

Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales
Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales
Band: 25 (1967)
Heft: 2

Artikel: "La dictature des caisse vides" est-elle vraiment une solution valable?
Autor: Redli, Markus
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-136197>

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: 07.07.2025

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

« La dictature des caisses vides » est-elle vraiment une solution valable ?¹

Markus Redli
Directeur de l'Administration fédérale
des finances, Berne

I

Il est frappant de constater — encore que ce ne soit pas une consolation — que, dans presque tous les pays industriels, les gouvernements et les responsables de la stabilité monétaire sont préoccupés par la hausse des dépenses de l'Etat. Les ministres des finances découvrent que même les caisses bien remplies peuvent se transformer en tonneau des Danaïdes: on a beau y verser constamment de nouvelles ressources, il se vide parce qu'il n'a plus de fond.

Après avoir accusé, pendant une quinzaine d'années, des excédents de recettes fort appréciables, le compte financier de la Confédération tend maintenant à présenter des excédents de dépenses. Cela est d'autant plus surprenant

- que nous connaissons toujours le plein emploi,
- que la population jouit d'un bien-être croissant, et
- que nous en sommes à la troisième année seulement du régime financier 1965-1974.

Comme on le sait, ce régime a été conçu en vue de fournir à la Confédération les ressources nécessaires à la réalisation de ses tâches.

Si les excédents de dépenses ne constituaient qu'un phénomène passager, s'ils ne devaient s'étendre que sur deux ou trois ans, s'ils ne traduisaient en définitive que le ralentissement momentané d'une évolution somme toute assez régulière, on serait sans doute moins inquiet. Mais la réalité est bien différente. Tant l'administration que la commission Jöhr — où siégeaient d'ailleurs deux Romands, les professeurs Gøetschin et L'Huillier — se sont penchées sur les problèmes de la planification financière à long terme et ont abouti à la nette conclusion que les excédents de dépenses iraient fortement croissant ces prochaines années, du fait des tâches qui incomberont à la Confédération. A moins de mesures particulières, ces excédents s'élèveraient, dès 1969, à plus de 1 milliard par an.

II

En matière économique et financière, comme d'ailleurs dans la vie en général, toute situation résulte de l'évolution qui l'a précédée. C'est pourquoi il importe de jeter un regard en arrière, dès lors qu'on veut chercher à comprendre le présent et à discerner ce que sera en fait l'avenir.

¹ Conférence prononcée devant la Société d'études économiques et sociales, à Lausanne, le 9 mars 1967.

1. Si les finances fédérales traversent actuellement une passe difficile, c'est que, dès le début des années 60, il y a eu un véritable gonflement des dépenses consécutif à la nouvelle révolution industrielle et technique, à l'explosion démographique, à l'essor précipité de la demande, et enfin à la tendance toujours plus marquée de faire appel à l'Etat-Providence. Tandis que, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'économie privée développait à un rythme foudroyant son appareil de production, l'équipement collectif « traînait la jambe », si l'on peut dire. On sous-estimait l'ampleur de l'évolution — par exemple en ce qui concerne la motorisation — ou bien l'on s'en remettait à la capacité d'adaptation de l'administration et des services publics. Les ressources disponibles furent employées en premier lieu à améliorer l'Etat social et à distribuer des subventions. De leur côté, les collectivités publiques observaient une certaine réserve en matière d'investissements. Des économistes fort cotés leur avaient en effet recommandé de suivre une politique anticyclique, qui consiste, en période de plein emploi, à investir avec mesure, à réaliser des excédents de dépenses et à les stériliser, afin qu'en cas de crise l'Etat puisse intervenir énergiquement à la fois comme entrepreneur et comme employeur. Mais la crise annoncée ne vint pas. Le barrage qui contenait certaines dépenses d'infrastructure devait un jour être rompu devant la poussée des besoins dans les domaines des transports et communications, de la construction d'écoles, d'hôpitaux et d'asiles pour vieillards, de la pollution des eaux, de la destruction des ordures, de la recherche scientifique et de la formation professionnelle, etc.

2. L'expansion économique, débouchant sur la surchauffe, eut d'autres effets encore. La situation financière était plus que florissante. Les ressources abondaient. Politiciens et citoyens se laissaient gagner par le spectacle d'une économie privée capable, semblait-il, d'investir à pleines mains et de s'épanouir toujours plus. Même certains politiciens versés dans les finances publiques étaient victimes de cette séduction. « Mieux vivre » devint la formule en vogue. On se disait: pourquoi refuser l'appui de l'Etat à telles couches de la population ou à tels groupements d'intérêts sachant présenter leurs désirs de façon convaincante? N'était-il donc pas justifié de soutenir par des subventions fédérales telle région du pays que la prospérité avait moins favorisée que d'autres? Dans ces conditions, on ne sut pas tout de suite mettre un frein à la recrudescence des convoitises. Les ressources publiques semblaient d'autant plus inépuisables que l'on avait différé certains investissements indispensables pour l'avenir. Et puis, l'on se faisait un point d'honneur de perfectionner l'Etat social. Soucieux des milieux économiquement faibles, on mit en œuvre divers moyens, d'une portée parfois si générale que, par exemple, les mesures tendant à réduire le prix du lait, du beurre et du pain profitèrent tout autant à l'homme fortuné qu'à la veuve dans la gêne.

3. Dès 1963, l'accroissement déroutant des besoins financiers mit dans l'embarras bon nombre de cantons et de communes. Et voilà que le mal atteint à son tour les finances fédérales.

Serions-nous donc arrivés à un véritable tournant de notre histoire ? Il serait téméraire de l'affirmer sans plus. En effet, du côté des recettes, la tendance à la hausse s'est poursuivie et elle s'est même légèrement accentuée depuis 1960 par rapport à la période de 1950 à 1959.

Mais revenons-en aux dépenses. *Celles-ci ont accusé, on ne le soulignera jamais assez, une progression annuelle beaucoup plus marquée que les recettes.* Leur taux d'accroissement a passé en effet de 2,5 % entre 1952 et 1960 à 20,7 % entre 1960 et 1965. Prises dans cette évolution, les dépenses fédérales ont augmenté, abstraction faite des parts cantonales, dans une plus forte mesure que le produit national. Preuve en est qu'elles représentaient, en 1965, 7,9 % du produit national brut, contre 6,6 % en 1960. En chiffres absolus, elles ont passé de 2,6 milliards en 1960 à 5,7 milliards en 1966. Sans vouloir abuser des chiffres, il convient néanmoins d'en citer quelques-uns, assez parlants par eux-mêmes :

- Commençons par les *routes nationales*. Alors qu'elles ne coûtaient encore rien en 1960, elles obligent actuellement la seule Confédération à verser entre 650 et 700 millions par an.
- Relevons ensuite l'*aide aux chemins de fer privés* (y compris le rapprochement tarifaire), qui s'élèvera à 95 millions cette année, après être déjà montée à 31 millions en 1960.
- Pour leur part, les dépenses de la Confédération consacrées à des fins *culturelles, scientifiques et éducatives* ont été, en 1960, de 78 millions. Pour 1967, les Chambres fédérales ont souscrit à une dépense de 210 millions. C'est à ce prix seulement qu'il sera possible de verser une contribution accrue (50 millions) au Fonds national de la recherche scientifique, de soutenir financièrement le développement de la formation professionnelle et d'allouer aux cantons les premières subventions pour l'aménagement des universités.
- Les *œuvres sociales de la Confédération* (AVS, assurance-invalidité, assurance militaire) ont absorbé 250 millions en 1960. Suivant le budget, elles n'engloutiront pas moins de 577 millions en 1967. A cela s'ajoutent les subventions allouées aux *assurances-maladie, accidents et tuberculose*, qui passeront de 67 millions en 1960 à 252 millions en 1967.
- Si l'on aborde le chapitre des *dépenses militaires*, on note, là encore, une forte augmentation en chiffres absolus : 924 millions en 1960 et 1702 millions en 1967. Cet accroissement considérable s'explique par le rapide développement de la technique et par la situation internationale toujours instable. Et pourtant, les dépenses militaires prévues pour 1967 seront supérieures de 84 % seulement à celles de 1960, alors que le chiffre correspondant sera de 146 % pour les dépenses civiles.
- Nous n'avons pas encore mentionné les sommes requises par la *protection civile* qui s'élèveront à 62 millions en 1967, contre 3,5 millions en 1960. Là encore, les dépenses vont donc augmenter.

- Nous nous en voudrions d'oublier la *rétribution du personnel*. A ce titre, 342 millions avaient été dépensés en 1960. Ce chiffre passera à 603 millions cette année, et cela malgré les restrictions de personnel décidées par le Conseil fédéral en 1964, en même temps que les mesures antisurcharge. Précisons qu'en vertu de ces restrictions, l'engagement de main-d'œuvre supplémentaire est subordonné à des conditions spéciales.
- Parlons enfin des *subventions*, sujet d'actualité s'il en est, depuis la publication du rapport de la Commission Stocker. Dans ce domaine, les dépenses ont passé de 660 millions en 1960 à 1475 millions au budget de 1967. Ce dernier chiffre comprend les 50 millions retranchés récemment par le Parlement, sur proposition du Conseil fédéral (il s'agit notamment de la suppression des subventions destinées à réduire le prix des produits laitiers). C'est l'agriculture qui bénéficie des plus fortes subventions. Elle recevra en effet 497 millions en 1967, alors que le montant était de 295 millions en 1960. Cependant, comparée au total des subventions, la part de l'agriculture a baissé.

4. Après qu'on eut enregistré depuis 1953 une suite ininterrompue d'excédents de recettes, le budget pour 1966 fut le premier à prévoir de nouveau un excédent de dépenses au compte financier, excédent évalué à 238 millions de francs. Ce sombre pronostic ne s'est heureusement pas réalisé. Les recettes fiscales sont demeurées, il est vrai, inférieures aux estimations, ce qui prouve d'ailleurs que l'on n'avait pas établi un budget à dessein pessimiste. Mais les résultats d'ensemble sont favorables, car les dépenses ont été elles aussi inférieures aux prévisions. En effet, sur le total des crédits ouverts pour les routes nationales et la construction de logements, quelque 190 millions sont restés inemployés. Pour ce qui concerne les routes nationales, plusieurs facteurs ont contribué à limiter les dépenses: mauvais temps, projets retardés par de nombreux recours, baisse légère mais réjouissante de certains coûts, tels que le prix des terrains et les frais de construction.

Le « miracle » financier de 1966 n'est pas prêt de se renouveler cette année-ci, d'autant moins que 1967 sera une année de faible rendement de l'impôt pour la défense nationale. Selon le budget, l'excédent de dépenses atteindra probablement 412 millions. Nous reviendrons plus loin sur le budget et sur le plan financier à moyen terme.

5. Une question fort légitime vient à l'esprit: n'aurait-on pas pu prévoir l'évolution actuelle en préparant le régime financier de la période 1965-1974? Cette question appelle deux remarques: Il faut se rappeler tout d'abord que le « nouveau » régime a été conçu comme le prolongement de l'ancien. Ce dernier avait fait ses preuves et toute réforme se serait heurtée à des objections d'ordre politique. Le conseiller fédéral Jean Bourgnicht s'était personnellement attelé à ce problème en 1961. Un homme aussi réaliste que lui n'allait pas risquer, sans nécessité, d'élaborer un projet susceptible d'être mis en pièces. A une époque où les excédents de recettes se multipliaient, le peuple n'aurait pas admis que l'Etat se constituât en quelque sorte une « réserve fiscale ». Il fallait aussi compter avec la méfiance que les citoyens n'ont cessé de

nourrir contre les collecteurs d'impôts d'autrefois et contre le fisc anonyme d'aujourd'hui. Conséquence naturelle de la soif de liberté des hommes, cette attitude est du reste parfaitement compréhensible.

Il faut en second lieu se replonger dans le climat qui régnait il n'y a pas si longtemps encore, lorsque l'économie et la fiscalité prospéraient dans une mesure et à un rythme inconnus jusque-là. On risquait alors de se couvrir de ridicule pour peu qu'on refusât d'approuver de nouvelles dépenses, en prétextant d'éventuelles répercussions financières. D'ailleurs, rappelons-nous l'accueil qui fut réservé au projet de reconduction de l'ancien régime financier.

Le Conseil des Etats se rangea tout d'abord à l'avis du Conseil fédéral. Il accepta cependant un postulat qui visait à éliminer, dès l'entrée en vigueur du nouveau régime, soit à partir du 1^{er} janvier 1965, la progression dite « froide » dans l'impôt pour la défense nationale. Le Conseil national, non content de cette mesure, décida d'amender le projet constitutionnel en vue d'étirer le tarif de l'impôt. En seconde lecture, le Conseil des Etats, impressionné par la série d'excédents de recettes et par l'initiative populaire tendant à réduire l'impôt pour la défense nationale, alla plus loin encore en décidant non seulement d'étirer le tarif de l'impôt pour la défense nationale, mais encore d'accorder dès 1963, au lieu de 1965, un rabais de 10 % sur tous les montants assujettis. Si nous énumérons ces multiples épisodes, ce n'est nullement pour adresser des reproches à nos parlementaires, mais plutôt pour restituer le climat général de l'époque.

III

1. Après tous ces aperçus sur un passé encore récent, il faut maintenant justifier l'affirmation selon laquelle la Confédération va au-devant de nouvelles tâches importantes et devra faire face à des excédents de dépenses croissants qui, si l'on n'y remédiait, atteindraient et dépasseraient sous peu le milliard. Examinons tout d'abord les problèmes d'infrastructure, c'est-à-dire ceux que pose l'*équipement technique, économique et intellectuel de notre pays*, en d'autres termes tout l'équipement collectif indispensable au bon fonctionnement d'une économie de marché et qui détermine en bonne partie le niveau de développement économique et le dynamisme d'un pays¹.

Le développement de l'infrastructure va en effet nous préoccuper, dans la mesure où l'Etat devra en supporter les frais. La Confédération, les cantons et les communes se partagent les tâches qui en la matière incombent aux pouvoirs publics. Mais la Confédération porte une part grandissante du fardeau. Elle se voit appelée, de plus en plus fréquemment, à contribuer financièrement à des projets qui ne relèvent de ses compétences ni d'après la Constitution, ni d'après la loi. A quoi faut-il attribuer cette tendance ? Très certainement aux progrès de la technique, des transports et de l'économie en général, qui par la force des choses ne sauraient tenir compte des fron-

¹ Définition de KNESCHAUREK in « *Wirtschaftliches Wachstum und öffentliche Finanzwirtschaft* », *Wirtschaft und Recht*, n° 4, 1966, p. 222/223.

tières communales et cantonales. On en a un exemple frappant dans la construction des routes nationales. Mais ce phénomène s'explique aussi par la complexité croissante des problèmes et le niveau sans cesse plus élevé des exigences scientifiques et techniques. Il arrive souvent aujourd'hui que les impératifs techniques l'emportent sur les considérations politiques et les règles de bon sens qui déterminaient autrefois l'appréciation personnelle des problèmes. Il est en tout cas indéniable que les décisions s'inspirent de plus en plus de l'avis des experts et des spécialistes. Sous l'effet d'un sentiment d'impuissance face aux problèmes techniques — comment en effet les dominer tous ? — on s'en remet donc volontiers aux autorités fédérales, surtout si le coût des projets excède les capacités financières des communes et cantons intéressés, comme c'est notamment le cas dans les régions qui souffrent d'un retard dans le développement économique.

a) Dans le domaine des *transports*, le retard est considérable, ainsi que tout le monde peut le constater. Afin de satisfaire au seul accroissement de la demande — sans tenir compte des besoins de rattrapage — les collectivités publiques ont dû, ces dernières années déjà, redoubler d'efforts. Qu'il suffise de citer la construction des *routes nationales*, pour lesquelles les crédits nécessaires ont passé en peu de temps à 700 millions par an. Comme les recettes dites affectées ne permettaient pas, et de loin, de couvrir ces dépenses, la Confédération a dû consentir jusqu'ici des avances d'un montant total de 1,7 milliard de francs. Et l'on ne sait toujours pas comment financer la construction du tunnel routier sous le Saint-Gothard. Cet ouvrage, dont nos Confédérés tessinois attendent la mise en chantier pour 1968 déjà, nécessitera des fonds qui ne sauraient être prélevés sur les 700 millions que nous venons de mentionner, à moins que l'on veuille modifier l'ordre de priorité dans le programme général des routes nationales. Au surplus, le réseau des routes secondaires, à l'aménagement duquel la Confédération contribue également, va poser, lui aussi, des problèmes de plus en plus aigus.

Il faut enfin mentionner les immenses difficultés que rencontre, chez nous comme ailleurs, la circulation dans les villes. Certes, la Confédération ne doit encore participer à cet égard, conformément au programme de construction des routes nationales, qu'à la couverture des énormes frais engagés pour les routes rapides. Mais on peut prévoir d'ores et déjà que les cantons et les villes considéreront un jour cette participation comme nettement insuffisante. D'autre part, il importe de résoudre au préalable le problème des frais d'entretien et d'exploitation des routes nationales. Bien qu'il s'agisse en l'occurrence d'un domaine relevant incontestablement des cantons, certains d'entre eux se sont déjà déclarés incapables d'en supporter seuls les charges financières.

Qu'en est-il des *chemins de fer* ? Les chemins de fer privés, surtout, souffrent d'un vieillissement tel qu'il est devenu urgent de prendre des mesures d'assainissement. L'augmentation des investissements s'est donc accélérée, surtout depuis l'automne 1957, quand la nouvelle loi sur les chemins de fer est entrée en vigueur. D'autre part, les besoins du trafic de transit ont fait apparaître la nécessité de construire un tunnel de base sous le Saint-Gothard. Le rachat du BLS et celui, probable, des Chemins

de fer rhétiques vont entraîner de lourdes dépenses. L'éventualité d'une liaison ferroviaire à travers les Alpes orientales (Tödi-Greina ou Splügen) a pris dans cette région du pays une importance politique. Rappelons que le Conseil fédéral a demandé un avis de droit pour savoir s'il avait effectivement promis la construction de cette transversale alpine. Pour sa part, le Valais, ou du moins le Haut-Valais, réclame le percement du tunnel de la Furka, qui assurerait une liaison permanente entre les vallées de la Reuss et du Rhône. Enfin, il ne nous est pas permis, en Pays romand, de passer sous silence les problèmes de la navigation fluviale. Mais le plan financier pour ces prochaines années ne prévoit encore aucune dépense de la Confédération dans ce domaine.

b) La *protection des eaux* est sans conteste l'une des plus urgentes et des plus importantes tâches d'infrastructure. Il y va de la santé de notre population, et l'on ne peut qu'être surpris de la lenteur avec laquelle les autorités et le public ont pris conscience de la gravité du problème. Il a fallu que bien des communes voient leur approvisionnement en eau menacé, que des maladies apparaissent et que les baignades soient interdites dans de nombreux lacs et cours d'eau, pour qu'on en arrive à redouter le jour où les poissons ne seraient plus les seules victimes de la pollution. Un système de canalisation suffisamment au point est la première condition de toute protection efficace des eaux. Or, un tel système existe bien dans les villes, mais il est loin d'être généralisé dans toutes les grandes communes. Quant aux communes petites et moyennes, il vaut mieux ne pas en parler. Il est dans la nature des choses que les communes ou les groupements de communes se chargent des plans, de la construction et — avec la participation de ceux qui ont provoqué la pollution — du financement des canalisations, stations d'épuration et autres installations destinées à éliminer les ordures. La lutte contre la pollution coûtera environ 10 milliards jusqu'en 1980. La loi sur la protection des eaux est d'inspiration nettement fédéraliste, puisque la Confédération se contente de surveiller, de coordonner et de conseiller. Elle ne verse des subventions qu'à titre tout à fait accessoire. La Société neuchâteloise pour la protection de la nature vient toutefois d'annoncer qu'elle allait lancer une initiative constitutionnelle tendant à augmenter ces subventions.

c) Passons maintenant à l'*agriculture*, pour constater que ce secteur souffre chez nous d'un endettement et de coûts plus élevés qu'à l'étranger. Il est donc indispensable d'encourager ici les efforts visant à rationaliser la production, à améliorer les structures et à réduire les dettes. En langage financier, cela signifie: subventions accrues, prêts d'investissements, aide au désendettement.

d) On s'accorde aujourd'hui pour ranger parmi les dépenses d'infrastructure ou d'équipement collectif celles qu'entraînent les problèmes de *formation et de recherche*. Selon une formule lancée voici peu, « la matière grise est pour la Suisse la seule matière première ». Mais — et de la réponse à cette question dépendra le bien-être de notre peuple — serons-nous capables de tirer tout le profit possible de notre matière grise? L'accélération des progrès techniques et les ressources croissantes absorbées par la science et la recherche font sauter le cadre des compétences traditionnelles.

Seul le concours de toutes les collectivités publiques — Confédération, cantons et communes — joint aux efforts des milieux scientifiques et des universités, permettra de triompher des nouveaux problèmes qui surgissent dans ce domaine. Encore faut-il que soient clairement définies les tâches incombant à chacun, ce qui implique une conception bien définie de la politique scientifique à suivre, conception qui est actuellement en pleine élaboration. Nous nous bornerons à relever les points suivants :

- le régime transitoire de l'aide fédérale aux universités, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1966 pour une durée de trois ans, devra être remplacé par un régime permanent ;
- M. Eric Choisy a présenté au Conseil des Etats un postulat tendant à créer un Fonds national pour la recherche appliquée, analogue au Fonds national de la recherche scientifique, ce dernier étant réservé à la recherche pure ou fondamentale ;
- plusieurs nouveaux projets ont été lancés récemment en vue de promouvoir une collaboration scientifique internationale, sur une base bilatérale ou multilatérale. Ces projets concernent notamment la biologie moléculaire, ainsi que la création d'un « Super-Cern ».

Un mot encore au sujet du régime permanent d'aide aux universités. Un projet émanant du Conseil suisse de la science a déjà été remis aux directeurs de l'instruction publique des cantons universitaires. Alors que l'aide fédérale s'élève à 200 millions au total pendant les trois années du régime transitoire, elle se monterait dans le régime permanent à 120 millions pour la seule première année, après quoi elle augmenterait régulièrement de 25 à 35 millions par an pour atteindre un plafond de 250 millions par an (et non 400 millions comme le demandait la commission Labhardt). Pour illustrer l'ampleur des dépenses dans ce secteur, citons le cas de l'Ecole polytechnique fédérale. Pour l'instant, l'accent est mis sur les investissements, qui serviront à multiplier et à agrandir les bâtiments du centre EPF, à créer une station extérieure sur le Hönnggerberg (ZH) et à aménager une installation de recherches nucléaires à Villigen (AG). A cet effet, les Chambres fédérales ont accordé l'année passée un crédit de 444 millions. Cette somme ne suffira toutefois pas, car il est déjà question, dans les milieux proches du Conseil de l'école, d'un projet présenté comme prioritaire et qui coûterait plus de 100 millions.

Je ne saurais, sur sol lausannois, passer sous silence la requête des autorités vaudoises tendant à rattacher l'EPUL à l'EPF, et d'en confier ainsi la charge à la Confédération, le canton étant hors d'état d'entretenir deux universités. Nous sommes en mesure d'affirmer que les autorités fédérales, qui comprennent fort bien les motifs qui ont dicté cette démarche, examinent cette demande en toute objectivité. Mais comme pour les autres projets que nous avons évoqués, la Confédération ne pourra y donner suite que si elle dispose de ressources supplémentaires et si cette tâche est tenue pour prioritaire.

2. Parmi les tâches qui entraîneront des dépenses croissantes pour la Confédération, les suivantes méritent encore de retenir notre attention :

a) Il y a d'abord les *charges militaires* et en particulier les mesures à prendre pour assurer, dans un monde qui ne connaît toujours pas la paix, la défense totale du pays — l'une des tâches maîtresses de la Confédération. L'acquisition et l'entretien du matériel militaire deviennent d'autant plus compliqués et plus coûteux que les armements et la spécialisation technique se développent plus vite. Dans ce domaine, le Département militaire et la Commission de défense nationale prévoient que les dépenses augmenteront au même rythme que le produit national brut. Cela pourrait signifier qu'en période de prospérité, la défense nationale tend à se renforcer notwithstanding l'évolution des autres tâches de l'Etat. Mais il convient en fait de situer les dépenses militaires dans un contexte différent et de les comparer aux ressources consacrées à d'autres fins. On constate alors que les dépenses militaires ont représenté durant ces dernières années une part décroissante des finances fédérales. Si la proportion était encore de 36 % en 1960, et de 34 % en 1962, elle est tombée à 28 % en 1966. Il faut certes ajouter ici les dépenses que la Confédération consacre à la *protection civile*; celles-ci subiront ces prochaines années une augmentation massive. Les montants destinés à la construction d'abris seront à eux seuls de quelque 6 milliards de francs. La Confédération devra en verser environ la moitié. Quant à l'instruction et à l'acquisition de matériel, facteurs décisifs en cas de catastrophe, ils obligeront probablement la Confédération à dépenser chaque année près de 30 millions; c'est donc à tort qu'on sous-estime souvent l'importance des charges financières dans ce domaine.

b) C'est dans le domaine *social* que, ces derniers temps, les dépenses ont subi proportionnellement la plus forte augmentation. Bien que les rentes aient été améliorées dès le 1^{er} janvier 1967, on demande déjà une nouvelle révision de l'AVS. La nature des vœux exprimés est bien connue. On propose ou bien des rentes indexées (qui seraient adaptées périodiquement au pouvoir d'achat de la monnaie), ou bien des rentes dites « dynamiques » (qui seraient adaptées périodiquement au niveau des revenus), ou bien encore une amélioration générale des rentes. Il ne saurait être question de donner suite, même partiellement, à de telles propositions sans augmenter les primes.

Les travaux préparatoires en vue d'une révision de l'*assurance-invalidité* sont déjà bien avancés. Le renforcement de cette forme d'assurance sociale pèsera lourdement sur les finances fédérales, d'autant plus que la Confédération ne peut pas prélever ici sa contribution, comme dans le cas de l'AVS, sur des recettes à affectation spéciale, tel le produit des impôts sur l'alcool et sur le tabac. Il lui faut au contraire puiser dans ses ressources générales. Or, la révision projetée va entraîner un supplément de dépenses d'environ 20 millions par an.

Autre domaine de revendications: celui de l'*assurance-accidents obligatoire*. On demande que cette assurance soit étendue à d'autres catégories d'employés, qu'elle soit maintenue après l'abandon de l'activité professionnelle et que certaines prestations soient améliorées. Il convient, en l'occurrence, de se poser une question de principe: faut-il vraiment adopter toutes ces mesures tant que des assureurs privés sont en mesure d'offrir des conditions tout aussi avantageuses ?

c) On peut prévoir enfin que la Confédération devra supporter d'importantes charges nouvelles, à mesure que les *relations internationales* se développeront et se resserreront, comme le souhaitent la plupart des peuples et des gouvernements. Mentionnons à ce propos les frais croissants causés par l'entretien de nos représentations diplomatiques et consulaires, les dépenses au titre de la garantie réclamée par les milieux économiques pour les risques d'investissement à l'étranger, la participation éventuelle de la Suisse à un fonds destiné à couvrir les déficits de la balance des paiements des pays en voie de développement, les contributions que notre Parlement a déjà consenties à la Banque asiatique de développement, ainsi que les fortes sommes que la Suisse devra probablement verser, si jamais elle adhère, comme il en est fortement question, aux diverses institutions du groupe de la Banque mondiale et au Fonds monétaire international. En outre, il est parfaitement possible que nous devions participer à de nouveaux accords de consolidation et, dans le domaine monétaire, à des mesures internationales qui pourraient aller jusqu'à une vaste campagne de stabilisation. Quant à nos obligations morales envers les pays en voie de développement et à l'extension de nos tâches humanitaires, elles constitueront également une source de dépenses accrues.

Pour compléter cette énumération, signalons enfin les problèmes financiers que pose à la Confédération la présence de nombreuses organisations internationales sur territoire genevois, et un jour peut-être dans la région lausannoise.

IV

1. Il ne sera guère possible de réduire les autres tâches traditionnelles de la Confédération, quand bien même cette question fait l'objet d'un examen approfondi. D'autre part, la multiplication des tâches nouvelles entraîne une augmentation des frais de personnel et des dépenses générales (location et construction de bâtiments administratifs, autres frais de locaux; frais d'impression, achat de matériel; indemnités et honoraires aux membres de commissions et aux experts, etc.). Les excédents de dépenses ne font par ailleurs qu'aggraver la charge globale du service des intérêts.

Nous nous abstiendrons ici d'aligner des chiffres. Notons toutefois que, faute de mesures préventives, les excédents de dépenses de la Confédération auraient atteint 893 millions en 1968 et 1472 millions en 1969. Telles étaient les estimations établies l'été dernier, sur la base d'une enquête auprès des différents départements.

2. Le Conseil fédéral n'a pas voulu afficher une attitude fataliste et déclarer tout simplement que la Confédération avait besoin de nouvelles ressources. Il a arrêté au contraire, le 6 septembre 1966, un programme d'action en trois étapes, qui prévoit successivement:

- de ramener à un niveau tolérable l'excédent de dépenses prévu au budget de 1967 (but immédiat);
- de prendre des mesures permettant de faire la « soudure » jusqu'en 1969;

— de préparer les mesures à long terme pour la période située entre 1970 et 1974.

Grâce aux efforts conjugués de tous les départements, il a été possible de ramener l'excédent de dépenses budgété pour 1967 de 957 à 432 millions. Le chiffre des dépenses prévues au budget de 1967 est même inférieur à celui du budget de 1966! Ce résultat est dû en partie aussi à la mise en pratique de la première série des recommandations émises par la commission Stocker chargée du réexamen des subventions fédérales. Remarquons à cet égard que la principale économie ainsi réalisée (50 millions) provient de l'abolition des subsides affectés à la réduction du prix des produits laitiers. Cette suppression se justifie pour des raisons absolument évidentes et quasi indiscutables. Quand l'économie d'un pays est florissante et que la population voit son bien-être augmenter, il faut être privé de bon sens pour employer le produit des impôts à réduire le prix de certaines denrées alimentaires, et cela au profit de tous, riches et moins riches, gens du pays et touristes venus de l'étranger. Néanmoins, en décidant de ne plus verser ces subventions compensatrices, le Conseil fédéral s'est attiré de vives critiques. Il s'est même vu accusé de manquer de sens social et de favoriser le renchérissement.

Dans une seconde étape, il a fallu mettre au point, pour les années 1968 et 1969, un plan financier destiné à rétablir aussi vite que possible l'équilibre entre les dépenses et les recettes. Bien qu'il ne constitue pas un budget pluriannuel, ce plan contient cependant des chiffres indicatifs dont les départements devront s'inspirer pour établir leurs budgets. Instrument de travail du Conseil fédéral, le plan financier pourra en outre rendre d'utiles services aux commissions des finances, et plus tard même au Parlement.

En ce qui concerne les dépenses, le plan financier prévoit l'application de la seconde série de recommandations de la commission Stocker, telle qu'elle se présente après les modifications qui lui ont été apportées par le Conseil fédéral. Les économies réalisées seront de l'ordre de 55 à 60 millions. Au préalable, il faudra toutefois amender dix-huit lois et arrêtés fédéraux. Le Conseil des Etats est actuellement saisi d'un projet à cet effet¹.

Notons enfin que de nombreuses réductions ont été également apportées aux demandes budgétaires des différents départements. Ces réductions ne sont pas schématiques, mais elles sont opérées de manière que la croissance économique n'en soit pas entravée. Nous en arrivons donc à la question des *priorités*. La Confédération établit des ordres de priorité aussi bien pour les nouvelles tâches que pour les tâches actuelles. Mais le problème des priorités est beaucoup plus compliqué qu'on ne se l'imagine généralement. Il est relativement facile de dresser une liste des priorités dans le domaine du bâtiment et de la construction des routes nationales. Mais pour le reste, quelles sont les mesures les plus urgentes? L'aide aux universités ou l'encouragement de la recherche? La révision de l'AVS ou celle de l'AI? La protection des eaux ou la protection civile? Dans beaucoup de domaines, on ne saurait

¹ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 17 janvier 1967 concernant les économies à faire dans le domaine des subventions.

simplifier pareillement la question. Souvent, nous accordons la priorité à plusieurs tâches qui sont exécutées simultanément, les unes à un rythme plus rapide, les autres à un rythme plus lent. De toute façon, le Département fédéral des finances voue la plus grande attention à ce problème.

Si l'on passe maintenant à l'examen de la partie du plan financier consacrée aux recettes, on constate plusieurs améliorations, dont certaines sont déjà réalisées ou en voie de l'être. Nous mentionnerons:

- le relèvement de la surtaxe douanière sur les carburants conformément à l'arrêté fédéral du 19 mars 1965 concernant le financement des routes nationales;
- l'abolition de l'allégement fiscal dont bénéficiaient les céréales panifiables;
- l'augmentation des suppléments de prix sur les graisses et huiles comestibles;
- l'ajustement du droit sur l'huile diesel;
- le redressement des résultats d'exploitation de l'entreprise des PTT (l'augmentation des taxes postales a déjà été approuvée par les Chambres).

Mais l'essentiel des mesures propres à améliorer les recettes est inscrit dans ce qu'on appelle le programme immédiat ou d'urgence. Il y est prévu, d'une part, de supprimer les rabais accordés au titre de l'impôt pour la défense nationale et de l'impôt sur le chiffre d'affaires, et de reviser, d'autre part, l'imposition des prestations dans l'industrie de la construction¹.

Grâce aux différents moyens de réduire les dépenses et d'améliorer les recettes, et grâce en particulier au programme immédiat, il serait possible de rééquilibrer dans une certaine mesure le compte financier au terme de la période bisannuelle 1968-69. En revanche, sans la réalisation du programme immédiat, cette période risque de s'achever sur un excédent total de dépenses de 622 millions.

On a, hélas! tout lieu de craindre que les diverses propositions contenues dans ce programme ne sortent fortement réduites des débats parlementaires. Plusieurs gouvernements cantonaux ont déjà vigoureusement protesté, bien que le Conseil fédéral ait atténué les recommandations de la commission Stocker partout où elles n'auraient abouti qu'à alléger le fardeau de la Confédération, en le reportant sur les cantons. Des organisations économiques et des partis politiques ont voté des résolutions et fait part de leur point de vue aux Chambres fédérales. C'est à croire que les Confédérés sont menacés dans leur existence même.

Le réexamen et le démantèlement des subventions ne représentent qu'une partie du programme d'économies du Conseil fédéral.

Le professeur Stocker a été chargé de passer également au crible toutes les autres dépenses de la Confédération en fonction de critères économiques et organiques. La commission prévue à cet effet comprendra, outre des professeurs d'université, des spécialistes issus des milieux même de l'économie. Il est clair que cette commission

¹ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 7 novembre 1966 sur l'adaptation du régime des finances fédérales à l'accroissement des besoins (Programme immédiat pour procurer des recettes supplémentaires).

va affronter une tâche difficile et de longue haleine. Elle devra en effet reconsidérer rien moins que les principes qui président actuellement à l'activité que la Confédération déploie dans les domaines des transports, de la politique sociale, de la formation professionnelle, etc. Aussi le rapport de la commission nous a-t-il été promis pour la fin de 1969 seulement. Bien entendu, cela n'exclut nullement la possibilité de réaliser avant cette date certains projets suffisamment mûris.

3. Les partis se montrent dans leur majorité réticents envers le programme d'urgence, bien qu'à deux exceptions près tous le tiennent pour raisonnable, équilibré et modéré. Les années électorales ont sans doute des raisons que la raison ne connaît pas!

On est dès lors immanquablement amené à se demander quelles sont, abstraction faite de la création de nouvelles ressources, les solutions susceptibles d'être envisagées. Il n'y a en que trois, à savoir:

- la libération des fonds stérilisés,
- l'endettement, et
- une nouvelle réduction des dépenses publiques, c'est-à-dire la « dictature des caisses vides ».

Mais ces trois possibilités sont-elles vraiment des solutions? On serait tenté de croire que le recours aux *fonds fédéraux stérilisés* ou le *financement des excédents de dépenses à coups d'emprunts* constituent de bons exutoires. La tentation est d'autant plus forte que les solutions proposées réclament peu d'efforts. Mais en nous laissant séduire, nous gagnerions peu en perdant beaucoup. En effet, chacun des moyens envisagés augmenterait la masse monétaire en circulation, grossirait la demande sur un marché du travail tari et stimulerait ainsi l'inflation. Du reste, les fonds stérilisés n'étaient plus, à fin février, que de 580 millions au total. Si ce montant suffit tout au plus pour venir à bout de certaines impasses budgétaires, il ne permet en tout cas pas de couvrir en permanence des excédents de dépenses. Quant à l'endettement, un argument de taille s'y oppose, en l'état actuel de la situation économique: en faisant toujours plus appel au marché des capitaux, la Confédération favoriserait la hausse des taux d'intérêt, ce qui entraînerait une série bien connue de conséquences néfastes en matière de prix, de coûts et d'investissements privés.

Que dire de la troisième possibilité, la réduction des dépenses? Le groupe économique qui préconise cette solution s'est exprimé en ces termes:

« ... Nous sommes en présence d'un Etat dont la puissance s'étend dangereusement et menace sous toutes ses formes l'économie et l'individu. Nous n'admettons pas une telle évolution et avons toujours plus la conviction que la « politique des caisses vides » est le seul moyen efficace de réduire les dépenses. »

Dès l'automne passé, le même organe de presse avait affirmé, dans un autre contexte « ... que le moyen le plus sûr d'obliger les collectivités publiques à économiser consistait à leur refuser de nouveaux impôts ».

Le Conseil fédéral et le Département des finances sont persuadés que *toutes* les possibilités d'économies doivent être exploitées. Nous admettons volontiers qu'en contenant les finances de l'Etat dans d'étroites limites, on exerce une action salutaire sur l'administration. Le marasme financier qui nous menace freinerait probablement dans une large mesure la tendance notoire aux interprétations généreuses, aux excès de minutie et aux accommodements avec les divers groupements d'intérêts. Tout politicien conscient de ses responsabilités y regardera à deux fois avant de proposer ou de décider de nouvelles dépenses, si celles-ci risquent d'entraîner des augmentations d'impôts peu populaires. « Sunt certi denique fines. » Même une politique d'austérité a ses limites, car, en se faisant trop rigoureuse, elle risquerait de paralyser la structure même des dépenses, ce qui s'accorderait mal avec la constante transformation des besoins. Des tâches nouvelles et nécessaires ne pourraient plus être assumées qu'aux dépens d'autres tâches, peut-être tout aussi nécessaires. Les exigences du fédéralisme suscitent encore d'autres objections sérieuses. De nombreuses tâches publiques incombent aux cantons et aux communes, que la Confédération se contente de soutenir financièrement. Ces aides financières, de même que les transferts de revenus et les subventions, sont un excellent moyen de sauvegarder et de renforcer le fédéralisme. En vidant les caisses de la Confédération, on compromet donc l'équilibre entre l'Etat central et ses membres, et l'on s'expose, par un singulier retour des choses, à ce qu'un jour personne ne voudra plus se charger de nouvelles tâches et que celles-ci finiront nécessairement par être confiées, dans leur totalité, aux bons soins de la Confédération.

L'économie privée ne serait pas la dernière à souffrir d'une situation où l'Etat serait incapable, faute de ressources, de résoudre les problèmes que lui poserait la constante évolution de l'économie. Il suffit de rappeler ici ce qui a déjà été dit au sujet de l'équipement collectif. Dans ce domaine, les dépenses constituent le plus souvent des investissements.

Or, si l'Etat n'est pas à même de régler ses investissements sur les besoins de l'économie, la population risque de voir diminuer d'autant les commodités offertes par les services publics. Est-ce là le but d'une politique lucide, qui prétend favoriser la prospérité générale ? En l'occurrence, il ne s'agit pas tant de savoir si l'économie publique doit être développée, si l'économie privée est mieux en état de résoudre telle ou telle tâche, mais seulement de résoudre le problème de l'aménagement de l'infrastructure.

Il faut enfin tenir compte de la qualité des dépenses publiques. L'économie privée, pour des raisons compréhensibles, renonce précisément aux investissements dont la rentabilité ne se manifeste qu'à long terme. L'entrepreneur et le bailleur de fonds veulent en définitive que leur capital rapporte des intérêts annuels. Et pourtant, il est fort probable qu'une université, un réseau routier recouvrant tout le pays et un système de communications universel auront à la longue un rendement économique exceptionnellement élevé. Il est certes difficile d'exprimer ce rendement en francs. Pour nous en faire une idée, essayons d'imaginer ce que seraient notre économie et notre prospérité si nous n'avions pas d'universités pas de chemins de fer fédéraux et

pas de services de télécommunications. Il existe d'excellentes études américaines démontrant que les investissements les plus rentables, du point de vue économique, sont précisément ceux qui sont consacrés aux divers secteurs de l'éducation et de l'instruction. La rentabilité des investissements dans l'industrie automobile est comparativement plus faible.

Dans un bulletin publié récemment par l'une de nos grandes banques, dont les idées sont plutôt conservatrices, on pouvait lire cette phrase :

« Dans les circonstances présentes, il faut admettre d'une manière toute générale qu'à long terme, l'aménagement de l'infrastructure favorise l'expansion économique dans une plus forte mesure que les investissements dans l'industrie. »

La dictature des caisses vides est une solution à la Procuste, qui séduit tout le monde par sa simplicité sauf ceux que l'on étend de force sur le lit de torture. Mais bien plus que cela, il faut craindre et dénoncer ici l'idée qui sous-tend cette argumentation et selon laquelle l'Etat ferait beaucoup de choses inutiles dont on pourrait aisément se passer. Une telle affirmation, exprimée sous cette forme, est tout simplement inexacte sauf parfois dans certains domaines mineurs où de vieilles traditions prédominent. Nous estimons pour notre part que les possibilités d'économies résident moins dans les tâches elles-mêmes que dans la manière dont nous les accomplissons. Espérons que la seconde commission Stocker fournira à cet égard des propositions suffisamment concrètes.

Pourquoi ne réclame-t-on si souvent qu'une « diminution des tâches » au lieu de les déclarer tout simplement inutiles ? Ce ne peut être que dans le but de les confier aux cantons, aux particuliers, voire aux associations économiques. Ce problème devra fortement retenir notre attention lorsqu'il s'agira de préparer la révision totale de la Constitution fédérale. Nous ne nous attendons toutefois pas à un bouleversement dans la répartition des compétences. Si l'on ne veut pas remettre en question toute l'organisation de notre Etat, il faut se rappeler qu'après bien des vicissitudes, les différentes tâches ont fini par être confiées aux organismes qui, du point de vue économique, peuvent le mieux s'en charger ou sont même les seuls en mesure de les assumer.

Il ne reste en fin de compte qu'une seule solution — mais combien problématique — si l'on ne veut plus fournir de nouvelles ressources à la Confédération ! C'est l'*abandon* de certaines tâches, l'abandon complet, l'oubli et l'effacement définitifs. Mais quelles seraient au juste ces tâches « superflues » ? Laissons aux promoteurs de l'étrange « dictature des caisses vides » le soin de répondre à cette question.

Pleinement conscient d'être solidairement responsable de l'emploi parcimonieux des deniers publics, qui appartiennent au citoyen, nous dirons qu'il faut veiller à développer une infrastructure qui permette d'assurer une expansion harmonieuse de l'économie. Donnons à l'Etat ce dont il a besoin, afin qu'il puisse mener à bien les tâches que lui a confiées le souverain. Sinon, il se pourrait qu'un jour la « dictature des caisses vides » mette à mal non seulement l'Etat, mais aussi les citoyens.

N'oublions pas que celui qui ne pense qu'en fonction du présent vit déjà dans le passé ; pour construire la Suisse de demain, il faut savoir regarder vers l'avenir.