaucoup trop large.“ De Cérenville qui écrit en 1898 note avec sagacité à ce sujet: „L'évolution qui a transformé la régale des postes est intéressante à constater, surtout au moment où le peuple suisse, alléché par de séduisantes promesses, vient de racheter son réseau de chemins de fer.“ En 1945, après le deuxième rachat, je puis aussi sourire un peu. L'épisode d'ailleurs valait d'être conté, car il y a des gens qui pensent sérieusement pouvoir résoudre le problème des finances fédérales par de nouvelles nationalisations.

En 1848 fut aussi instituée la régale des poudres, cela pour des raisons de sécurité publique. Le caractère fiscal de cette mesure est demeuré vraiment effacé et la recette est insignifiante.

A côté de ces ressources et des revenus de la fortune fédérale, la Constitution de 1848 attribue à la Confédération le produit des contingents cantonaux. Ceux-ci étaient prévus, comme ressource unique et naturelle de la Confédération dans l'Acte de médiation de 1803 et dans le Pacte fédéral de 1815. Le montant en était fixé. En 1848, on eut, semble-t-il, le souci de consacrer la fidélité du peuple suisse à la primauté des cantons en maintenant les contingents. Les impôts directs restent dans la compétence exclusive des cantons. Les ressources attribuées à l'Etat fédéral sont strictement déterminées et limitées au produit des douanes, des postes et télégraphes et de la régale des poudres. Les contingents y sont ajoutés comme moyen financier subsidiaire. En cas de besoin, l'Assemblée fédérale peut en décider le prélèvement et en fixer le montant et la répartition par la loi. Une seule perception eut lieu en 1849, pour couvrir les frais des levées de troupes à l'occasion de l'insurrection badoise. Je serai amené à en reparler plus loin, en examinant les projets de réforme.

Sous le régime de la Constitution de 1848, les dépenses de la Confédération commencèrent leur ascension. La notion même du rôle de l'Etat se modifia sous la pression des événements d'ordre économique et social. De plus en plus, l'intervention directe des pouvoirs publics dans l'économie privée pour assurer la prospérité morale et matérielle du peuple s'accentua. Son aide financière dans les différents domaines prit une ampleur constamment accrue. Le régime des subventions fédérales était né. C'est en 1855 que les premières subventions furent payées pour des corrections de routes et cours d'eau. Leur montant s'élevait à 15 000 francs. En 1865 l'agriculture se mit sur les rangs et en 1874 le montant total fut déjà de 1 390 000 francs.

Pendant toute cette période cependant les recettes sont suffisantes et les comptes sont équilibrés, sauf pour cinq exercices déficitaires.

Les cantons, par contre, privés en partie des impôts indirects rencontrent des difficultés financières et sont ainsi, comme on l'a vu, contraints d'adopter et de développer l'exploitation des impôts directs.

On arrive ainsi à la période contemporaine avec la revision constitutionnelle de 1874.

De 1874 à 1914.

L'innovation principale de la Constitution adoptée par le peuple et les cantons le 19 avril 1874 n'était pas d'ordre politique; elle eut pour but d'augmenter les compétences du pouvoir central, dans le domaine militaire d'abord, et dans le domaine économique. Très tôt, on devait s'apercevoir que les ressources financières ne suffisaient plus. Le transfert des recettes des cantons à la Confédération commença. D'abord les indemnités payées en raison de la centralisation des douanes furent supprimées, sauf pour les cantons d'Uri, du Tessin et du Valais qui les conservèrent pour l'entretien de leurs routes internationales. On créa ensuite une taxe d'exemption du service militaire dont la moitié revint à la Confédération.

La Constitution n'introduisit pas d'autres modifications du régime fiscal, à l'origine. Les ressources essentielles restaient les droits de douane. La prospérité régnait partout en Europe, les échanges s'amplifiaient et le rendement croissait d'année en année. Les finances fédérales connurent une période de stabilité remarquable. Sept exercices seulement jusqu'en 1913 furent déficitaires. La statistique donne les renseignements suivants sur les comptes d'administration:

	Recettes	Dépenses	Excédent	Dette consolidée
	fr.	fr.	fr.	fr.
1874	16 120 000	14 861 000	+1 259 000	27 600 000
1913	100 486 000	105 839 000	—5 353 000	146 270 000

Les recettes douanières s'élevaient à 15 191 000 francs en 1874 et à 83 682 000 francs en 1913.

Les subventions diverses avaient passé de 335 000 à 12 653 000 francs.

La situation était certes moins brillante pour les cantons dont les tâches n'avaient pas diminué et dont les recettes ne pouvaient pas suivre le même rythme, à cause de la difficulté politique de faire adopter en votation populaire des impôts nouveaux ou de nouvelles méthodes de taxation de la fortune et du revenu. Leurs comptes furent presque constamment déficitaires et en 1913 la situation était la suivante:

	fr.		fr.
Recettes	221 191 000	Excédent passif	937 000
Dépenses	222 128 000	Dette consolidée	796 971 000

Pour les communes nous n'avons pas de statistique et nous ne connaissons les comptes que pour celles qui appartiennent à l'Union des Villes suisses (43 en 1913). Voici ces chiffres:

	fr.		fr.
Recettes	102 989 000	Excédent actif	1 005 000
Dépenses	101 984 000	Dette consolidée	518 669 000

Une observation s'impose. Jusqu'à cette date l'équilibre des charges et des ressources est demeuré conforme

à la tradition et au texte constitutionnel. Il repose sur les cantons et communes. La Confédération est restée à sa place. La répartition des recettes fiscales est également fidèle aux principes admis. Nous avons, en effet, en 1913 pour un total d'impôts de 268 395 000 francs (sans les douanes) le partage suivant:

	fr.
Confédération	84 099 000
Cantons	85 328 000
Communes	98 968 000.

La première guerre mondiale va bouleverser la situation. Elle sera suivie par la crise économique avec son cortège de chômeurs et de difficultés financières. Les dépenses des pouvoirs publics, spécialement de la Confédération, prennent alors une extension vertigineuse. La guerre de 1914–1918 a coûté à la Confédération 1 200 000 000 francs. En 1918, pour la première fois, le chiffre d'un milliard est entré dans notre histoire financière. Puis c'est la guerre de 1939 dont la charge est encore plus lourde.

Le régime fiscal ne résista pas à ces épreuves. Il fut révolutionné. Marquons les étapes de cette dislocation d'un édifice qui semblait solide.

De 1914 à 1939.

La Confédération est entrée dans la période de guerre de 1914 avec un bilan présentant un solde actif de 102 millions. Les dépenses nécessitées par la défense nationale nivelèrent rapidement cette fortune. D'autre part, les seules recettes, les droits de douane, s'amenuisèrent considérablement sous l'effet des restrictions apportées aux échanges. De 798 862 wagons en 1913 les importations n'étaient plus que de 354 317 en 1918. Les recettes douanières avaient passé de 83 682 000 francs à 40 025 000. De toute nécessité des mesures devaient être prises pour surmonter ces graves difficultés financières. Elles le furent et elles n'ont plus cessé de se succéder jusqu'à nos jours. En voici l'impressionnante nomenclature.

Le 23 décembre 1914, les Chambres adoptèrent un arrêté portant augmentation de la taxe militaire, des droits d'entrée sur l'alcool et des droits de statistique. Cela ne pouvait pas suffire. C'est alors que l'on songea naturellement aux contingents cantonaux prévus à l'article 42 de la Constitution. Une loi du 9 mars 1875 en réglait la répartition entre les cantons à raison d'une contribution variant de 10 centimes à 90 centimes par habitant. Cette échelle ne correspondait plus aux conditions économiques des divers cantons. Elle était considérée comme inapplicable. La réalisation des contingents exigeait logiquement la suppression des subventions fédérales et celle-ci entraînait l'obligation pour les cantons de se procurer les ressources nécessaires à la couverture de leurs besoins en modifiant leur propre législation fiscale. Vingt-cinq révisions constitutionnelles avec votations populaires: telle était la perspective qui se présentait alors que le temps pressait. La majorité du Parlement y renonça contre l'avis justifié, certes, mais négatif des fédéralistes. C'est à ce moment critique, quand la question de la réforme financière se posait pour la première fois, que la faute initiale, on pourrait dire le péché originel des fédéralistes a été commis. L'erreur fut de laisser introduire dans la loi fondamentale l'impôt fédéral direct et d'éluder la réforme de structure, la péréquation financière. De renvoi en renvoi et de programme provisoire en réforme partielle, la question est restée sans réponse jusqu'à présent et la solution est devenue de plus en plus difficile avec l'accumulation des formules et des compromis et l'habitude entrée dans les mœurs administratives.

C'est le 6 juin 1915 que le peuple suisse a fait cette petite révolution en votant un article constitutionnel en vue de la perception d'un impôt de guerre non renouvelable. On avait le droit, à cette époque déjà lointaine, de croire sincèrement au caractère unique de cet impôt fédéral; mais on a vu depuis se renouveler et l'illusion et la déception.

Cet impôt unique qui avait le caractère d'un sacrifice volontaire — le fisc était encore prévenant et timide, mais

il a bien changé — consistait en un prélèvement de 1 ‰ à 15 ‰ sur la fortune et de 0,5 % à 8 % sur le revenu du travail. La taxation et la perception étaient confiées aux cantons qui reçurent en échange de leurs bons services le 20 % du produit. On inaugura ainsi une méthode que nous retrouverons tout au long des années qui nous conduisent aux impôts actuels. Les cantons ont abandonné, parcelle après parcelle, leur souveraineté, leur indépendance financière et leur substance fiscale, en acceptant et revendiquant, chaque fois, en échange, une miette de la table fédérale. Ce fut, à mon avis, une grave erreur de tactique politique. Les cantons sont aujourd'hui installés confortablement dans le régime fiscal de la Confédération. La responsabilité et l'impopularité des impôts nouveaux leur est épargnée. L'effort n'est plus nécessaire pour surmonter l'obstacle des votations populaires. Il sera dur de se réveiller de cette paresse législative.

Le résultat financier fut un succès. La recette totale s'éleva à 127 millions.

En 1916 un programme financier fut élaboré par le Conseil fédéral et soumis à une commission d'experts. Il prévoyait: l'extension du monopole de l'alcool introduit dans la Constitution en 1885, l'institution du monopole du tabac, l'imposition de la bière, l'introduction des droits de timbre et la perception d'un nouvel impôt de guerre sur la fortune et le revenu. Une fois encore, on manqua l'occasion. Les experts ne surent pas s'entendre pour réaliser une réforme complète et il arriva que les mesures envisagées furent, par la suite, imposées, l'une après l'autre, sans plan d'ensemble et dans l'incohérence.

Et d'abord, le 18 septembre 1916, le Conseil fédéral institua un impôt sur les bénéfices de guerre. Il le fit en vertu de ses pleins pouvoirs, ce qui constituait indubitablement une violation caractérisée de la Constitution, un véritable abus de pouvoir qu'aucune casuistique, si savante soit-elle, ne peut justifier. On a vu se répéter plus d'une fois depuis ces entorses aux règles essentielles qui finiront

par démolir l'édifice juridique sur lequel est fondé l'Etat de droit que constitue la Confédération suisse.

En 1917, le peuple vota un article 41 bis prévoyant les droits de timbre.

Le monopole du tabac rencontra l'opposition des députés romands adversaires de l'étatisme et des socialistes opposés à tout impôt de consommation.

Un impôt fédéral direct fut rejeté par le peuple le 2 juin 1918.

Le 4 mai 1919, par contre, un article constitutionnel relatif à la perception d'un nouvel impôt de guerre extraordinaire fut voté.

En date du 21 juin 1919 le Conseil fédéral présenta un projet concernant l'attribution à la Confédération du droit de légiférer en matière d'assurance invalidité, vieillesse et survivants. Les ressources financières devaient être assurées par l'impôt sur le tabac, sur la bière et l'alcool ainsi que par l'impôt sur les successions. Le projet ne vit pas le jour et c'est en 1925 seulement que le principe de l'assurance vieillesse fut voté avec l'impôt sur le tabac.

En 1921, malgré une vive opposition, entra en vigueur le nouveau tarif douanier qui provoqua une augmentation sensible des recettes et inaugura une politique protectionniste en faveur de l'agriculture.

Le 3 décembre 1922, après une campagne de propagande mémorable, le peuple rejeta à une forte majorité l'initiative concernant le prélèvement sur la fortune.

Dès ce moment, nous entrons dans la période des crises économiques avec une aggravation de la politique des subventions et de la lutte contre le chômage. Le déséquilibre des budgets appelle de nouvelles mesures financières. Encore une fois ce sont les programmes extraordinaires et temporaires et la procédure anticonstitutionnelle qui prévalent.

En 1933 les chambres fédérales adoptent un arrêté prévoyant une réduction des dépenses en créant un impôt fédéral direct: la contribution de crise.

La formule fiscale est nouvelle et correspond à la situation économique. Ce n'est plus un impôt sur la fortune, mais sur le revenu global avec un supplément sur la fortune nette.

D'année en année, jusqu'en 1938 ces mesures se renouvelleront et se perpétueront. Et, enfin, dans un message daté du 18 mars 1938, le Conseil fédéral proclame que „la réorganisation des Finances de la Confédération s'impose pour des raisons d'ordre politique et financier."

„La confiance du peuple dans son gouvernement et dans les Conseils législatifs — remarque-t-il avec sagacité — exige que l'état de choses extraordinaire créé par les programmes financiers, auxquels il a fallu avoir recours dans l'intérêt général du pays afin de lui épargner le pire, ne soit pas maintenu au delà de ce qui est absolument nécessaire."

Les Chambres fédérales, de leur côté, s'étaient rendu compte du caractère anormal du régime adopté et de son danger pour l'équilibre de nos institutions fondamentales. Un postulat de la commission du Conseil national chargée d'examiner le programme financier, invita le Conseil fédéral à présenter „un rapport et des propositions visant à la réforme définitive des finances de la Confédération par la voie constitutionnelle ordinaire. Pour la première fois, la volonté était ainsi nettement exprimée de rentrer dans la légalité et de faire œuvre durable. Les événements, malheureusement, devaient, tôt après, déjouer, une fois de plus, ces intentions excellentes et provoquer un nouvel ajournement de l'étude et de la réalisation d'une réforme que chaque année rendait plus urgente.

Se rendant avec un louable empressement à un vœu si impératif, le Conseil fédéral présenta un projet d'Arrêté fédéral concernant la réforme constitutionnelle des finances fédérales. Les considérants en précisent, à eux seuls, la portée. Le but est de „donner aux finances de la Confédération une base solide et durable, de permettre à la Confédération de limiter ses dépenses et de se procurer les res-

sources nécessaires à l'exécution de ses obligations constitutionnelles, légales et contractuelles, de substituer le droit constitutionnel ordinaire aux mesures financières prises à titre extraordinaire et temporaire pour assurer l'existence économique du pays et affermir son crédit."

Pour la première fois, le gouvernement exposait systématiquement l'ensemble des questions soulevées par la réforme, et dans un message de près de cent pages, présentait le problème tout entier, dans ses divers aspects. Les considérations émises sur la délimitation et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, sur les besoins financiers réciproques des différents pouvoirs publics, le régime des subventions, la situation financière et les perspectives, enfin la répartition des sources fiscales et la nouvelle réglementation constitutionnelle des finances fédérales sont encore actuelles et l'on doit s'y référer si l'on veut connaître l'opinion gouvernementale.

Le projet du Conseil fédéral comportait une modification de l'article 42 de la Constitution fédérale qui fixe les principes de la politique fiscale et de la gestion financière, Il s'inspirait de la plus stricte orthodoxie et de la plus sage prévoyance pour assurer l'équilibre budgétaire. Avant de déterminer les ressources mises à la disposition de l'Etat, il lui imposait des normes précises destinées à limiter ses depenses, affirmant l'obligation de l'amortissement et des réserves, restreignant les compétences financières et proclamant cet axiome élémentaire auquel on est toujours contraint, tôt ou tard, de se soumettre, à savoir que toute dépense nouvelle doit avoir sa couverture par des recettes ou des économies.

Les ressources attribuées à la Confédération étaient divisées en deux catégories nettement distinctes: celles qui sont destinées à couvrir les dépenses ordinaires et celles dont le but est d'assurer le paiement des dépenses extraordinaires occasionnées par la défense nationale. Les premières comprennent les recettes fiscales habituelles créées par la Constitution de 1848 et les compléments introduits

depuis lors. Au premier rang se trouve toujours le produit des droits de douane auquel s'ajoutent la taxe militaire, l'impôt sur les boissons distillées, l'impôt sur le tabac et la bière, les droits de timbre et les contingents des cantons. La part des cantons au produit des droits de timbre est supprimée. C'est une première tentative vers un départ net des recettes fédérales et cantonales. Les recettes extraordinaires comportent un impôt fédéral sur la fortune ou sur le revenu, ou sur le revenu et la fortune que la loi déterminera, ainsi qu'un impôt sur les bénéfices de guerre.

Le projet contient, en outre, des dispositions transitoires destinées à procurer à la Confédération les ressources indispensables pendant la période d'élaboration des lois nécessaires à la mise en vigueur du droit constitutionnel nouveau dont la date est fixé à la fin de l'année 1942. Ces dispositions maintiennent provisoirement en vigueur un impôt basé sur les principes de la contribution de crise, attribuent à l'Assemblée fédérale le pouvoir de prendre les mesures financières nécessaires en prorogeant les programmes provisoires, et règlent le paiement de subventions fédérales pour les secours aux vieillards en attendant l'entrée en vigueur d'une loi sur l'assurance vieillesse. (Autre réforme, celle-ci de nature sociale, dont la réalisation est depuis longtemps à l'étude.)

On le voit, l'exposé des motifs qui justifiait de manière très pertinente la nécessité d'une réforme fondamentale, n'était pas suivi de propositions très audacieuses. Aucune innovation importante n'était encore envisagée. On entreprenait seulement une première étape. Et cette étape ne fut même pas franchie. En effet, le projet ne trouva pas grâce devant le Conseil national qui le rejeta par 62 voix contre 61.

Mais les programmes financiers en vigueur arrivaient à échéance et de nouvelles mesures extraordinaires s'imposaient. Sur la base d'une entente des groupes parlementaires un nouveau projet fut élaboré, adopté par le Parlement le 30 septembre 1938 et en votation populaire le

27 novembre 1938 à une impressionnante majorité. Mais cet arrêté ne règle pas la question de la réforme qui reste ouverte. Il se borne à proroger les programmes provisoires et la contribution de crise en leur donnant la sanction constitutionnelle du souverain. La durée en est limitée au 31 décembre 1941.

En date du 4 juin 1939, le peuple suisse accepta un arrêté portant création d'un genre absolument inédit dont le but est de couvrir partiellement les dépenses de la défense nationale et de la lutte contre le chômage. Depuis 1933 la Confédération avait mis en œuvre un programme important de mesures tendant à renforcer la défense militaire du pays. Jusqu'au 8 juin 1939 les crédits alloués pour compléter l'équipement et l'armement pour les fortifications et l'aviation s'élevaient déjà à 825 millions. Un emprunt avait été émis avec un grand succès en 1936. Le peuple suisse était décidé à faire les sacrifices nécessaires pour assurer la sauvegarde de son indépendance. Parmi ces sacrifices il y en avait de nature fiscale qui furent aussi acceptés.

L'impôt nouveau institué par l'Arrêté du 4 juin 1939 est un impôt spécial à double effet. Son but est fiscal et économique. Il atteint exclusivement les grands commerces de détail. Comme son nom l'indique, l'impôt compensatoire tend à établir un certain équilibre entre les petits et grands magasins en créant une charge spéciale grevant l'exploitation de ces derniers. L'impôt est perçu sur la base du chiffre d'affaires dès que celui-ci dépasse 200 000 francs. Il a cette particularité que sa perception est limitée à un montant déterminé. Quand le produit, en capital, aura atteint 140 millions, l'impôt devra disparaître. Le nombre des contribuables est restreint et ne doit guère dépasser 1500. Le rendement annuel est supputé à 12 millions. C'est, ainsi qu'on le voit, une mesure fiscale tout à fait exceptionnelle.

La chronologie nous amène ainsi à l'événement qui devait, à nouveau, bouleverser profondément tout l'édifice financier de la Confédération: la seconde guerre mondiale.

Une situation aussi exceptionnelle imposait nécessairement un plan extraordinaire. Nous l'examinerons en terminant cette brève revue de l'histoire fiscale.

De 1939 à . . .

Si l'on peut admettre qu'en 1913 la situation financière de la Confédération suisse était encore saine, il n'en était déjà plus de même au début de la nouvelle crise. Les dépenses budgétaires, les déficits annuels et le montant des dettes étaient très différents. Pour la première fois dans l'histoire financière de la Suisse le chiffre d'un milliard est apparu en 1918. Désormais l'on ne pourra plus compter avec les mêmes nombres qu'autrefois et l'accumulation des excédents passifs va devenir impressionnante.

En 1913, le compte administratif présentait une dépense totale de 105 millions, avec un déficit de 5 millions. Le compte d'Etat faisait encore apparaître une fortune nette de 102 millions. La dette consolidée de la Confédération, sans les chemins de fer fédéraux, s'élevait à 146 millions.

En 1939, le budget ordinaire s'élève à 633 millions, avec un déficit de 52 millions. L'excédent passif du bilan est de 1931 millions et la dette consolidée de 2237 millions.

Un budget extraordinaire est devenu nécessaire pour toutes les dépenses engagées dans la défense nationale, militaire, économique et sociale. Leur montant ira en croissant d'année en année, comme on peut le voir dans le tableau suivant:

	1939	1940	1941	1942	1943	1944
			en millions de francs			
Défense militaire	157	176	345	392	468	406
Service actif	235	943	908	602	691	881
Economie de guerre	—	8	56	89	103	127
Mesures sociales	—	2	8	31	76	115
Total	392	1129	1317	1114	1338	1532

Il était évident que les recettes ordinaires, d'ailleurs diminuées du rendement inférieur des droits de douane, ne

pourraient plus suffire. Pour des raisons de politique monétaire, un amortissement immédiat des dépenses de guerre s'imposait. Il fallait faire appel à l'impôt.

Un Arrêté fédéral du 30 août 1939 (Pleins pouvoirs) donnait au Conseil fédéral pouvoir et mandat de prendre les mesures nécessaires pour maintenir la sécurité, l'indépendance et la neutralité de la Suisse, pour sauvegarder le crédit et les intérêts économiques du pays. Les crédits nécessaires sont ouverts au Conseil fédéral qui est autorisé à contracter des emprunts et à percevoir des impôts.

Par un Arrêté du Conseil fédéral du 12 janvier 1940 était institué un impôt fédéral sur les bénéfices de guerre.

Le 19 janvier 1940, le Conseil fédéral soumettait au Parlement un projet d'Arrêté prescrivant des mesures propres à ordonner les finances fédérales (le style est aussi fédéral!).

Une fois encore, on doit renoncer à la réforme de base. Le message le reconnaît, comme à regret: „Le régime financier de la Confédération doit reposer de nouveau, en majeure partie jusqu'à fin 1949, sur une disposition constitutionnelle transitoire. Nous considérons — dit l'auteur — qu'il est actuellement impossible de poursuivre le plan d'une réforme générale et définitive. Les événements graves qui se déroulent sur notre continent ébranlent aussi les bases économiques et financières de notre pays. Tout plan important concernant l'avenir nous est interdit par l'insécurité générale. Les circonstances actuelles nous contraignent à reculer encore une fois cette réforme complète et définitive des finances fédérales, dont le problème principal consiste dans la répartition des recettes et des dépenses entre la Confédération et les cantons. La solution de ce problème délicat ne peut être recherchée avant le retour à une période calme."

L'échéance de cette période est fixée par le Conseil fédéral à 1949. Jusque là le régime financier reposera sur des mesures provisoires. Ce serait peut-être une illusion que de croire au retour du calme dans la vie des peuples pour

l'an 1949. La révision constitutionnelle devra donc être entreprise malgré, et l'on pourrait dire même à cause de l'agitation que la crise de guerre aura créée et de l'adaptation qu'elle aura imposée aux nécessités des temps nouveaux.

Le Conseil fédéral proposait un arrêté modifiant la constitution et portant création de recettes nouvelles destinées, d'une part, à amortir le solde passif ordinaire, en cinquante ou soixante ans, d'autre part, à amortir la dette de guerre. Cet arrêté fut adopté par les chambres fédérales le 11 avril 1940. Il prévoit un sacrifice unique pour la défense nationale, un impôt pour la défense nationale, un impôt sur le chiffre d'affaires et un prélèvement sur le fonds d'égalisation des changes. La durée du nouveau régime est fixée jusqu'au 31 décembre 1949. Trois ans après la fin du service actif un plan devra être établi pour la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, „dans le sens d'une réduction des attributions actuelles de la Confédération". Enfin, „l'imposition directe de la fortune et du revenu sera de nouveau réservée entièrement aux cantons, lorsque l'arrêté aura cessé de porter ses effets". Les jalons de la réforme semblaient ainsi posés et la tendance était affirmée vers une solution fédéraliste. Cet engagement solennel sera-t-il tenu?

L'application de ces mesures fiscales fut assurée par divers arrêtés du Conseil fédéral des 19 juillet 1940, 9 décembre 1940 et 29 juillet 1941.

Tous ces arrêtés sont basés sur les pleins pouvoirs, soit sur l'Arrêté fédéral du 30 août 1939, qui lui-même ne se réfère à aucune disposition constitutionnelle. On se trouve donc en régime d'exception, en plein maquis. A vrai dire, le droit de nécessité est admis. Il se fonde sur l'obligation générale de l'Etat de sauvegarder le bien commun. Et il faut reconnaître que dans les circonstances du moment, il n'était guère possible de suivre une procédure normale.

Le 3 janvier 1941 l'arsenal fut complété par une contribution de la défense nationale due par les personnes quittant la Suisse.

Le 18 novembre 1941 l'impôt sur les bénéfices de guerre fut renforcé et le taux maximum porté de 40 à 70 %.

Cependant les dépenses augmentaient et le plan d'amortissement s'avérait insuffisant. On s'était basé sur une annuité de 335 millions. Les recettes ne suffisaient pas à la garantir. Le Conseil fédéral exposa alors la situation, clairement et courageusement, dans un Message du 20 novembre 1942 et présenta un deuxième plan financier de guerre comprenant une augmentation de 50 % de l'impôt de défense nationale, un nouveau sacrifice pour la défense nationale et une aggravation de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Par arrêté du 13 octobre 1942 il avait créé un impôt sur le luxe.

Le souci de lutter contre la fraude fiscale et d'assurer, à la fois, une équitable répartition des charges et un meilleur rendement de l'impôt conduisit à l'adoption d'une méthode de perception jusqu'alors inconnue en Suisse: l'impôt anticipé. Par arrêté du 1er septembre 1943 cet impôt est fixé au 15 % du revenu des titres et avoirs en banque et il est porté à 25 % par arrêté du 31 octobre 1944. Comme les autres, cet impôt doit être perçu jusqu'à fin 1949.

Tel est l'aboutissement de l'évolution. Il sera utile d'examiner brièvement la situation juridique et financière telle qu'elle se présente actuellement, car c'est de cette base que partira la révision.

V. Les bases juridiques.

La Suisse ne connaît pas un système fiscal unique. En vertu même de la Constitution la souveraineté fiscale est partagée entre les cantons et la Confédération. On discute sur la portée et le sens exact de la notion de souveraineté, sur les compétences fiscales réciproques, et spécialement sur la distinction et la répartition traditionnelle des impôts directs et des impôts indirects. Le débat doit être repris, mais, à mon avis, sur des bases différentes, si l'on veut sortir d'une discussion académique et s'orienter vers une conclusion pratique.

La Suisse est un Etat juridique (Rechtsstaat) et c'est la Constitution qui détermine les limites du pouvoir et fixe les compétences. On s'accorde, en général, à reconnaître que les cantons sont au bénéfice d'une présomption de compétences. Dans ce sens se sont prononcés de nombreux auteurs. Seul M. Burckard semble vouloir faire une exception en ce qui concerne l'interprétation de l'article 42 de la Constitution. Son opinion a été discutée par M. Huguenin dans sa thèse: „L'Etat fédératif suisse et les bases de son système fiscal" (Lausanne 1943). Son argumentation et ses conclusions me paraissent fort pertinentes et je m'y rallie. Le Conseil fédéral d'ailleurs lui-même s'incline devant l'opinion dominante et reconnaît la légitimité des postulats fédéralistes (Message du 18 mars 1938).

L'article 3 de la Constitution fédérale accorde aux cantons „tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral." Cette délégation de compétences ne peut se faire que par la voie constitutionnelle. C'est ainsi que les cantons ont une souveraineté fiscale absolue. Celle de la Confédération, au contraire, est strictement limitée par les dispositions de la Constitution et elle ne peut percevoir d'autres impôts que ceux qui lui sont spécialement attribués.

Diverses dispositions ont été adoptées successivement, comme on l'a vu, pour créer les bases constitutionnelles des recettes fédérales. S'y rapportent les articles 18, 23bis, 28, 30, 32bis, 36, 38, 41, 41bis et 41ter. Mais la disposition essentielle qui détermine les compétences fiscales et les ressources financières de l'Etat central reste l'article 42 dont le texte doit être rappelé:

„Les dépenses de la Confédération sont couvertes:

a) par le produit de la fortune fédérale;
b) par le produit des péages fédéraux perçus à la frontière suisse;
c) par le produit des postes et des télégraphes;
d) par le produit de la régale des poudres;
e) par la moitié du produit brut de la taxe sur les exemptions militaires perçue par les cantons;

f) par les contributions des cantons que réglera la législation fédérale, en tenant compte surtout de leur richesse et de leurs ressources imposables;
g) par le produit des droits de timbre."

Normalement, le régime financier de la Confédération repose sur cet article fondamental dont l'énumération doit être considérée comme limitative. Une autre interprétation serait inconciliable avec l'article 3.

Le Conseil fédéral ne semble pas être de cet avis. Dans son Message du 18 mars 1938 il écrit, en effet:

„L'article 42 de la Constitution fédérale relatif aux ressources financières, a le caractère d'un aperçu des principales sources de revenu de la Confédération. L'énumération n'est pas limitative et n'empêche pas la Confédération de recourir à d'autres sources de revenu" (page 67).

Les juristes de la couronne paraissent vouloir défendre une thèse dont le but est la justification d'une politique fiscale basée sur l'affirmation contenue dans ce même Message (page 41) que „en des temps extraordinaires, la Confédération ne pourra pas équilibrer ses finances sans recourir à un impôt direct."

Cette querelle peut être sans importance dès le moment où le Conseil fédéral reconnaît formellement et sans réticence, toujours dans le même texte (page 38) que „de même qu'elle opère une répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la Constitution fédérale fait une distinction entre les sources fiscales, en désignant de façon expresse les catégories d'impôt appartenant à la Confédération. Celle-ci n'a régulièrement le droit de percevoir une contribution directe ou indirecte, que si elle y est autorisée par la Constitution."

Nous sommes d'accord, mais cela prouve le caractère limitatif de l'article 42. Il est bien évident qu'une modification de la Constitution est toujours possible avec le consentement du peuple et des cantons. Dans ce sens, l'article 42 peut être modifié ou complété, et il n'est pas limitatif. Dispute verbale. L'essentiel est que le droit des cantons soit

reconnu et c'est ce que fait le Message (page 39) en déclarant:

„Les cantons, en revanche, ont en principe le droit de percevoir tous les autres impôts. Leur souveraineté n'est restreinte qu'à l'égard des contributions dont la Confédération s'est assurée expressément la perception exclusive."

Une première constatation s'impose donc. Le régime actuel qui comporte une série d'impôts fédéraux créés en vertu des pleins pouvoirs est anticonstitutionnel. C. Q.F.D.

*

Un autre principe régit le système, qui d'ailleurs ne se trouve pas inscrit dans la loi fondamentale mais résulte de la tradition. C'est la règle non écrite que les impôts directs appartiennent aux cantons, et les impôts indirects à la Confédération.

La Constitution n'établit aucune distinction de ce genre et ne parle ni d'impôts directs ni d'impôts indirects. Les cantons ont le droit de percevoir des impôts indirects de toute nature, à l'exception de ceux dont la Confédération a reçu, d'eux mêmes, l'exclusivité. Cependant, cette maxime est généralement reconnue comme une règle de droit et les protagonistes d'une réforme respectueuse de la structure fédérative de l'Etat en font une de leurs principales revendications. Je crois que ce postulat devra être retenu, non pas pour des raisons de principe ou de politique, mais uniquement pour des motifs réalistes relevant des exigences financières des cantons et de la technique fiscale.

Mais il y aura lieu de donner, tout d'abord, une définition de l'impôt direct et sur ce point également il y a controverse. Objectivement, sont considérés comme impôts directs ceux qui se rapportent à des choses et des états durables (personnes, fortune, revenu) et comme impôts indirects ceux qui sont perçus à l'occasion d'un fait passager (consommation, transaction, etc.). Subjectivement, la distinction est basée sur l'incidence personnelle de l'impôt, selon que celui qui paie supporte lui-même la charge ou la reporte

sur un tiers. Administrativement, l'impôt direct exige une procédure de taxation, l'impôt indirect se perçoit automatiquement. Aucune de ces définitions n'est entièrement satisfaisante et n'évite des confusions. On peut, en effet, classer différemment, l'impôt successoral, l'impôt à la source, l'impôt sur les coupons. Une réglementation des compétences fiscales ne saurait donc être fondée sur des notions aussi imprécises. C'est le motif pour lequel le Conseil fédéral a toujours renoncé à introduire ces termes dans la Constitution, préférant désigner nommément, sans les définir, les impôts attribués à la Confédération.

Il semble que l'on doive approuver cette méthode, mais si l'on consent à renoncer à la maxime traditionnelle telle qu'elle était formulée jusqu'à présent, on peut, dès maintenant, affirmer que, pratiquement, les impôts sur la fortune et le revenu, considérés comme impôts directs, devront être réservés aux cantons. J'en dirai les raisons plus loin.

*

Une troisième constatation peut être faite. C'est l'extrême diversité des dispositions légales qui constituent le régime applicable aux contribuables suisses.

Ainsi que je l'ai marqué, il n'y a pas, en Suisse, de système fiscal unique. A côté de la législation fédérale, on compte 25 lois cantonales dont les divergences sont profondes. Les différents systèmes concernant l'imposition des personnes physiques peuvent être groupés comme suit:

Onze cantons connaissent l'impôt général sur la fortune comme impôt principal, avec un impôt complémentaire sur le produit du travail. Ce sont les cantons de Schwyz, Nidwald, Glaris, Zoug, Appenzell Rhodes extérieures, Appenzell Rhodes intérieures, Grisons, Argovie, Tessin, Neuchâtel et Vaud.

Un deuxième système comportant l'impôt général sur le revenu, comme impôt principal, avec un impôt général complémentaire sur la fortune est en vigueur dans huit

cantons: Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Soleure, Zurich, Lucerne, Uri, Thurgovie et Genève.

Les cantons de Fribourg et Valais imposent une partie de la fortune et le revenu du travail.

Schaffhouse et Obwald ont l'impôt général sur le revenu avec un impôt spécial sur la fortune.

St-Gall et Berne ont revisé leurs lois en 1944 et ont adopté la formule de l'impôt de défense nationale soit l'impôt général sur le revenu avec un impôt complémentaire sur la fortune (formule bâloise). Ils réalisaient ainsi l'adaptation de leur législation à celle de la Confédération, en vue de tendre vers l'unification que d'aucuns considèrent comme l'étape nécessaire vers la réforme désirée. Nous verrons ce qu'il en faut penser.

Les divergences qui existent entre les lois sont aggravées encore par celles qui se rencontrent dans leur application. Les modes d'estimation, les dégrèvements sociaux et déductions, les défalcations varient dans les cantons qui appartiennent aux mêmes groupes.

Plusieurs cantons ont appliqué des suppléments qui vont jusqu'au 50% à l'impôt fédéral pour la défense nationale.

Enfin tous les cantons participent au rendement de la plupart des impôts fédéraux, spécialement des impôts directs concédés au pouvoir central.

L'imposition des Sociétés anonymes présente une égale diversité. On connaît la double imposition du capital et de la fortune chez la Société et l'actionnaire (Valais, Glaris, Fribourg, Schwyz); la double imposition du revenu et du capital (Zurich, Bâle-Ville, Genève, Schaffhouse, Soleure, Lucerne, Bâle-Campagne, Berne); l'imposition simple de la Société (Vaud, Neuchâtel, Obwalden, Appenzell, Zoug, Thurgovie, Tessin).

Notons, en terminant, que l'article 46 de la Constitution fédérale interdit la double imposition intercantonale. Une loi devait régler l'application de ce principe. Elle n'a jamais été promulguée et soin est laissé à la jurisprudence

du Tribunal fédéral, volumineuse en la matière, d'assurer le respect uniforme comme d'ailleurs la détermination des principes.

Le système fiscal suisse, au point de vue juridique, est donc caractérisé par la dualité et la concurrence des droits cantonaux et du droit fédéral; par la multiplicité et la diversité des normes et méthodes; par l'illégalité des empiètements du droit fédéral dans le domaine réservé aux cantons; par la confusion des notions traditionnellement admises pour servir de bases au partage des compétences; par le conservatisme et l'immobilisme des maximes en opposition avec l'évolution des faits; par l'incohérence et l'enchevêtrement réciproque des lois fédérales et cantonales. Un retour vers la clarté et l'ordre constitutionnel semble désirable. Avant d'en examiner les conditions et possibilités il importe de se rendre compte des résultats et des effets du système en vigueur. La répartition des recettes fiscales fournira d'utiles indications à cet effet.

VI. Répartition des Recettes et Dépenses.

La péréquation financière entre la Confédération et les cantons est subordonnée à la répartition des tâches et, par conséquent, des charges financières. C'est dans la mesure exacte où l'évolution économique et le développement de la politique sociale ont provoqué une centralisation de l'activité gouvernementale, avec l'augmentation des compétences et des dépenses de l'Etat central, que des moyens financiers plus importants ont dû être mis à sa disposition et que ses recettes fiscales ont été multipliées et renforcées au détriment des cantons.

Depuis un peu plus d'un siècle, l'étatisation et la centralisation n'ont cessé de s'accentuer. Dans une certaine mesure, cette orientation de l'activité sociale paraissait inévitable, je dirai même indispensable. Il serait vain et déloyal de le dissimuler: la conception strictement libérale de l'économie, avec ses préceptes de liberté absolue et d'individualisme, est depuis longtemps dépassée par les trans-

formations de l'instrument de production et la concentration capitaliste. Le libre jeu des intérêts et des appétits n'a jamais engendré que de terribles désordres. L'intervention de l'Etat comme agent régulateur de l'économie s'est imposée en raison même des déficiences de l'économie privée. On a pu parler avec raison d'une démission de l'économie privée. Il est vrai, et l'on en fait tous les jours encore la constatation, qu'il y a une fuite de tout le monde devant les responsabilités et, chez ceux-là même qui la critiquent, qui en seront les victimes et s'en plaignent, une socialisation des risques.

Dans la conception moderne de l'Etat, même la plus orthodoxe, l'interventionnisme est considéré comme une nécessité. Il faudra cependant en fixer les limites à peine de sombrer dans le plus pur collectivisme, dont on sait, par expérience, qu'il exige un appareil étatique si compliqué et si vaste, une telle fonctionnarisation de la vie sociale et une telle caporalisation des rapports individuels qu'un seul régime politique en permet le fonctionnement: le totalitarisme.

Nous n'en sommes pas encore là. Heureusement non; mais nous sommes, inconsciemment, engagés sur cette voie. La collectivisation par le fisc a fait, en Suisse, une avance prodigieuse. Il suffira de lire les statistiques financières et fiscales pour s'en convaincre.

Cette évolution s'est effectuée au détriment des cantons. En toute sincérité, reconnaissons aussi que leur apathie et leur immobilisme en portent la responsabilité. Certes, il est des tâches que, pratiquement, les cantons, certains du moins dont les ressources sont limitées, ne pouvaient entreprendre seuls. Il y a aussi des initiatives qui ne pouvaient émaner que du pouvoir central et dont la réalisation fut heureusement assurée par une collaboration de la Confédération et des Etats fédérés. Il en sera de même à l'avenir. Mais dans de nombreux domaines, les cantons, cédant à la facilité ou entravés dans leur action novatrice par les contingences de leur politique électorale ont, peu à peu,

abandonné leurs prérogatives et renoncé à leurs droits. Les chiffres vont nous montrer le chemin parcouru vers l'abdication.

*

Dans ce que j'appellerai l'ancien régime, la Confédération de 1815 à 1848, toutes les tâches de l'Etat incombaient aux cantons. La Diète, je l'ai noté déjà, avait des compétences et, par conséquent, des besoins financiers très restreints. Ses dépenses s'élevaient à 60 000 francs par an qui lui étaient fournis directement par les cantons. Il n'y avait pas d'impôt fédéral.

La Constitution de 1848 en créant l'Etat fédératif transféra une partie des tâches publiques à l'Etat central et la revision de 1874 accentua ce mouvement centralisateur que l'évolution sociale, comme je l'ai dit, accéléra et développa rapidement.

Des recettes devaient donc être attribuées en propre à la Confédération. Naturellement, comme on l'a vu, ce furent les droits de douane que se réserva la Confédération, les impôts directs demeurant l'apanage des cantons. Cette répartition est encore aujourd'hui, en principe, constitutionnellement en vigueur. Mais la réalité est très différente.

Les comptes d'administration de la Confédération font ressortir les dépenses suivantes:

1850	=	5 200 000	francs
1875	=	19 435 000	,,
1913	=	105 839 000	,,
1939	=	633 851 000	,,
1943	=	507 952 000	,,
1944	=	530 530 000	,,

La progression a été lente jusqu'en 1874. Elle s'est accélérée depuis cette date. On note 21 millions en 1880, en 1890 ce sont 38 millions, puis 60 millions en 1900 et 90 millions en 1910.

L'influence de la première guerre mondiale, de la crise économique et de la guerre actuelle a été néfaste pour les finances fédérales.

Jusqu'en 1913 les comptes n'ont accusé que seize fois un excédent de dépenses. Les recettes douanières suffisaient à assurer l'équilibre budgétaire.

Depuis, les déficits ont été réguliers sauf pendant quatre ans, de 1928 à 1931.

Pour les cantons, la statistique donne des indications depuis l'année 1900. Les comptes d'administration se présentent comme suit:

	Recettes fr.	Dépenses fr.	Dette consolidée fr.
1900	121 038 000	121 646 000	376 257 000
1913	221 191 000	222 128 000	787 997 000
1939	671 189 000	704 434 000	1 887 943 000
1943	914 486 000	930 892 000	1 885 793 000

On remarquera que, malgré le transfert des charges au compte de la Confédération, les dépenses des cantons n'ont pas cessé d'augmenter. Les déficits ont été constants, sauf de 1927 à 1930, quoique les recettes aient suivi la même ascension. Et c'est ce qui rend si malaisée la solution du problème. De chaque côté les besoins financiers s'accroissent et de plus en plus, les mêmes sources de revenus fiscaux sont exploitées par la Confédération et les cantons. Et dans les recettes des cantons se trouve une part importante de revenus provenant des subventions et des participations aux impôts fédéraux.

Mais le tableau n'est pas complet. Depuis 1913 s'y ajoute le compte extraordinaire de la Confédération dont le fardeau alourdit considérablement le bilan. Le compte, on l'a vu, est couvert en partie par des recettes provenant d'impôts directs soustraits à la souveraineté cantonale. Voici les chiffres:

	Recettes fr.	Dépenses fr.
1913	13 000 000	21 000 000
1939	79 000 000	429 000 000
1944	502 000 000	1 532 000 000

La dette consolidé de la Confédération, sans les chemins de fer, atteint actuellement un chiffre impressionnant. Nous avons eu successivement:

En 1850	=	3 372 000	francs
1875	=	27 600 000	,,
1913	=	146 270 000	,,
1939	=	2 237 575 000	,,
1943	=	5 382 082 000	,,

A fin 1944 l'excédent passif du bilan fédéral était de 6 733 400 000 francs.

Ajoutons à cela la dette des chemins de fer, celle des cantons et des communes, et sans tenir compte d'autres engagements, tels que ceux des Caisses de retraite, l'Assurance-vieillesse et la lutte contre le chômage, on constatera que la dette publique suisse imposera des charges fort lourdes à la génération qui vient.

Nous avons, en effet, pour la dette consolidée, à fin 1943:

Confédération	fr.	5 382 082 000.—
Chemins de fer fédéraux	,,	2 931 891 000.—
Cantons	,,	1 855 793 000.—
Communes (villes de l'Union seulement)	,,	1 232 794 000.—
Total	fr.	11 402 560 000.—

soit 2600 francs par habitant.

*

Quelles sont les recettes dont disposent les pouvoirs publics pour couvrir leurs dépenses et comment sont-elles réparties? C'est ce qui importe à notre étude. C'est ici que nous allons voir l'effet de la législation dont nous connaissons l'évolution. La statistique permet de mettre en évidence l'importance respective des diverses mesures fiscales: droits de douane, impôts directs cantonaux et fédéraux, parts des cantons aux recettes fédérales, subventions. C'est dans cet enchevêtrement de prélèvements et de restitutions

que réside la difficulté de la péréquation. Il est nécessaire d'y attacher son attention.

Les recettes fiscales des trois souverains fiscaux (si l'on peut ainsi parler) soit la Confédération, les cantons et les communes, se sont réparties selon une échelle où la Confédération a pris, de décade en décade, la place prépondérante. D'autre part, la charge s'est, de plus en plus, déplacée sur les impôts directs. C'est ce qui ressort du tableau suivant qui est, à ce point de vue, très suggestif.

Recettes fiscales de la Confédération, des cantons et communes
(en 1000 francs).

Années	Impôts totaux	Confédération	Cantons	Communes
1900	143 808	47 627	49 242	46 939
1913	268 395	84 099	85 328	98 968
1939	1 104 490	523 528	299 392	281 570
1943	1 554 700	762 400	388 300	385 100

En 1900 et encore en 1913 les recettes étaient à peu près équivalentes et réparties par tiers. En 1943 la Confédération à elle seule en absorbe la moitié, soit autant que cantons et communes ensemble.

La répartition par genres d'impôts donne le résultat suivant:

Années	Impôts directs	Impôts sur les transactions	Impôts de consommation
		en 1000 francs	
1900	80 661	14 404	48 743
1913	160 126	21 300	86 969
1939	565 345	103 960	435 185
1943	1 022 600	113 900	418 200

Les impôts directs comprennent les impôts sur la fortune et le revenu; dans les impôts sur les transactions se trouvent les droits de timbre, droits de mutation, impôts sur les successions, donations, plus-values et sur les affiches; dans les impôts de consommation entrent les droits de douane, impôts sur les voitures, bicyclettes et autos, sur

les chiens, divertissements, impôt compensatoire, sur le chiffre d'affaires et de luxe. Cette classification est arbitraire et ne se réfère pas à une définition doctrinale. Elle tient compte plutôt du mode de perception. En cela elle me paraît pratique et susceptible de servir de base à une répartition des compétences fiscales.

Ces chiffres font ressortir la tendance sociale de notre droit fiscal qui a rompu le rapport entre les impôts de consommation et les impôts sur le patrimoine. En 1874 les premiers représentaient 24 700 000 francs et les seconds 14 635 000 francs. Le rapport était inférieur à 1 : 2. En 1942 avec le sacrifice de défense nationale, la proportion est de 969 083 000 francs pour 366 196 000 francs soit près de 1 : 3.

Une autre constatation que l'on ne doit pas laisser dans l'ombre, c'est l'accroissement impressionnant des charges fiscales totales dans l'espace de trente ans. De 268 millions en 1913, époque non encore oubliée par tout le monde, le fardeau est devenu 1 milliard 717 millions en 1942, date mémorable où le maximum provisoire a été atteint en y englobant les contributions aux Caisses de compensation militaires. Le bond est sensible.

Il restera à voir dans l'avenir si les recettes sont suffisantes pour l'accomplissement de toutes les tâches et si l'économie suisse sera en mesure de porter la charge qui grève sa production.

*

Mais un autre aspect de la situation nous est révélé par l'analyse des chiffres. C'est la répartition interne des recettes. La Confédération a absorbé une part importante des impôts réservés aux cantons. Mais elle paye le prix de son usurpation en rétrocessions et en subventions dont le total constitue, aujourd'hui, un pourcentage élevé des recettes cantonales.

La politique des subventions a été inaugurée en 1855. Pour la première fois on trouve, en cette année, un poste

de 15 000 francs pour une correction de route. En 1865 s'ajoutent des subventions pour l'agriculture. Le chapitre s'agrandit dès 1874 avec les subventions pour l'enseignement primaire, la politique sociale, l'assurance maladie, puis le blé, le chômage, la chasse, la pêche, les forêts, le registre foncier, l'hygiène, le sport, les arts, le commerce, l'artisanat, la police, etc. . . . La Confédération s'intéresse à tout, est sollicitée pour tout et paye pour tout. La facture monte sans cesse. On prend d'un côté pour donner de l'autre. Le procédé devient automatique. Les cantons vendent et revendent leur droit d'aînesse constitutionnel pour les lentilles fédérales. En voici la preuve dans les chiffres:

Subventions totales payées par la Confédération.

1850	15 000	francs	
1875	1 912 000	„	
1913	24 828 000	„	
1936	261 228 000	„	(maximum)
1939	230 976 000	„	
1942	171 304 000	„	
1944	134 610 000	„	(compte administratif).

A vrai dire, toutes ces subventions ne restent pas dans les caisses cantonales. Il faut distinguer les bénéficiaires et les destinataires. Ainsi on a trois groupes: les subventions versées aux cantons pour leurs propres tâches (en 1941 = 30 872 000 francs soit le 23,5 %); les subventions versées aux cantons pour des tiers (42 643 000 francs soit le 32,4 %); les subventions versées directement à des tiers (57 950 000 francs soit le 44,1 %). Il importe de noter cette distinction lorsqu'on veut juger du rôle que jouent les subventions dans la politique financière des cantons. On critique généralement la situation des cantons dont les recettes propres sont parfois inférieures aux participations fédérales (Uri, Schwyz, Obwalden et Nidwalden). Des nuances doivent être apportées dans ce jugement pour établir une comparaison objective.

J'y reviendrai. Il n'en reste pas moins vrai que les obligations imposées dans ce domaine à la Confédération sont devenues très lourdes et sont, en partie, à l'origine des empiètements fiscaux.

Il en est de même des parts légales garanties aux cantons sur les recettes fédérales. La nomenclature s'allonge au fur et à mesure que des ressources nouvelles sont concédées à la Confédération. Les cantons reçoivent actuellement une part aux recettes suivantes: monopole de l'alcool, Banque nationale, patentes des voyageurs de commerce, émoluments du Registre du commerce, droits de timbre, taxes d'exemption du service militaire, impôt sur les bénéfices de guerre, impôt de défense nationale et sacrifice de défense nationale.

Les montants répartis se sont élevés successivement:

En 1874	à	335 000	francs
1913	à	12 653 000	„
1939	à	47 165 000	„
1943	à	97 447 000	„

Pour être complet, il faut ajouter la répartition du Fonds d'égalisation des changes créé à la suite de la dévaluation du franc suisse de 1936 et sur lequel les cantons ont reçu en 1940 une somme de 150 millions.

Le maximum a été atteint en 1941 avec 105 164 000 dans lesquels entrait la part au sacrifice de défense nationale.

Il n'est pas sans intérêt d'examiner maintenant par le détail le tableau de distribution et de calculer pour quel taux toutes ces recettes fédérales entrent dans les recettes totales des cantons. Ce taux indique le degré de dépendance financière des Etats fédérés à l'égard du pouvoir central.

Une comparaison exacte est impossible en raison de la diversité des méthodes de comptabilisation des recettes et dépenses. Cette unification qui ne nuirait à personne n'est pas encore réalisée. Je prends donc pour base l'ensemble des comptes ordinaires et extraordinaires des cantons tel qu'il

est publié par l'Annuaire statistique et je mets en parallèle les subventions reçues par les cantons pour leurs propres tâches et en faveur de tiers, les seules qui importent à notre étude, et les parts légales aux recettes fédérales, y compris le Sacrifice de défense nationale. L'année de comparaison est 1941.

	Recettes totales des comptes généraux des cantons	Parts légales aux recettes fédérales	Subventions aux cantons pour leurs propres tâches	Subventions aux cantons en faveur de tiers	Total des parts légales et subventions
Zurich	231 195 000	23 508 000	3 104 000	6 793 000	33 405 000
Berne	281 734 000	14 607 000	5 905 000	6 826 000	27 338 000
Lucerne	36 703 000	3 597 000	1 106 000	1 521 000	5 284 000
Uri	6 577 000	288 000	1 852 000	205 000	2 345 000
Schwyz	6 984 000	902 000	389 000	447 000	1 738 000
Obwalden	2 653 000	233 000	385 000	209 000	827 000
Nidwalden	2 453 000	392 000	101 000	111 000	604 000
Glaris	9 760 000	1 322 000	246 000	367 000	1 935 000
Zoug	5 268 000	820 000	199 000	261 000	1 280 000
Fribourg	29 910 000	2 253 000	790 000	1 177 000	4 220 000
Soleure	34 708 000	3 474 000	944 000	1 346 000	5 764 000
Bâle-Ville	105 967 000	9 174 000	1 356 000	1 963 000	12 493 000
Bâle-Campagne	19 468 000	2 504 000	454 000	853 000	3 811 000
Schaffhouse	14 007 000	2 292 000	230 000	546 000	3 068 000
Appenzell R.E.	6 648 000	988 000	267 000	518 000	1 773 000
Appenzell R.I.	2 416 000	147 000	95 000	183 000	425 000
St-Gall	67 745 000	5 221 000	2 329 000	2 358 000	9 908 000
Grisons	43 387 000	2 418 000	2 064 000	2 200 000	6 682 000
Argovie	69 648 000	6 798 000	649 000	2 376 000	9 823 000
Thurgovie	26 125 000	2 982 000	398 000	1 129 000	4 509 000
Tessin	35 237 000	2 327 000	2 318 000	2 987 000	7 632 000
Vaud	80 403 000	8 135 000	1 787 000	3 183 000	13 015 000
Valais	27 770 000	1 817 000	1 934 000	2 155 000	5 906 000
Neuchâtel	29 817 000	2 833 000	985 000	1 548 000	5 366 000
Genève	64 667 000	6 120 000	915 000	1 369 000	7 404 000
Totaux	1 241 250 000	105 164 000	30 872 000	42 643 000	178 679 000

La part des recettes générales des cantons provenant de la Confédération représente un taux moyen de 14,3 %.

Sont en dessous de ce taux les cantons de Berne et Bâle-Ville. Tous les autres sont au-dessus. Le maximum est atteint par Uri avec 34 %, puis viennent Obwalden avec 31 %, Schwyz, Nidwalden et Appenzell R.E. avec 25 % et Zoug avec 24 %.

L'Office fédéral de statistique a établi la répartition des parts légales en 1941, par tête de population dans chaque canton. Sans le Sacrifice de défense nationale, le premier rang revient à Bâle-Ville avec 19,08 francs et le dernier à Appenzell R. I. avec 7,31. Les cantons villes sont en tête et les cantons montagnards au dernier rang. La moyenne est de 11,34 francs.

On verra l'enseignement que l'on peut tirer de ces chiffres pour la réforme envisagée.

Auparavant il est utile de demander à la statistique des indications sur la répartition des charges fiscales entre les différentes catégories d'objets et de sujets et entre les régions du pays.

VII. Répartition des charges fiscales.

Pour établir exactement l'impôt supporté par chaque individu il faudrait pouvoir tenir le compte, non seulement des prélèvements effectués sur le revenu et la fortune, mais de toutes les taxes, et des droits, patentes, émoluments qui grèvent les actes divers et la consommation. Ce calcul est pratiquement impossible. J'ai indiqué déjà que le patrimoine est actuellement imposé trois fois plus environ que la consommation. Je me bornerai à examiner ici — ce qui est nécessaire à l'étude de la réforme — la répartition des charges qui grèvent la fortune et le revenu (impôts directs).

Plusieurs facteurs interviennent pour influencer cette répartition: la diversité des législations et des méthodes de taxation, l'accumulation et la superposition des impôts fédéraux et cantonaux sur les mêmes éléments et la tendance à dégrever de plus en plus le travail au détriment du capital. La statistique va nous montrer à quelle disparité et quelle inégalité de traitement a conduit le système.

Les impôts cantonaux et communaux en 1943, comparés dans quelques chefs-lieux de cantons révèlent des différences anormales soit entre les cantons soit dans les

mêmes cantons entre les éléments imposables. Voici quelques exemples:

Pour un revenu de 3000 francs nous avons:

	Revenu du travail	Revenu de la fortune
Bâle-Ville	1,0 %	6,3 %
Genève	1,3 %	10,2 %
Fribourg	2,7 %	24,5 %
Zurich	3,0 %	14,4 %
Bellinzone	6,0 %	28,2 %
St-Gall	2,9 %	33,7 %
Hérisau	2,4 %	33,9 %

D'une ville à l'autre le même revenu acquitte un impôt qui varie de 1 à 6.

Dans un même canton, le revenu de la fortune est imposé 14 fois plus que le revenu du travail. Le sens de l'égalité est un peu choqué malgré le sentiment social le plus évolué que l'on puisse nourrir, car il ne s'agit pas dans cet exemple des rentes confortables de ceux que l'on nomme, en les désignant à la fureur du fisc, les capitalistes. Un revenu de 3000 francs est celui du petit rentier dont l'épargne patiemment additionnée devait permettre d'assurer la plus modeste sécurité. Ajoutons à ces impôts cantonaux et communaux les prélèvements fédéraux, nous obtiendrons cette autre anomalie qu'à Hérisau ce revenu de 3000 francs était amputé en 1941 de 56,8 % (impôts cantonaux et communaux 33,9 % + impôt sur les coupons 5 % + impôt de défense nationale 5 % + sacrifice de défense nationale 12,9 %). L'absurdité d'un tel régime fiscal n'a pas besoin d'être démontrée.

D'autres exemples sont cités. En 1941, la charge comparée du revenu du travail et du revenu du capital, comprenant tous les impôts, sans le sacrifice de défense nationale, donnait le tableau suivant, pour les quatre plus grandes villes:

	Revenu du travail			Revenu du capital		
	fr.			fr.		
	3000	25 000	50 000	3000	25 000	50 000
	%	%	%	%	%	%
Berne	5,2	15,9	21,1	27,4	39,7	45,9
Bâle	1,4	14,4	20,4	16,3	43,1	55,1
Genève	1,7	17,0	20,2	20,1	40,9	48,8
Zurich	3,4	17,5	23,6	24,4	41,3	51,1

Le sacrifice de défense nationale comportait pour le revenu du capital un prélèvement supplémentaire de 12,9 % pour un revenu de 3000 francs et de 37,5 % pour un revenu de 50 000.

Entre les impôts les plus bas et les plus élevés, perçus dans les différents cantons sur le revenu de la fortune on enregistre des différences qui dépassent parfois le double. Voici quelques cas:

Revenu	Minimum		Maximum	
4 000	Bâle	19,6 %	Appenzell	46,8 %
20 000	Zoug	35,0 %	Appenzell	55,1 %
40 000	Zoug	39,5 %	Bellinzona	64,3 %

Une inégalité qui n'apparaît pas dans les chiffres cités résulte des déductions, dégrèvements et exemptions qui sont aussi très variables selon les cantons. Dix-huit cantons ne connaissent pas de minimum exempt de l'impôt sur le revenu. Dans les autres cantons ce minimum varie de 400 francs à 2500 francs (3500 francs pour les personnes mariées à Bâle-Ville). Les dégrèvements sociaux vont de zéro à 3000 francs; les déductions pour enfants de zéro à 800 francs par enfant. Certains cantons accordent une certaine exemption pour les assurances, d'autres pour les traitements fixes.

Comme on l'a vu, la progression est variable d'un canton à l'autre. C'est à Bâle-Ville et à Genève qu'elle est la plus forte avec 1 : 16 et 1 : 12. Dans la majorité des cantons elle est de 1 : 5. Argovie a la progression la plus faible 1 : 2.

Pour l'impôt de défense nationale le rapport des taux minimums aux taux maximums est de 1 : 16. Cette progres-

sion s'ajoute aux autres et accentue les écarts en aggravant la charge des revenus élevés.

Il faudrait relever encore, pour être complet, les divergences qui existent dans les estimations des divers éléments de la fortune, spécialement des immeubles, dans la défalcation des dettes et dans les méthodes d'investigation. Les renseignements recueillis permettent de constater, à la fois, l'incohérence et la complexité de la situation fiscale en Suisse, et l'injustice qui règne dans la répartition des charges. La réforme ne pourra pas négliger cet aspect du problème.

VIII. Postulats de la réforme fiscale.

L'opinion publique, les milieux dirigeants de l'économie et de la politique, les autorités, tout le monde enfin, en Suisse, est unanime à considérer comme indispensable et urgente une réforme fondamentale du régime fiscal. Les défauts sont graves, en effet.

L'absence de système et le caractère occasionnel, opportuniste de la législation crée un état d'incertitude préjudiciable à l'exercice de l'autorité.

Les inégalités de traitement des contribuables et les complications administratives constituent un obstacle à l'amélioration de la morale fiscale.

La superposition arbitraire des charges menace la capacité productive de nombreux secteurs de l'économie.

Les violations permanentes du droit constitutionnel par le législateur fédéral fait naître une situation juridique insoutenable dans un état démocratique.

Les empiètements de l'Etat central sur les prérogatives des cantons et les prébendes rétrocédées, la confusion des recettes et dépenses compromettent l'indépendance des cantons et menacent la structure fédérative de l'Etat.

Dans son Message du 18 mars 1938 concernant la réforme constitutionnelle des finances fédérales — qui reste le document officiel le plus important en la matière — le Conseil fédéral le déclare sans réticence:

„La réorganisation des finances de la Confédération s'impose pour des raisons d'ordre politique et financier — j'ajouterai économique et social. — La confiance du peuple dans son gouvernement et dans les conseils législatifs — ajoute le gouvernement — exige que l'état de choses extraordinaire créé par les programmes financiers auxquels il a fallu avoir recours dans l'intérêt général du pays afin de lui épargner le pire ne soit pas maintenu au delà de ce qui est absolument nécessaire."

La situation n'a pas changé. La nécessité de cette réforme est, au contraire, d'autant plus évidente, que les défauts du régime ont été accentués sous l'empire des circonstances nées de la guerre.

„La situation fiscale en Suisse, telle que l'a faite l'évolution historique, laisse encore fort à désirer, malgré des améliorations notables" — déclare le Conseil fédéral dans sa circulaire du 8 décembre 1944 aux gouvernements cantonaux indiquant des mesures pour améliorer la situation fiscale.

„Le régime transitoire des finances fédérales devant prendre fin avec l'année 1949, il ne reste que relativement peu de temps pour établir un droit fiscal ordinaire de la Confédération dans le cadre d'un nouveau système financier suisse; les travaux préliminaires fondamentaux seront donc entrepris sans délai."

Le gouvernement affirme ainsi sa volonté de réaliser l'œuvre si longtemps réclamée. Il en signale d'ailleurs la difficulté:

„Il ne sera sans doute pas possible d'arriver d'un coup à une amélioration décisive de la situation fiscale en Suisse. Il ne s'agit d'ailleurs pas de construire un système quelconque de répartition des charges qui satisfasse théoriquement. On ne peut perdre de vue ni la réalité de l'existence parallèle de la Confédération, des cantons et des trois mille communes possédant également une certaine autonomie en matière d'impôts, ni le fait que toutes ces collectivités doivent remplir des tâches diverses, surtout quant à leur

nature et à leur étendue, et continuellement changeantes, ni enfin les différences d'un canton à l'autre, et d'une commune à l'autre quant à leur situation économique et leurs tendances politiques. S'il est notoire qu'on réclame de tous côtés une réglementation plus systématique et une simplification du droit fiscal, il ne faut pas se laisser tromper par cette convergence d'opinions et oublier les grandes divergences qui se manifestent lorsqu'il s'agit de décider les points à améliorer."

La question me semble ainsi très nettement posée, dans sa complexité, sous l'angle d'un sage réalisme exempt de tout doctrinarisme absolu. Je voudrais seulement que le gouvernement qui est seul à tenir dans ses mains le succès de l'entreprise, affirmât avec plus de conviction sa volonté d'aboutir.

Dans le Message — toujours cité — de 1938 le Conseil fédéral fixe les buts principaux à atteindre pour „réorganiser foncièrement et durablement les finances de la Confédération":

1° „Remplacer le régime des programmes financiers par un régime conforme à la Constitution.
2° Assurer l'équilibre des comptes de la Confédération, y compris les Chemins de fer fédéraux, et amortir la dette selon un plan.
3° Régler la répartition des recettes et des dépenses entre la Confédération et les cantons en délimitant la souveraineté fiscale autant que possible d'après le principe qui veut que la Confédération couvre ses dépenses ordinaires par des impôts indirects seulement."

Ce programme était nettement insuffisant. Le Conseil fédéral lui-même semble l'avoir admis et vouloir élargir le débat. Dans la circulaire aux cantons, déjà citée, il annonce son intention de consulter des experts, en 1945 déjà, et de leur soumettre ses travaux sur „le passage du régime transitoire des finances fédérales au droit fiscal constitutionnel, et, conjointement, sur les problèmes que posent la régle-

mentation et la simplification du système fiscal suisse, ainsi que la répartition des charges et ressources financières."

Il faut insister sur la nécessité d'envisager le problème dans son ensemble et de rechercher une solution comportant une transformation essentielle des institutions fiscales.

Des revisions partielles, des améliorations de détail ne pourraient pas mettre fin à l'incohérence existante. Dans un Etat fédératif comme la Suisse il est nécessaire de coordoner les intérêts de la Confédération, de 25 cantons et de 3000 communes, en tenant compte des conditions économiques et sociales, des besoins financiers, des revendications des différentes catégories de contribuables et des contingences politiques. Des concessions seront inévitables. Mais le compromis est difficile à réaliser. Si donc l'on veut aboutir à une décision satisfaisante pour l'Etat et pour le citoyen, il me paraît indispensable d'ouvrir, une fois enfin, le dossier complet et de retenir tous les aspects du procès.

Les postulats d'une telle réforme semblent pouvoir être formulés comme suit:

1° La Confédération doit obtenir les moyens financiers pour équilibrer ses comptes et amortir la dette de guerre.
2° La justice fiscale doit être instaurée par une répartition équitable des charges entre les contribuables et entre les cantons.
3° La structure fédéraliste de l'Etat doit être sauvegardée.
4° Le régime fiscal doit permettre le maintien d'une économie prospère.

Il n'y a pas de préséance dans la numérotation des postulats. J'indique d'abord ceux qui font à proprement parler l'objet direct d'un système fiscal dont le but est d'assurer les bases financières de l'Etat. Il importe, en effet, de déterminer l'importance des besoins à couvrir, avant de choisir les moyens et de répartir les ressources. Ensuite, doivent être considérées les modalités dont l'aménagement est subordonné aux considérations sociales, politiques et économiques dont aucune ne peut être ignorée. Il ne servi-

rait à rien, en effet, de construire l'équilibre financier de la Confédération sur l'injustice sociale, la dislocation de l'Etat fédératif ou la paralysie économique. L'édifice s'écroulerait. Tout se tient et le problème est indivisible.

C'est dans cet esprit que j'examine, maintenant, chacun des postulats énoncés.

A. Les besoins financiers.

Il n'est pas aisé d'établir des prévisions budgétaires pour les prochaines années. Une infinité de facteurs influenceront le rendement des recettes et le mouvement des dépenses et l'on est dans une totale ignorance à leur sujet. La fin de la conjoncture de guerre qui ne coïncide pas avec l'armistice; la reprise de l'activité économique, le degré d'occupation, le chômage, l'ampleur des importations et des exportations, ce sont autant de faits sur lesquels on ne peut rien conjecturer. Les finances fédérales en dépendront.

Cependant quelques données permettent de retenir au moins des approximations.

Le budget ordinaire a comporté, pendant les dix dernières années, une moyenne de dépenses de 560 millions et de 400 millions pendant les dix années précédentes. On doit tenir compte pour l'avenir de la charge mise au compte de l'Etat par la reprise de la dette des Chemins de fer fédéraux de 1 millard 300 millions. Cela représente 50 millions par an dont peu d'électeurs ont eu conscience en votant l'assainissement.

On suppute la dépense que comportera l'assurance-vieillesse, selon l'étendue des prestations qui seront attribuées.

La mise en vigueur du Plan Zipfel pour la création de possibilités de travail imposerait, de son côté, des prestations financières importantes.

Quoiqu'il en soit, il ne faut guère espérer que le budget ordinaire sera inférieur à 550 millions.

Mais la Confédération entretient un compte extraordinaire où figurent les dépenses pour la défense nationale.

A fin 1944 ces dépenses s'élevaient au total à 7034 millions. Les recettes extraordinaires ont permis d'amortir 2145 millions. Il reste donc un solde à amortir de 4888 millions. Selon les prévisions établies pour l'exercice 1945 on peut supputer que la dette de guerre sera de 5 milliards et demi ou 6 milliards.

Jusqu'en 1949 la Confédération dispose des recettes suivantes pour l'amortissement de ce compte:

1° L'impôt de défense nationale dont le rendement a été de 204 millions en 1944, y compris la part des cantons.

2° L'impôt sur le chiffre d'affaires qui a produit pour l'année écoulée 247 millions.

3° Le Sacrifice de défense nationale dont la part attribuée à la Confédération peut être évaluée à près de 500 millions.

Pendant les quatres années de 1946 à 1949 ces recettes ne se maintiendront pas toutes au même niveau. Les impôts sur le revenu seront inférieurs en raison de la diminution de l'activité industrielle. L'impôt sur le chiffre d'affaires peut, au contraire, être considéré comme stable.

En attribuant à la Confédération pendant ces quatre années 100 millions par an pour l'impôt de défense nationale, 200 millions pour l'impôt sur le chiffre d'affaires, on obtiendrait avec le Sacrifice de défense nationale, une recette totale de 1700 millions dont un milliard environ pourrait être appliqué à l'amortissement.

Le solde à amortir pourrait donc, approximativement, être estimé à 5 milliards au maximum. Sur la base d'un taux moyen de 3¾ % l'amortissement exigerait une annuité de 400 millions pendant 20 ans, ou de 311 millions pendant 30 ans. Le Conseil fédéral reconnaît que dans l'intérêt de l'économie générale, pour le maintien du crédit public et la sauvegarde de la monnaie, la dette de guerre doit disparaître rapidement. Je prends une moyenne entre les deux chiffres et je pars de l'hypothèse que l'amortissement s'effectuera par annuités de 350 millions.

Voilà sur quelle base financière devra donc être établi le programme des années à venir, à partir de 1949, terme prévu des mesures provisoires. Les besoins financiers de la Confédération représenteront 550 millions pour le budget ordinaire et 350 millions pour le budget extraordinaire. Ces montants devront être mis à sa disposition après avoir assuré aux cantons et aux communes les ressources nécessaires pour l'accomplissement de leurs propres tâches.

On comprendra au simple énoncé de ces chiffres, que le problème ne sera pas facilement résolu au moyen de formules théoriques.

B. La justice fiscale.

Dans la conception moderne, une répartition équitable des impôts doit être basée sur l'appréciation de la capacité fiscale, soit de la puissance économique des contribuables.

A puissance égale, impôt égal. L'application de cette maxime présente de sérieuses difficultés d'application. La justice n'exige pas une égalité mathématique, car la valeur réelle des biens, immeubles ou meubles, et la capacité que procure le revenu varient d'une région à l'autre, de la ville à la campagne, de la plaine à la montagne. Cependant, la diversité des systèmes cantonaux est une source d'inégalité parfois choquante que l'impôt fédéral accentue encore en s'ajoutant d'une manière uniforme aux impôts des cantons sans tenir compte des charges disparates qui en résultent.

Le souci d'équité exige des estimations et taxations très nuancées, une discrimination de tous les cas particuliers, une investigation très minutieuse. Les complications administratives et la procédure inquisitoriale qui en résultent sont une rançon que les contribuables ont quelque peine à acquitter.

La superposition des impôts aboutit aux excès que j'ai notés.

L'exemption totale ou partielle de certains éléments de fortune ou de certaines catégories de revenus que connaissent encore quelques lois cantonales est une source

d'inégalité difficilement conciliable avec l'obligation générale de contribuer aux charges publiques.

Enfin, la fraude fiscale dont l'habitude est presque générale en Suisse, n'est plus tolérable lorsqu'il s'agit de payer une dette contractée dans l'intérêt de tous et lorsque le déchet fiscal dont elle est cause comporte une augmentation sensible du fardeau supporté par les contribuables honnêtes. Une étude faite par l'Administration fédérale des finances au moyen des renseignements fournis par la taxation pour le sacrifice de défense nationale permet de juger, dans une certaine mesure, de l'étendue de la fraude fiscale pour les trois éléments de fortune constitués par les actions, obligations et dépôts d'épargne. Les chiffres suivants sont indiqués:

	Actions	Obligations	Dépôts d'épargne	Total
		en milliards de francs		
Total effectif	7,9	13	6,1	27
Montant déclaré	5,9	6,6	2	14,5
Montant exempté	0,5	3,7	2,1	6,3
Montant soustrait	1,5	2,7	2	6,2
En pour cent du total effectif	19 %	21 %	33 %	23 %

La révélation de ces chiffres à été une surprise pour beaucoup, mais pas pour les ministres des finances. Ils ont appris que la fraude n'est pas seulement le péché honni du capitalisme. Elle atteint la classe moyenne et elle sévit plus que partout dans les milieux de l'épargne. Or, il y a, en Suisse, 4 522 713 carnets d'épargne et de dépôts (fin 1943) soit plus d'un par habitant et le 93 % des dépôts sont inférieurs à 5000 francs. On voit à quelle profondeur dans la masse populaire descend le virus de la fraude. La statistique d'ailleurs n'est pas complète. Il faudrait y faire entrer encore les avoirs en numéraire (le milliard de billets thésaurisés), les assurances, les stocks, les créances privées, les réserves tacites, les passifs fictifs. La fraude sur les revenus n'est pas moins importante. On reconnaîtra que la morale

fiscale appelle un sérieux redressement. Mais, je l'ai dit, le climat créé par le système n'est pas favorable et l'on approuve sans réserve les observations faites à ce sujet par M. le Professeur H. Zwahlen (Gazette de Lausanne, 7 février 1945):

„Le jour où la loi fiscale sera de nouveau une loi véritable, élaborée par le parlement et revêtue de la sanction populaire, elle retrouvera peut-être une plus grande autorité et le citoyen aura une raison de moins de la transgresser, même si elle n'est pas meilleure pour autant."

„Le jour où auront disparu du droit fiscal certaines anomalies contraire à l'équité; le jour où le fisc cessera de ménager certains revenus tels les revenus agricoles et d'en surcharger d'autres, comme ceux des petites fortunes; le jour où l'Etat renoncera à redistribuer les richesses par le moyen de l'impôt; le jour enfin où la législation fiscale aura ce double caractère de permanence et de généralité qui assure à la loi sa véritable autorité, l'opinion se montrera moins indulgente encore à l'égard de la fraude. Elle acceptera d'autant plus facilement la sévérité de la répression que celle-ci s'exercera au profit d'une loi elle-même plus morale."

C. La structure fédéraliste de l'Etat.

Je me suis exprimé sur la nécessité de situer le problème fiscal sur son vrai plan qui est politique. La réforme est donc fonction de la structure de l'Etat. Dans un exposé fait au Grand Conseil bernois au début de la discussion du projet de loi fiscale, le 21 février 1944, M. le Conseiller d'Etat Guggisberg, ancien directeur des finances du canton de Berne, s'exprimait ainsi à ce sujet:

„Empêcher la Confédération de devenir un Etat unitaire est pour nous un devoir historique . . .

Une éviction des cantons serait une atteinte aux assises de notre édifice constitutionnel. Admettre même seulement l'idée que les autorités fédérales, en vertu de l'état d'exception, règlent à demeure la répartition fiscale,

ou que l'on pourrait restreindre toujours davantage par la méthode froide les finances des cantons et leur faire perdre peu à peu leur importance, serait ouvrir la voie à l'instauration d'un Etat fédéral unitaire. Il ne serait même pas nécessaire de reviser la Constitution pour en arriver là. C'est pourquoi les questions d'une compensation financière revêtent une importance capitale pour nos futures conditions de politique intérieure et de droit public."

L'histoire de l'Allemagne républicaine rappelle comment la centralisation fiscale a été un instrument de l'unification. Avant 1914 le régime fiscal allemand était basé sur l'autonomie des Etats. En 1919 la réforme Erzberger ravit aux pays germaniques leur indépendance financière. Un article paru au mois d'avril 1945 dans le „Volksrecht" traitant de l'éventualité désirable d'une reconstruction de l'Allemagne sur une base fédéraliste affirmait que „les Etats et les communes ne devraient pas être de simples agents payeurs du Reich, comme dans la centralisation nationale socialiste, mais posséder une souveraineté fiscale propre, à défaut de quoi leur indépendance n'existerait que sur le papier." Cette réflexion vaut pour la Suisse.

Dans son Message du 18 mars 1938, le Conseil fédéral s'est prononcé avec la plus grande netteté à ce sujet:

„Considérant l'accroissement des dépenses depuis la création de l'Etat fédératif, nombreux sont ceux qui se demandent où cela nous mènera. Si l'Etat continue à s'enfler et si la collectivité efface, comme il semble, de plus en plus, l'individu, nous connaîtrons finalement l'Etat totalitaire, qui s'immisce en tout et exige, aussi du point de vue financier, des sacrifices inadmissibles de ses citoyens. En persévérant dans cette voie, nous sapons les bases de notre Etat. Quel serait en définitive le sort des cantons? L'extension des dépenses de la Confédération ne soulève pas seulement un problème financier, à vrai dire très important. Elle met aussi et surtout en question le sort de la démocratie suisse, qui a son fondement dans la viabilité et une large autonomie des cantons ainsi que dans la liberté du citoyen."

On ne saurait être plus clair. Il n'est que de traduire dans les actes, et d'abord dans les lois, ces principes et ces idées d'une clairvoyance courageuse.

Pratiquement, l'indépendance des cantons ne pourra subsister que si les moyens financiers indispensables pour l'exécution de leur mission propre et l'accomplissement des tâches qui leur incombent en leur qualité d'Etats, leur sont assurés et s'ils sont en mesure de les acquérir librement et en vertu de leur propre volonté (Cf. Huguenin).

Le régime des subventions et des rétrocessions de recettes fiscales, dont j'ai montré les résultats, est aussi incompatible avec l'autonomie cantonale que les empiètements fiscaux de la Confédération. Mais je dois introduire ici des nuances et des réserves qui relèvent de l'expérience et des conditions naturelles de l'existence des cantons eux-mêmes.

Il est essentiel que les cantons soient en mesure d'agir, de leur propre initiative, dans les domaines qui relèvent de leur compétence, où leur action est indispensable pour la sauvegarde des droits, des intérêts et des biens d'ordre moral et spirituel dont la protection est justement le but, la fin de l'organisation fédéraliste de l'Etat. Ce sont, en premier lieu, toutes les matières qui sont liées à la culture propre à chacun de nos petits peuples dont le respect constitue l'essentiel des libertés réelles que nous défendons. Dans une conférence prononcée à Bâle, en février dernier, dans le cadre d'un cours d'instruction civique, M. le conseiller fédéral Etter, parlant des rapports de la Confédération et des cantons a démontré que, en raison de la constitution de notre sol et de notre peuple, avec ses trois races, ses quatre langues et ses deux religions, une centralisation dans le domaine culturel est une impossibilité. Les problèmes culturels sont du ressort des cantons et des communes. La Confédération ne doit et ne peut intervenir que subsidiairement lorsque ces organes locaux ne suffisent pas à la tâche.

Dans le domaine économique et social, par contre, on ne peut plus contester qu'une certaine unité de direction et d'influence ne corresponde aux nécessités et aux condi-

tions modernes de la production et des échanges. Les frontières économiques ne suivent pas les frontières politiques. D'autre part, le centre de gravité économique s'est déplacé par dessus les espaces cantonaux par l'effet de la concentration démographique et financière qui s'est opérée depuis l'industrialisation du pays. Il en résulte que l'intervention législative et financière de la Confédération est justifiée dans tous les cas où un intérêt commun primordial l'exige et que son aide est seule en mesure de permettre la réalisation d'une œuvre intéressant la communauté nationale. Je citerai la création des voies de communication et la mise en valeur du sol. On peut considérer aussi que les subventions fédérales jouent le rôle d'une caisse de compensation. Les recensements ont fait constater un mouvement démographique impressionnant vers les villes. Trente et une communes citadines ont absorbé, à elles seules, les deux tiers de l'augmentation totale de la population de 1850 à 1941. Mais, pendant la dernière période décennale, l'immigration rurale leur a fourni cinq fois plus d'habitants nouveaux que les naissances. La statistique du sacrifice de défense nationale a mis en évidence la concentration financière dans les villes. Il est instructif, à ce sujet, de constater que pour 405 millions de primes d'assurances encaissées sur tout le territoire suisse le 85,5 %, soit 345 millions, prennent le chemin de Zurich, Bâle et Genève. Comme la puissance démographique des villes leur est partiellement fournie par la campagne, leur fortune est drainée dans tous les vallons.

La statistique citée plus haut, nous apprend que quatre cantons, Uri, Schwyz, Obwald et Nidwald, reçoivent plus de subventions qu'ils ne perçoivent d'impôts cantonaux. Dans ces cantons, comme dans tous les cantons montagnards les dépenses de construction — routes, améliorations foncières, travaux de protection — absorbent toutes les recettes. Les dépenses sociales n'y ont qu'une place réduite. A Uri, par exemple, nous avons d'un côté 2 314 000 francs pour 645 000 francs seulement de l'autre. Dans les cantons mieux situés, par contre, se sont les dépenses sociales qui

sont les plus importantes. Ainsi à Berne 28 millions contre 14, à Zurich 24 millions contre 12, dans le canton de Vaud, 12 millions contre 7.

D'un côté, la satisfaction des besoins primaires absorbe toutes les ressources, de l'autre, il est possible, heureusement, de développer le bien-être et le progrès social.

Une révision du régime des subventions basée sur une nouvelle répartition des tâches est nécessaire à la réforme financière. Je crois avoir justifié les discriminations qui paraissent devoir être retenues dans cet ordre d'idées, sans atteinte au fédéralisme.

D. La conjoncture économique.

Il serait vain de tenter l'édification du nouveau régime financier si le fondement économique n'est pas, en même temps, assuré. La charge fiscale doit être supportable pour l'économie générale du pays. Dans un pays dont la subsistance ne peut normalement être procurée, pour une grande part, que par l'appel aux livraisons extérieures, dont l'autonomie alimentaire n'existe pas, qui doit, en d'autres termes, importer, en temps normal, pour un milliard et demi de marchandises que servent à payer les exportations, le problème des prix joue un rôle considérable. Une coordination de la politique économique et de la politique fiscale est indispensable, en vue de maintenir notre capacité de concurrence pour l'avenir. Or, sur un revenu nominal de dix milliards laissant une marge de deux milliards après entretien de la nation, le fisc fait un prélèvement annuel qui dépasse 1 milliard et demi. Une enquête opérée dans 244 entreprises industrielles occupant 103 000 salariés a fait ressortir que l'Etat a prélevé trois huitièmes des bénéfices.

Dans l'élaboration des projets destinés à lutter contre le chômage, on s'est préoccupé de favoriser le maintien de l'activité industrielle par des allègements fiscaux. Une ordonnance du Département des Finances du 24 janvier 1945 règle le remboursement partiel de l'impôt sur les bénéfices de guerre pour assurer du travail. On demande dans les

milieux industriels la faculté de pouvoir constituer des réserves à cette fin sans s'exposer aux revendications du fisc. Il paraît en effet plus judicieux, sous réserve d'un contrôle, de laisser à disposition de l'économie privée les fonds indispensables à son activité que de les transférer à l'Etat qui les restituera, par la suite, sous la forme de subventions. Dans cet ordre d'idées, l'Angleterre et d'autres pays ont inauguré une politique fiscale conjoncturelle qui paraît pour le moins logique, en s'inspirant de la théorie de l'équilibre cyclique du budget. L'idée est défendable qui consiste à augmenter les prélèvements fiscaux en période de prospérité pour les réduire au moment de la dépression pendant laquelle l'Etat utilise les réserves précédemment constituées pour ranimer les investissements et soutenir le pouvoir d'achat. Il est vrai qu'il est tard pour créer les réserves et qu'il eut fallu y songer plus tôt. La Confédération l'a fait cependant, mais dans une mesure trop timide.

On le voit, la conciliation de toutes les exigences d'une réforme est chose malaisée. Il y faudra pourtant réussir. Comment? C'est ce que je veux essayer de dire, en examinant d'abord les idées, suggestions et projets qui ont été formulés jusqu'à présent et livrés à la discussion publique.

IX. Les projets.

Le gouvernement a confié à ses messages les idées générales qui inspirent sa politique. Il a étudié et discuté les propositions dont l'opinion publique a été saisie. Mais il n'a pas encore présenté son projet.

Dans de nombreux milieux, par contre, des études ont été entreprises dont les résultats sont connus et méritent un examen attentif. J'en fais ici la revue.

J'ai signalé déjà les postulats présentés au Conseil national en 1911 par le député Pflüger et en 1912 par la commission des finances demandant une réforme des finances fédérales. Pas moins de treize propositions furent formulées concernant de nouvelles recettes en faveur de la

caisse fédérale. On y trouva jusqu'à une participation de la Confédération au bénéfice des Chemins de fer fédéraux. Aucune suite n'y fut donnée.

Après la guerre de 1914-1918 la question suscita un nouvel intérêt. En 1920 M. le professeur Blumenstein (Ein schweizerisches Steuersystem) étudiant les principes d'un système fiscal suisse présenta une formule tendant à rénover complètement le régime existant. Examinant les répercussions probables de l'impôt sur les coupons que le Conseil fédéral se disposait alors à créer, il constatait l'impossibilité d'harmoniser un impôt fédéral direct avec les impôts cantonaux sans l'unification des 25 législations. Le même objet fiscal ne peut être imposé en même temps par l'Etat central et les cantons sans qu'il ne se produise une rupture d'équilibre. La seule solution satisfaisante serait donc, selon M. Blumenstein, de laisser aux cantons l'exploitation des impôts directs en faisant participer la Confédération au rendement. Mais cela n'est possible que si cette participation peut être calculée sur des bases uniformes. Les impôts cantonaux devraient donc être perçus selon des principes obligatoires sur tout le territoire. C'était la réalisation des contingents par l'unification du droit fiscal. L'idée n'éveilla aucun écho à ce moment-là.

*

Dans une publication parue en 1925 (Steuersystem und Steuerpolitik in der Schweiz) M. le Dr S. Schneider, secrétaire à l'Administration fédérale des contributions, suggéra une répartition des ressources sur la base suivante: A la Confédération seraient attribués tous les impôts de consommation et les impôts sur les transactions, à l'exception de l'impôt sur les successions et donations; les cantons conserveraient l'impôt personnel sur la fortune et le revenu.

*

En 1936, dans un rapport présenté à la Conférence des directeurs des finances à Aarau M. C. Higy exprimait l'avis qu'une réforme devrait comporter une adaptation des sub-

ventions et des parts à la situation des cantons en prenant en considération leur capacité fiscale; que tout impôt fédéral direct ajouté à l'impôt cantonal aboutissant nécessairement à une distribution fiscale trop unilatérale devrait être écarté et que le système des contingents devrait être utilisé après avoir été modernisé. A cette fin M. Higy proposait un compromis:

„La taxation de l'ensemble du revenu et de la fortune est faite dans toute la Suisse, d'après les mêmes principes, par les organes cantonaux, en collaboration avec les autorités fédérales. La capacité fiscale ainsi fixée sert de base à la répartition du contingent. Les taxations cantonales antérieures sont abandonnées. Les cantons perçoivent leurs impôts sur la base de la taxation fédérale. Mais ils sont absolument autonomes dans la perception des impôts. Ils déterminent librement leur système fiscal (impôt sur le revenu ou sur le produit du travail, impôt général ou partiel sur la fortune, etc.), les exemptions subjectives et objectives, les taux, etc. Il ne s'agirait pas d'une sorte d'impôt supplémentaire, d'un supplément à un impôt fédéral. Le système ne changerait en somme rien aux usages des cantons et se bornerait à effacer la dualité de la taxation cantonale et de la taxation fédérale. Le nouveau système pourrait être caractérisé comme il suit: centralisation dans le recensement des ressources fiscales, fédéralisme dans leur exploitation."

M. Higy a établi des directives et une échelle de répartition en vue de l'application du système des contingents.

*

M. Amstutz, directeur de l'Administration fédérale des contributions, a pris position, au contraire, contre les contingents cantonaux, dans une publication récente. Ce système lui paraît impraticable, en raison des besoins financiers considérables de la Confédération qui ne seraient pas couverts, en raison aussi de la difficulté à établir une échelle de répartition et d'obtenir le paiement par les cantons. Au

lieu d'un problème financier fédéral on aurait ainsi 25 problèmes cantonaux dont la solution serait peu aisée, puisque tous les cantons seraient probablement dans l'obligation de reviser leurs lois pour être en mesure de tenir leur engagement.

M. Amstutz rejette également l'impôt fédéral direct. Il préconise un alignement volontaire des lois cantonales et des concessions en vue d'une unification du droit.

*

Divers projets récents se sont fondés sur une utilisation et une extension de l'impôt à la source.

Le projet Keller-Imhof envisage la perception d'un impôt à la source sur le revenu des capitaux et assurances dont le produit serait réparti pour les trois quarts aux cantons et communes et pour un quart à la Confédération.

Le projet Eibel et Déonna part de la même idée mais renverse la répartition et attribue le produit total à la Confédération.

Le projet Streuli modifie les deux précédents en ce sens que l'impôt retenu à la source ne serait pas définitif mais compensé avec l'impôt dû aux cantons et communes sur les capitaux. C'est l'impôt anticipé qui a été introduit en 1944.

Un quatrième projet, celui de M. Régamey (Les finances de la Confédération et le fédéralisme 1942), utilise l'impôt à la source comme moyen de réaliser les contingents. L'accueil a été sympathique et un comité a été constitué dans le canton de Vaud en vue de défendre cette solution qui s'inspire de la préoccupation essentielle de sauvegarder l'autonomie absolue des cantons.

M. Régamey prévoit la perception de l'impôt à la source par une fiduciaire intercantonale, afin d'éviter toute intrusion d'une autorité fédérale dans le ménage fiscal des cantons. Le produit en reviendrait exclusivement aux cantons et serait réparti à chacun selon ce qui aurait été payé par ses contribuables. La Confédération n'y aurait aucune

part directe, mais chaque canton lui fournirait un contingent d'argent prélevé sur sa propre part. Le contingent de chaque canton serait fixé en tenant compte de l'ensemble de ses ressources et de ses charges. Le montant total nécessaire à la Confédération serait déterminé, chaque année, par l'Assemblée fédérale et la répartition entre les cantons serait établie par des experts.

La Confédération ne percevrait aucun impôt direct et ne verserait aucune subvention. Les subventions seraient éventuellement compensées avec les contingents. Les cantons dans le besoin recevraient une aide des autres cantons.

M. E. Huguenin, dans la thèse citée, s'est rallié aux propositions de M. Régamey; mais pour la détermination des contingents il estime nécessaire une uniformisation des systèmes fiscaux des cantons. Cette révision générale ne devrait pas être imposée par ukase fédéral, pour sauvegarder l'autonomie des Etats fédérés. Ceux-ci y procéderaient librement et pour les y contraindre au besoin, toutes les parts et subventions seraient supprimées. Dans la nécessité où ils se trouveraient d'exploiter intégralement leur matière fiscale, ils adopteraient une législation moderne comprenant l'impôt général sur le revenu avec l'impôt complémentaire sur la fortune.

*

M. le conseiller d'Etat Guggisberg a émis la suggestion suivante dans son exposé du 21 février 1944:

Un partage des recettes devra être effectué en prenent en considération la nature des sources économiques, selon qu'elles intéressent tout le territoire de la Confédération ou bien sont limitées aux régions cantonales. Les douanes, taxes de consommation et de trafic appartiennent ainsi naturellement à la Confédération. Le trafic immobilier est réservé aux cantons.

Une participation de la Confédération aux impôts directs est une nécessité d'ordre budgétaire en raison des besoins financiers. Mais une exploitation commune de cette

matière n'entre pas en considération, car la concurrence des administrations fiscales crée une situation intolérable pour les contribuables et l'évolution historique et politique s'y oppose. Par contre, la Confédération, en cas de besoin, doit pouvoir revendiquer une part de ces impôts. M. Guggisberg estime nécessaire un système d'imposition homogène qui serait réalisable par le moyen d'une loi fédérale fondamentale imposant aux cantons un droit matériel impératif. Pour tenir compte de la diversité économique du pays et des périodes de crise, une mutation des charges serait envisagée par un dégrèvement des cantons atteints dans leurs finances et une augmentation de la contribution imposée aux cantons mieux lotis.

*

M. le D. L. Fromer, M. E. Geyer, dans des publications toute récentes, et le mouvement de Redressement national proposent l'institution de suppléments à l'impôt cantonal en faveur de la Confédération, après l'uniformisation du droit fiscal. Pour M. Geyer et le Redressement national, cette unification devrait être réalisée sur la base d'une loi fédérale cadre (Rahmengesetz); pour M. Fromer par la voie d'un concordat intercantonal.

*

Le Parti communiste suisse, dans le programme voté à Zurich en mars 1944 a défini son attitude. Il revendique l'abrogation de tous les impôts indirects, l'abrogation de toutes les lois fiscales des cantons, l'institution d'une législation fiscale fédérale unique et l'amortissement des frais de mobilisation par les bénéfices de guerre.

*

A titre de mesures provisoires M. le Dr A. Bietenholz, fonctionnaire au Département des Finances de Bâle-Ville, a suggéré un moyen de lutter contre la fraude fiscale par l'introduction d'un certificat d'imposition (Versteuerungs-

nachweis). La Presse socialiste a réservé un accueil favorable à cette mesure qui consisterait dans l'obligation pour tout contribuable de produire une déclaration de l'autorité fiscale et faire la preuve que ses titres ont été déclarés pour pouvoir en percevoir le revenu ou les aliéner. Tant que l'impôt ne serait pas payé, les titres et leurs revenus seraient bloqués. Cette mesure aurait une durée de trois ans.

Dans le même ordre d'idée, certains milieux persistent à réclamer la levée du secret bancaire.

D'aucuns imaginent pouvoir résoudre le problème financier par la nationalisation des grandes industries, des assurances et des banques.

D'autres pensent encore à une dévaluation du franc suisse.

D'autres aussi estiment plus simplement que l'Etat ne paiera pas ses dettes.

*

Toutes ces suggestions, ces idées, ces projets sont au stade de la discussion publique. Aucune initiative populaire, ni motion parlementaire comportant un projet précis et complet de réforme n'ont encore été présentées.

Seule, cependant, une initiative du canton de Zurich, est entrée dans le domaine de la réalisation pratique. Mais elle a une portée limitée. Faisant usage du droit que confère aux cantons l'article 93 de la Constitution fédérale, le Conseil d'Etat Zurichois exécutant une décision du Grand Conseil a déposé une initiative conçue dans les termes suivants:

„Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale sont invités à prendre, en corrélation avec la réforme des finances fédérales, des mesures qui, tout en tenant compte de la diversité des conditions économiques et sociales des différents cantons, assureront sur tout le territoire de la Confédération une taxation et une imposition uniformes des contribuables, interdiront les arrangements fiscaux et réprimeront toutes les infractions par des sanctions."

Je termine ainsi cette revue que je crois complète.

Un examen critique est nécessaire. Il me suggère quelques observations que je dois exposer avant d'aborder l'étude des propositions qui seront la conclusion de cette étude.

X. Observations critiques.

Si je me place au point de vue des postulats que je considère comme essentiels à une réforme fondamentale rationnelle, je jugerai les divers projets que j'ai présentés sommairement à la lumière des considérations qui se rapportent aux nécessités financières, à la justice fiscale et au fédéralisme. On y ajoutera le besoin de simplification et d'unité qui tout en étant une revendication accessoire n'en a pas moins une importance psychologique et pratique qui doit être retenue.

On remarquera immédiatement que la complexité du problème ne souffrira pas de solutions schématisées. Un compromis est inévitable dans ce domaine comme dans tous les problèmes suisses. Le fédéralisme d'ailleurs est lui même un compromis fondamental, une réussite dans la conciliation pratique des diversités, pour ne pas dire des contraires.

Du point de vue financier le projet Keller-Imhof ne donne pas satisfaction. Sur le produit de l'impôt à la source estimé à 240 millions la Confédération ne recevrait que 60 millions, c'est à dire moins que sa part à l'impôt de défense nationale.

Le projet Eibel-Deonna est, par contre, acceptable. Cependant, l'impôt à la source considéré comme seule participation de la Confédération aux impôts directs présente des inconvénients qui ne sont pas négligeables. Cette formule ferait supporter au revenu de la fortune mobilière la charge exclusive de la dette de guerre. A côté du fait que cela paraît irrationnel, il en résulterait cette conséquence que les cantons industriels et les villes seraient profondément atteints dans leur situation financière. Leur système fiscal est, en effet, basé sur l'imposition des capitaux. Or,

selon un calcul de l'Administration fédérale des contributions, les titres déclarés pour le sacrifice de défense nationale représentent une part importante de la fortune des personnes physiques dans les cantons:

Zurich	49 %
Berne	34 %
Schaffhouse . . .	45 %
Neuchâtel . . .	43 %
Genève	49 %
Bâle	48 %

La proportion est encore plus sensible pour la fortune des personnes morales. Elle est naturellement moins grande dans les cantons agricoles.

Pour l'ensemble des cantons le manque à gagner résultant de l'interdiction d'imposer les capitaux soumis à l'impôt à la source et de la suppression de leur part à l'impôt fédéral s'élèverait à 130 millions environ. Les finances des cantons villes en seraient complètement bouleversées et l'on ne voit pas comment l'équilibre pourrait être rétabli. Une proposition de ce genre a, de ce seul fait, peu de chances d'être acceptée.

L'impôt à la source contient d'autres défauts. Il exige un taux uniforme et élevé et ne permet pas de tenir compte de la capacité fiscale. Ainsi se crée une inégalité de traitement entre le revenu de la fortune et le revenu du travail et une imposition excessive du petit rentier. La justice fiscal n'est pas satisfaite.

Cependant, l'impôt à la source est considéré, à juste titre, comme le seul moyen pratique de lutter contre la fraude fiscale dans le domaine du capital mobilier. De nombreux Etats le connaissent depuis de longues années. Il est entré dans l'arsenal de nos lois avec l'assentiment de la grande majorité de l'opinion. Ses inconvénients sont corrigés par l'imputation admise dès 1944. Sous la forme d'impôt anticipé il constituera certainement un élément utile de la réforme fiscale, malgré quelques complications ad-

ministratives qui pourront d'ailleurs être atténuées après expérience. Mais la perception de l'impôt à la source ne se conçoit que sur le plan fédéral. Les capitaux ne connaissent pas les frontières cantonales. Une centralisation est donc nécessaire. C'est une concession que les cantons doivent accepter. Peut-on dire que c'est une atteinte grave à leur autonomie et que leur indépendance en est compromise? Je ne le pense pas et d'ailleurs la justice fiscale a aussi des exigences qui sont impératives. Une conciliation s'impose.

*

Le projet Régamey ne suscite aucune objection de principe. Il appelle, par contre, des réserves d'ordre pratique dont je veux brièvement examiner les principales.

La plus grande difficulté réside dans la détermination des contingents. Une échelle rigoureusement exacte ne peut résulter que d'une estimation des ressources et des charges des cantons faite en vertu de règles uniformes. Ces règles, M. Régamey ne veut pas les confier à une loi fédérale afin d'éviter l'emprise et la tutelle du pouvoir central sur les cantons. Un concordat intercantonal ne paraît pas réalisable. Le refus d'un seul canton, toujours possible avec le referendum obligatoire ou facultatif, suffirait à rendre tout le système inapplicable. Tout le programme financier de la Confédération serait à la merci des électeurs de l'un quelconque de nos Etats. C'est inadmissible.

M. Régamey a songé à une expertise de personnalités compétentes et impartiales. Il ne dit pas qui les nommerait et quelle serait la procédure. Ces experts ne pourraient d'ailleurs pas ignorer les éléments objectifs d'appréciation. Comment les réuniraient-ils? Une telle méthode serait une source de contestations et de conflits permanents. On en viendrait nécessairement à la taxation unifiée que M. Régamey repousse par principe.

L'objection la plus grave est que les contingents ainsi conçus ne fourniraient pas à la Confédération les moyens d'équilibrer ses comptes.

Deux éventualités se présentent. Ou bien l'impôt à la source peut être compensé avec les impôts cantonaux. Dans ce cas les cantons devront augmenter les autres impôts pour se couvrir des contingents. Ou bien l'impôt à la source n'est pas récupérable et dans ce cas la dette de guerre sera payée uniquement par les possesseurs de la fortune mobilière et surtout par les cantons industriels.

M. Régamey propose éventuellement de compenser les contingents avec les subventions. On se heurte à un autre obstacle. Quelle serait, en effet, la situation pour les quelques cantons montagnards qui reçoivent des subventions supérieures à leur contingent? Le canton d'Uri, par exemple, qui reçoit 2 301 000 francs de subventions a une recette fiscale propre de 366 000 francs. Même si son contingent était réduit à zéro, il lui manquerait une recette de 2 millions. Le canton serait ruiné. J'ai dit mon opinion sur le rôle compensatoire que jouent les subventions entre les cantons. Je ne crois pas que leur suppression soit possible, ni équitable, ni même désirable du point de vue de l'intérêt de la communauté nationale dont l'équilibre et la prospérité excluent absolument la stagnation économique et sociale des cantons à ressources financières limitées. Uri et d'autres cantons de la montagne sont des membres égaux de la Confédération, qui ont des droits égaux à la richesse nationale dont l'expression comptable ne leur est pas favorable mais dont la création est aussi le résultat de leur effort.

M. Régamey a cherché à échapper à cette conséquence de son système et a proposé de faire appel à l'entr'aide intercantonale. Il s'obstine, bien à tort, à considérer la subvention comme un acte d'assistance financière, et ne se rend pas compte, semble-t-il, de l'importance du facteur psychologique. Il ne faut précisément pas que les cantons pauvres soient enclins à s'habituer à la charité des plus riches. Leur goût de l'indépendance et de l'effort y périrait. C'est d'ailleurs une illusion, car peu de cantons accepteraient cette charité confédérale et moins encore seraient disposés à la faire.

M. Régamey a eu le mérite de réveiller l'intérêt pour une formule trop vite oubliée et de susciter un mouvement d'opinion en faveur des contingents. Mais son système tel qu'il est conçu à l'origine et sans remaniements fondamentaux est pratiquement irréalisable.

*

Les propositions qui consistent à imposer aux cantons un droit fiscal matériel uniforme (Fromer, Geyer, Guggisberg) ne tiennent pas compte de la diversité économique des cantons. J'ai, à dessein, donné des renseignements d'ordre statistique à ce sujet dans le chapitre qui traite de la structure économique de la Suisse.

La composition de la fortune et du revenu imposables sont très différents.

Par exemple, la part de la fortune imposée pour le sacrifice des personnes physiques par rapport à la fortune totale représente à Zurich le 25 %, à Bâle-Ville le 17 %, à Genève le 30 %, à Schwyz le 51 %, à Fribourg le 40 %, en Valais le 50 %.

L'impôt de défense nationale indique d'autre part quel rendement fournit dans chaque canton l'imposition du revenu sur des bases uniformes. La disparité est énorme entre les cantons industriels et les cantons villes.

On sait aussi à quelles fluctuations est soumis le revenu agricole.

Il n'est, dès lors, pas douteux que le système de l'impôt sur le revenu avec impôt complémentaire sur la fortune est inapplicable dans les cantons agricoles, où la majorité des contribuables est composée de petits paysans. Le Conseil fédéral, dans sa circulaire aux cantons du 8 décembre 1944, tout en recommandant une révision des lois cantonales en vue de créer „une certaine ressemblance entre les impôts cantonaux directs et l'impôt fédéral pour la défense nationale" reconnaît qu'il ne peut s'agir d'une „adaptation simpliste qui ne tienne pas compte des différences économiques et historiques". On devrait viser, dit-il, „tout au

moins, à définir les notions fondamentales de fortune et de revenu et à fixer la procédure de manière qu'il soit partout possible, sur la base d'une seule et même déclaration d'impôt, de faire les taxations tant en vue des impôts fédéraux que des principaux impôts directs des cantons et des communes". Le gouvernement, on le voit, est conscient de la situation et modeste dans ses vœux.

*

Le programme du Parti communiste relève davantage de la politique partisanne et de la lutte de classes que de la science financière et fiscale. Il ne se prête guère à la discussion. Dans un régime communiste, le capitalisme privé est remplacé par le capitalisme d'Etat. Les moyens de production appartienent à l'Etat (articles 4, 5, 6, 7 de la Constitution de l'U.R.S.S. du 5 décembre 1936). L'impôt sur la fortune et le revenu ne s'y conçoit pas facilement. Pourtant des impôts existent. Ils sont centralisés dans les mains de l'Etat central et non des Etats fédérés. „Sont du ressort de l'U.R.S.S. en la personne des organes supérieurs du pouvoir et d'administration d'Etat" . . .

„L'approbation du budget unique de l'U.R.S.S. ainsi que des impôts et recettes affectés au budget de l'Union, au budget des Républiques et aux budgets locaux . . . (article 14 de la Constitution)."

La base de tout le système fiscal de l'U.R.S.S. est constituée, presque exclusivement par la taxe sur le chiffre d'affaires introduite par la réforme fiscale de 1930. Le tarif diffère d'après la nature et la qualité des objets vendus. La taxe ne frappe qu'une fois le même objet. Elle varie de 1 % pour la viande à 93 % pour le pétrole.

En 1935 le rendement de cet impôt de consommation était estimé au budget à 52 milliards de roubles.

A cette époque la contribution moyenne par tête de population était évaluée à 300 roubles. Les salaires variaient de 1100 à 100 000 roubles par an. Le salaire moyen était de 1700 roubles. (Renseignements donnés par la revue améri-

caine The Tax Magazine = Revue de Science et de législation financière, 1936, page 34.)

Selon un rapport de la Société générale de Belgique du 27 février 1945, le produit des impôts de consommation en U.R.S.S. était en 1941 de 124 milliards de roubles; il avait baissé à 71 milliards en 1943 en dépit d'une augmentation de taux, en raison de la réduction du niveau de vie due à la guerre.

*

La suggestion Bietenholz a rencontré l'opposition formelle du Département fédéral des Finances pour des raisons d'ordre divers qui se peuvent résumer comme suit: complication de la procédure, liquidation des valeurs mobilières, thésaurisation, fuite des capitaux vers les valeurs réelles, chute des cours en bourse, paralysie des émissions d'emprunts public, etc. Le projet n'a pas survécu.

La nationalisation de certaines entreprises procureraitelle des ressources nouvelles à l'Etat? Ce n'est pas certain. L'exemple des chemins de fer est probant.

Une information de Finlande reproduite par l'Agence anglaise Exchange annonçait, il y a quelques mois, que la commission de contrôle russe s'était opposée à la nationalisation des grandes entreprises et des banques revendiquée par le parti socialiste finlandais. Le motif de cette opposition était que ces nationalisations rendraient très difficile à la Finlande l'accomplissement de ses engagements à titre de réparations parce qu'elles auraient pour conséquence de diminuer la capacité de production du pays.

En Suisse, deux groupes d'entreprises sont déjà fortement nationalisés: les entreprises électriques et les banques. Les premières appartiennent en partie aux communes, les secondes aux cantons et communes. Les banques cantonales et les instituts communaux possèdent le 52% du capital de tous les établissements financiers.

On a proposé de soumettre les entreprises d'utilité publique aux impôts fédéraux dont elles sont actuellement exonérées. Cette suggestion me paraît inspirée surtout par

un esprit de concurrence, car, du point de vue financier, je ne saisis pas l'avantage que l'on trouverait à soustraire ainsi aux cantons et communes des profits qui seraient transférés à la Confédération. La réciprocité devrait, en tout cas, être assurée par l'assujettissement des entreprises fédérales aux impôts cantonaux et communaux. Le résultat serait nul et le fédéralisme n'y aurait rien gagné.

*

La dévaluation du franc suisse est plus tentante. Mais c'est aussi un leurre. Une dévaluation de 30 % procurerait un bénéfice comptables de 1200 millions par réévalution du stock métallique. Or, la dette à amortir est de 5000 millions. Le problème ne serait donc pas résolu et le pays supporterait le préjudice du renchérissement des importations, de la hausse des prix et de l'appauvrissement, sans pouvoir bénéficier de la prime à l'exportation qui pourrait en résulter si les autres pays ne réagissaient par un égal alignement de leur monnaie. La dévaluation ne peut pas être une mesure monétaire profitable. Elle ne peut être tolérable que dans le cadre d'arrangements internationaux en vue de rétablir l'équilibre des prix sur le marché mondial. Il est bien probable d'ailleurs que l'on ne permettrait pas à la Suisse de manipuler sa monnaie au gré de son seul avantage. Les nations dirigeantes l'ont laissé entendre et les principes de Bretton Woods ne seront pas tous oubliés dans les conventions de la paix.

Quant à se résigner à la faillite de l'Etat pour esquiver le problème de la péréquation financière, c'est une conception enfantine, qui ne retient pas l'attention. La Suisse dont la seule richesse est le travail de ses habitants, la sécurité de sa parole, son honnêteté, son crédit et dont le quart de la population vit des échanges avec l'extérieur, ne peut pas se permettre de perdre la confiance des autres peuples. Elle tiendra ses engagements. Elle payera sa dette de guerre qui est d'ailleurs une dette strictement interne. Je veux essayer de voir comment la Confédération en trouvera les moyens.

XI. Propositions.

Je reprends les postulats de la péréquation financière et je me propose de chercher s'il est possible de concilier l'équilibre financier de la Confédération, le retour à un régime fiscal constitutionnel et conforme à la structure fédéraliste de l'Etat, la justice fiscale par une équitable répartition des charges étant sauvegardée.

C'est la quadrature du cercle, pensent d'aucuns. Peu importe, il y faut entrer.

La compensation financière entre la Confédération et les cantons ne pourra être pleinement réalisée sans une modification préalable de la répartition des tâches. La reconstruction fédéraliste du système fiscal exige impérieusement que les cantons reprennent leur indépendance en acceptant leurs responsabilités. Il est des domaines, spécialement ceux qui touchent aux problèmes d'ordre culturel, où les cantons devront avoir le courage de renoncer aux subventions de la Confédération pour éviter sa tutelle.

Dans son projet de réforme constitutionnelle du 18 mars 1938, le Conseil fédéral a posé les deux principes suivants pour la réforme du régime des subventions:

1⁰ „L'aide de la Confédération doit servir à atteindre un but intéressant l'ensemble de la Suisse ou une grande partie du pays;

2⁰ La Confédération ne doit intervenir que si le but visé ne peut être atteint suffisamment sans subventions."

„Une graduation des subventions selon l'importance et l'utilité du but visé, la situation du bénéficiaire et l'ampleur des travaux ou livraisons qui font l'objet de l'aide fédérale" est envisagée par le gouvernement.

Une suppression totale de certaines subventions pourrait même, à mon avis, être effectuée. Des normes précises sont, de toute manière, indispensables pour guider l'activité future des pouvoirs publics. Le peuple doit, une fois enfin, être appelé à se prononcer et à choisir la voie.

Pour notre étude, seules nous intéressent directement les subventions versées aux cantons pour leurs propres tâches. En me plaçant au point de vue que j'ai exposé sur le rôle compensatoire des subventions je pense que celles qui concernent la mise en valeur des richesses nationales, l'aménagement des voies de communication qui intéressent le pays entier et certaines tâches de politique sociale devraient être maintenues. Celles, par contre, qui se rapportent aux activités qui relèvent essentiellement des compétences cantonales, comme l'enseignement, les sports, l'assistance, la police n'ont pas de justification du point de vue fédéraliste. Leur suppression comporterait un allégement financier sensible pour les finances fédérales.

Mais il y a, dans cette matière, une autre considération qui est à retenir. L'Etat, de plus en plus, est intervenu pour la réglementation et le soutien de l'économie privée. Sans parler de l'économie de guerre qui répondait à des circonstances et des nécessités exceptionnelles, la direction de l'activité productrice et de la répartition des richesses a été en grande partie, déjà avant la guerre, absorbée par la Confédération. Le Conseil fédéral a reconnu lui-même que nous sommes sur la voie du totalitarisme. Une démobilisation de l'étatisme est urgente. Mais, je fais immédiatement cette réserve: un retour pur et simple au libéralisme absolu ne se peut même imaginer. L'économie de demain sera dirigée. La question qui se pose est de savoir si elle sera dirigée par l'Etat ou par les professions organisées sous le contrôle de l'Etat. Notre liberté, avec notre prospérité, en dépendent.

Dans ce domaine aussi une limitation des interventions de l'Etat procurera des économies. La réforme financière serait incomplète si cet aspect en était ignoré.

*

Je l'ai exposé et démontré par les chiffres, une des causes de la confusion qui règne dans le régime financier réside dans les empiètements du fisc fédéral sur le domaine

des impôts cantonaux et dans la contrepartie que représentent les parts légales des cantons aux recettes fédérales. Une clarification est nécessaire pour établir un départ entre les matières exploitées par chaque souverain. Les cantons doivent abandonner à la Confédération la totalité des recettes qui lui sont attribuées et puiser dans leur propre domaine fiscal les ressources qui leur sont nécessaires.

Si l'on examine les comptes de l'année 1943, on constate qu'un certain nombre de chapitres concernant les parts disparaîtront de la liste après 1949: la contribution de crise, l'impôt sur les bénéfices de guerre, le sacrifice de défense nationale. L'impôt à la source sous sa forme actuelle d'impôt anticipé ne comporte plus de part pour les cantons. Les montants non compensés appartiennent à la Confédération. Il restera comme parts légales en vigueur: le monopole de l'alcool, la taxe d'exemption du service militaire, les taxes de patentes, les taxes d'inscriptions au Registre du commerce, le bénéfice de la Banque nationale, les droits de timbre et l'impôt de défense nationale. Il n'y a aucune raison de principe pour que les cantons aient une participation à ces recettes, à l'exception des remboursements des frais de perception lorsqu'elle leur est confiée et à l'exception du dividende de leurs actions de la Banque nationale. Dès le moment qu'on admet que certaines tâches relèvent de la compétence fédérale, il est rationnel et logique d'attribuer à la Confédération, comme de son ressort exclusif, la recette qui est liée à cette compétence. Autre chose serait de reprendre certaines tâches pour les restituer aux cantons. Sous cette réserve, je pense que les cantons peuvent renoncer à toutes les parts légales.

*

La répartition des compétences fiscales ne peut plus être réglementée en vertu de la maxime: impôts directs aux cantons, impôts indirects à la Confédération. La définition manque et celles que nous proposent la doctrine et les auteurs ne s'accordent pas avec les réalités objectives de notre

pays. Les critères sont d'ordre économique et technique. Les recettes qui sont liées, de par leur nature, à une activité économique centralisée appartiennent naturellement à la Confédération: postes, télégraphes, téléphones, chemins de fer. D'autres recettes ne peuvent pratiquement être perçues que d'une manière uniforme et sur le territoire de la Confédération: droits de douane, taxes de consommation, taxes de trafic mobilier, impôt à la source. On peut faire une exception pour les transactions immobilières dont le cantonnement dans les frontières cantonales ne comporte pas d'inconvénients. Tous ces impôts peuvent faire partie du domaine fédéral.

Aux cantons reviennent les impôts sur la fortune et le revenu non pas pour des raisons de principe, mais parce que pratiquement la perception de ces impôts ne peut être assurée rationellement que sur le territoire cantonal. Les considérations d'ordre personnel y jouent, en effet, un rôle important. La connaissance des contingences locales et des conditions individuelles sont nécessaires pour les estimations. D'autre part, ainsi que je l'ai souligné déjà, la structure économique est très disparate et exige une adaptation aux diversités pour aboutir à une égalité réelle et non théorique. Plus on se rapproche du contribuable, plus on a de chance d'obtenir une exacte appréciation et plus on facilite aussi la taxation et la perception. Les facteurs d'ordre psychologique sont ici d'importance primordiale. La schématisation qui procéderait inévitablement d'une unification ne crée pas un climat favorable. Il doit donc être admis comme certain que ces sources de recettes appartiennent naturellement aux cantons.

Sur ces bases la répartition semble pouvoir être effectuée sans difficultés techniques. Sous l'angle politique, satisfaction serait obtenue par les fédéralistes dont les revendications sont légitimes. Financièrement, la solution serait également acceptable comme on le verra plus loin en établissant les budgets.

*

Il reste à trouver les moyens d'équilibrer le compte extraordinaire de la Confédération, c'est à dire d'assurer l'amortissement de la dette de guerre sans porter atteinte à l'autonomie financière des cantons.

Le Conseil fédéral et de nombreux milieux expriment l'opinion que cette tâche ne pourra pas être assumée sans que la Confédération ne reçoive une part des impôts directs. Ainsi formulée cette proposition est inacceptable, car elle entraîne avec elle la permanence des confusions actuelles. Il est incontestable que les recettes constitutionnelles ne suffiront pas. Mais cela n'est pas un motif valable de faire durer davantage l'illégalité. Légaliser l'impôt fédéral direct n'est pas une solution conforme au postulat fédéraliste. Il ne faut pas s'y résigner. Dès lors, je crois qu'il n'est pas d'autre issue pour sortir de l'impasse que les contingents cantonaux.

L'article 42 de la Constitution pose le principe des contributions des cantons. Une loi fédérale doit en régler le paiement en tenant compte de leur richesse et de leurs ressources imposables. On sait que c'est là que git la difficulté, que pour dire vrai, l'on n'a jamais essayé de surmonter.

A mon avis, l'échelle et la répartition des contingents ne peuvent équitablement et pratiquement être établies que sur la base d'estimations objectives. Les lois fiscales actuelles des vingt-cinq cantons ne fournissent pas des éléments d'appréciation suffisants. Leur diversité est telle qu'aucune appréciation des ressources respectives ne saurait être fondée sur elles.

Certains milieux suggèrent une révision des lois cantonales en vue de les amener à l'unification. Cette unité ne convient pas; j'en ai dit les raisons. Les expériences tentées ne laissent d'ailleurs pas espérer que les nombreuses révisions nécessaires pourront être adoptées dans un délai rapproché. St-Gall et Berne l'ont réussie en 1944, Argovie en 1945. Quand on sait quelles concessions le législateur bernois a dû faire aux milieux agricoles pour obtenir leurs

suffrages, on se prend à douter du succès d'autres tentatives. Le peuple vaudois a rejeté un article constitutionnel. Dans d'autres cantons encore les contribuables-électeurs ont fait preuve de lassitude et de mauvaise humeur: à Bâle, Zurich, Zoug, Obwald, des lois partielles ont été rejetées. Le canton de Schwyz vient de rejeter (25 communes contre 5) une loi adaptant le système à l'impôt de défense nationale. Neuchâtel, Valais et Genève ont des lois en chantier, mais on ne peut conjecturer de leurs chances. Et l'équilibre des comptes fédéraux ne peut attendre.

Pour déterminer la capacité contributive de chaque canton je crois donc qu'il est nécessaire de procéder à une estimation de la fortune et du revenu imposables en vertu de règles uniformes établies par une loi fédérale obligatoire pour tous les cantons. Le contingent à fournir sera fixé d'après cette estimation. Celle-ci servira également de base à l'imposition cantonale. Une seule déclaration et taxation suffira. Par contre, chaque canton conservera l'entière liberté de percevoir son impôt d'après les normes qu'il aura choisies. Il pourra répartir la charge fiscale en tenant compte de ses conditions particulières, imposer la fortune et le revenu globaux ou une partie seulement de l'un ou de l'autre, fixer les dégrèvements et les exemptions et les taux. L'unité d'estimation serait réalisée en maintenant la nécessaire diversité d'imposition.

Ce système, on le voit, s'inspire de thèses connues, dont il cherche à concilier les avantages et les désavantages afin de trouver un moyen terme politiquement réalisable. Il ne nécessiterait pas de multiples revisions cantonales. Un article de la Constitution fédérale suffirait à en poser le principe.

Il constitue, je le reconnais, un vulgaire compromis et une concession à une certaine centralisation, mais aucune atteinte grave à l'autonomie cantonale.

On n'arrivera pas, avec la taxation uniforme et la perception différenciée, à éviter quelques complications administratives. Elles seront cependant moins grandes que

celles qui résultent de la multitude de normes actuelles. Le contribuable ne sera tenu de fournir qu'une seule déclaration pour tous les impôts. On ne niera pas que ce serait un progrès.

Cette loi normative conduira d'ailleurs les cantons dont les conditions économiques le permettent à adopter un système fiscal se rapprochant de plus en plus d'un type unique.

La Confédération pourrait recevoir les moyens financiers dont elle a besoin sans attenter à la structure fédérative de l'Etat et sans compromettre l'équilibre des finances cantonales, dans la mesure, je le répète en y insistant, où l'Etat ne conservera que les tâches dont l'économie privée ne peut se charger plus utilement et moins onéreusement que lui.

Enfin, ce système donnera la possibilité de répartir la charge des contributions entre les cantons et entre les contribuables proportionnellement à leur capacité.

Les contingents seraient ainsi réalisables. La Confédération renoncerait à tout impôt direct. La solution est fédéraliste.

Il importe encore de faire la preuve par les chiffres en établissant les budgets. En se basant sur les recettes de l'exercice 1943 on obtient les résultats suivants par l'application des propositions que je viens de formuler:

A. Budget fédéral ordinaire.

Le déficit du compte d'administration était en moyenne de 50 millions pendant les vingt dernières années, y compris les amortissements qui étaient à peu près de même importance. Les tâches nouvelles de l'après-guerre, militaires, économiques et sociales ne permettront pas une réduction immédiate de ce chiffre. Le déficit de l'année 1944, amortissements déduits, a atteint 168 millions. L'aggravation est due à l'effondrement des droits de douane qui de 307 millions en 1938 sont descendus à 136 millions en raison des entraves apportées à nos importations par les circonstances nées de la guerre. La moyenne des droits de douane était

constamment supérieure à 250 millions depuis quinze ans. On peut escompter une amélioration dès que les échanges auront repris leur volume normal, même si la politique douanière doit comporter, dans l'avenir, un assouplissement des tendances protectionnistes. Par contre, les recettes du tabac et de l'alcool seront affectées à l'assurance-vieillesse.

Pour tenir compte des circonstances de l'après-guerre immédiat je compte avec un déficit pendant quelques années de quelques 100 millions à 150 millions. L'équilibre peut être assuré par l'augmentation des recettes provenant des droits de douane, de la suppression des parts légales des cantons et de la réduction des subventions. Nous aurions le budget suivant:

Parts légales	=	Taxe militaire . . .	fr.	6 000 000.—
		Patentes	„	1 330 000.—
		Droits de timbre . .	„	14 180 000.—
Subventions	=	Enseignement . . .	„	11 800 000.—
		Sports	„	2 290 000.—
Droits de douane			„	100 000 000.—
			fr.	135 600 000.—

Déficit à couvrir 100 à 150 millions.

B. Budget fédéral extraordinaire.

Ce compte comprendra l'amortissement de la dette de guerre. J'ai admis comme base une annuité de 350 millions. Les recettes affectées à ce but pourraient être: l'impôt sur le chiffre d'affaires dont le rendement est encore susceptible d'améliorations; l'impôt anticipé non récupéré qui est acquis à la Confédération et qui est estimé à 50 millions; enfin les contributions des cantons dont le montant serait fixé selon les besoins. Le budget s'établirait comme suit:

Impôt sur le chiffre d'affaires	fr.	220 000 000.—
Impôt anticipé non récupéré	„	50 000 000.—
Contributions des cantons	„	80 000 000.—
Total	fr.	350 000 000.—
Annuité à couvrir	fr.	350 000 000.—

C. Budgets cantonaux.

Les cantons abandonneraient des recettes provenant des parts légales et des subventions. En contreprestation ils récupéreraient le produit de l'impôt de défense nationale auquel la Confédération renoncerait et dont sa part, en 1943, s'élevait à 131 millions. La balance s'établirait de la manière suivante:

Diminution des recettes:		
Parts légales	fr. 21 510 000.—	
Subventions	„ 14 090 000.—	
Augmentation des recettes:		
Impôt de défense nationale		131 000 000.—
Total	fr. 35 600 000.—	131 000 000.—
Augmentation nette . .	fr. 95 400 000.—	

Les cantons seraient ainsi en mesure d'acquitter leurs contributions à la Confédération à condition qu'ils exploitent rationnellement et totalement leur matière imposable.

Je n'ai pas retenu les propositions faites par la commission spéciale chargée par le Département des Finances d'étudier la couverture financière des assurances sociales. Elle envisage, entre autres recettes, un impôt fédéral sur les successions. Nouvelle atteinte à la péréquation au détriment des cantons, cette proposition sera âprement combattue. Je la considère pour ce qui me concerne, comme inacceptable, car si l'on continue ainsi à démolir, pierre par pierre, l'édifice des finances cantonales, il ne faut pas songer à réaliser, un jour, la réforme tant souhaitée. Le financement de l'assurance-vieillesse doit être demandé d'une manière beaucoup plus absolue à l'économie privée.

Mes prévisions supposent d'autre part que les impôts actuellement perçus seront maintenus et procureront le même rendement. N'entrent pas dans le calcul le sacrifice de défense nationale et l'impôt sur les bénéfices de guerre qui disparaîtront après 1949.

Les calculs sont évidemment approximatifs. Ils apportent néanmoins la preuve que l'équilibre financier et la péréquation sont choses possibles et réalisables. Il appartient à la politique d'en faire des réalités pour demain.

Car le problème des finances publiques est avant tout un problème politique. Et c'est là, en raison des revendications des Partis, que se rencontrera peut être l'écueil.

*

Au terme de cette étude je dois remercier l'Administration fédérale des contributions et M. le professeur Zwahlen des communications et renseignements qu'ils ont bien voulu me fournir. Pour les lecteurs que cela intéresse, j'indique en annexe mes principales références.

Et il me reste à souhaiter que malgré les imperfections et les lacunes dont je suis conscient, cette étude pourra être de quelque utilité. Je me suis efforcé d'y apporter le maximum d'objectivité et d'y présenter mon opinion personnelle en toute franchise et bonne foi. Je sais qu'elle ne peut pas compter et j'ai le pressentiment que la lutte sera vive pour faire triompher la thèse de l'ordre financier et du respect de la tradition fédéraliste. Ce n'est pas la voie de la facilité. C'est pourtant celle de notre avenir.

La Société suisse des Juristes peut avoir le mérite de nous y appeler.

Le pays attend.

*

Thèses.

I.

La réforme financière comporte une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ces derniers conservant la compétence exclusive dans le domaine culturel, de la police et de l'assistance. Les subventions afférentes à ces obligations sont supprimées.

II.

L'intervention de l'Etat dans le domaine économique doit avoir un caractère subsidiaire d'organisation et de surveillance. La direction de l'économie appartient aux organisations professionnelles.

III.

Les parts légales des cantons aux recettes fédérales sont supprimées. Sont seules maintenues des indemnités équitables pour les frais de perception.

IV.

Une répartition des compétences fiscales doit être établie en vue d'éviter toute exploitation commune de la même matière.

A la Confédération appartiennent exclusivement les recettes provenant des postes, télégraphes, téléphones, douanes, les taxes de consommation, les taxes de trafic mobilier et l'impôt à la source.

Aux cantons appartiennent exclusivement les impôts sur la fortune et le revenu à percevoir sur la base d'une taxation.

V.

L'équilibre des comptes extraordinaires de la Confédération est assuré par l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt anticipé, et, dans la mesure où cela est nécessaire, par les contributions des cantons.

La contribution des cantons est fixée par le Conseil fédéral sur la base d'une estimation objective de la fortune et du revenu imposables, en vertu de règles uniformes établies par une loi fédérale.

Sion, mai 1945. O. de Chastonay.

Bibliographie.

Messages du Conseil fédéral des 18 mars 1938 / 19 avril 1938 / 29 novembre 1938 / 20 décembre 1939 / 19 janvier 1940 / 15 mars 1940 / 20 novembre 1940 / 1er septembre 1943 / 31 octobre 1943 et circulaire du 8 décembre 1944.

Dr. P. Guggisberg: Considérations de principe touchant le projet de nouvelle loi bernoise sur les impôts.

William Rappard: Dumbarton Oaks et nous.

W. Burkhard: Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung.

F. Fleiner: Schweizerisches Bundesstaatsrecht.

E. Blumenstein: Schweizerisches Steuerrecht. Ein schweizerisches Steuersystem.

C. Higy: Grundsätzliches zur Frage der Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen.

P. Rossy: Les besoins financiers de la Confédération et leur couverture.

E. Seiler: Le peuple suisse et son économie.

S. Schneider: Steuersystem und Steuerpolitik in der Schweiz.

M. de Cérenville: Les impôts en Suisse.

P. Amstutz: Buts et méthodes d'une politique fiscale rationnelle sur le plan fédéral, cantonal et communal considérés du point de vue fédéral.

R. Baschy: Endettement de défense nationale et projets d'impôts.

H. Dütschler: Überlegungen und Vorschläge zur Steuerreform im Dienste einer aktiven Konjunktur und Sozialpolitik.

R. Deonna: Justice fiscale, réforme financière fédérale et impôt à la source.

M. Régamey: Les finances de la Confédération et le fédéralisme.

L. Fromer: Steuerverdrossenheit. Aktuelle Probleme der schweizerischen Steuerpolitik. Die Kollision von Bundessteuerrecht und kantonalem Recht.

E. Geyer: Probleme und Wege des Finanzausgleichs.

E. Huguenin: L'Etat fédératif suisse et les bases de son système fiscal.

A. Gemperli: Die Rückwirkungen der Bundessteuern auf die Gestaltung und den Ertrag der kantonalen Steuern.

H. Devillaz: L'impôt sur le chiffre d'affaires en Russie soviétique.

Revue économique et sociale.

Bulletin commercial et industriel suisse.

Bulletin Société de Banque suisse.

Bulletin Banque commerciale de Bâle.

Bulletin Banque fédérale.

Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft.

Annuaire statistique de la Suisse.

Annuaire statistique de la Société des Nations.

Bureau fédéral de statistique: Subventions fédérales et parts légales. Sacrifice pour la défense nationale. Mouvement de la population en Suisse. Cartes des industries de la Suisse.