Où vont les finances fédérales?

Autor(en): **Déonna, Raymond**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **11 (1953)**

Heft 1

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-134130

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Où vont les finances fédérales ? [1]

par Raymond Deonna
député à Genève

M. Deonna a toujours eu le mérite de proposer ou de défendre des programmes financiers qui cherchaient à sauvegarder l'autonomie cantonale au nom d'un sain fédéralisme économique. Partisan de la nécessité absolue de l'équilibre budgétaire, il envisage dans son étude, d'une part certaines réductions des dépenses et d'autre part les possibilités qui s'offriraient pour accroître dans une mesure appréciable les recettes de la Confédération. Le nouveau programme de réforme des finances tel qu'il vient d'être rendu public par le chef du Département des finances est bien loin des propositions que nos lecteurs trouveront dans les pages qui suivent. Il n'est qu'une consolidation du régime provisoire actuel. On pouvait le craindre, après les explications qui furent données en décembre lors de la session des Chambres fédérales et les propos qui y furent tenus.

Cela ne nous empêche pas de publier l'étude ci-après. Au contraire, nous la considérons comme plus nécessaire que jamais. Nous aurons à nous prononcer une nouvelle fois sur le projet actuel qui va être examiné préalablement par les Chambres. Pour pouvoir l'apprécier et porter un jugement sur sa valeur et son opportunité, il faut avoir un point de comparaison. La lecture attentive des pages suivantes nous permettra de mesurer les divergences qui distinguent la réforme des finances telle que la conçoit le Département des finances de celle d'un authentique fédéraliste, attaché non pas seulement au principe de l'équilibre budgétaire, mais aussi au principe de réelles et durables économies dans le ménage de la Confédération.

Qu'il nous soit permis d'appuyer la proposition de M. Deonna en ce qui concerne l'impôt sur le chiffre d'affaires. Il serait de saine politique financière d'étendre cet impôt à certains biens qui en ont été exemptés le printemps dernier ou qui n'ont encore jamais été touchés. C'est le cas de diverses boissons.

Quant au taux d'imposition, il pourrait fort bien être reconsidéré. Ce sont des raisons politiques qui n'ont pas permis de l'augmenter jusqu'à présent ; toutefois il serait équitable que le capital et les revenus ne soient pas de nouveau les seuls sacrifiés.

Enfin, nous devons regretter que la tendance actuelle favorise de plus en plus la centralisation à Berne de toute la politique financière de la Suisse.

Si l'impôt fédéral direct devait rencontrer l'appui de milieux de plus en plus nombreux, la cause du fédéralisme en serait dangereusement compromise ; la

---

[1] Conférence prononcée à Genève, le 18 novembre 1952, à l'occasion de l'Assemblée générale des Industries vaudoises.

permanence de ce mode de recettes pour la Confédération, inséré dans la Constitution, sonnerait le glas de l'indépendance des cantons et signifierait le début de leur désintégration.

LA RÉDACTION.

La réforme des finances fédérales reste la tâche la plus importante et la plus ancienne de la politique helvétique. Combien de rapports, de projets de loi, d'expertises, de contre-expertises, de discours et d'études ont-ils été consacrés depuis une trentaine d'années à ce sujet ! Et, malgré cela, la Suisse n'a pas encore réussi à sortir de l'état d'exception dans lequel elle vit depuis 1919 de manière presque permanente en matière de régime financier. Et nous risquons fort, du train où vont les choses, de ne pas nous en échapper de sitôt.

La dernière tentative qui a été faite pour sortir de ce régime extra-constitutionnel en matière financière a été le projet soumis au peuple le 4 juin 1950. Ce projet constituait un compromis qui, cependant, consacrait un système fédéraliste de contingents cantonaux et éliminait l'impôt direct fédéral. Mais ce projet était peut-être trop compliqué et aussi empreint de trop de concessions réciproques ; il ne fut pas compris par la majorité du peuple, qui le rejeta à une forte majorité, puisque seuls les cantons de Genève, de Vaud, Valais et Fribourg, sans compter ceux de Schwyz, Unterwald et Appenzell R. I. l'acceptèrent.

Après cet échec, les autorités durent parer au plus pressé. Ce fut le projet de régime transitoire des finances fédérales (Xme provisoire !) accepté en décembre 1950 par une assez forte majorité de citoyens, qui ne voulaient pas que la Confédération se trouvât en quelque sorte — alors que la situation internationale était très tendue — devant presque le néant en matière financière. Ce régime ne fait pratiquement que consacrer le système fiscal qui a été édifié petit à petit, et surtout pendant la guerre, sur la base d'une législation d'exception ou sur celle des pleins pouvoirs du Conseil fédéral.

Ce régime expire à la fin de 1954. Il faudra à ce moment-là, lui substituer soit un régime constitutionnel définitif, soit le proroger encore une fois. Mais il est certain que, si l'on veut aboutir à quelque chose de définitif, l'on a fort peu de temps devant soi. Deux années nous séparent seulement de l'expiration

du régime actuel, et ce laps de temps est très court pour arriver au but. C'est en 1946 déjà qu'une commission d'experts avait été instituée par le Conseil fédéral pour fixer les bases de la réforme des finances ; en 1947, la dite commission termina ses travaux ; en 1948, le Conseil fédéral sortit son projet fondé sur le rapport de la dite commission et en 1950 seulement, après de très longs débats et une longue procédure de conciliation entre les deux Chambres, le projet définitif de réforme fut définitivement adopté. Il a fallu donc, pour mettre sur pied le dernier projet qui échoua devant le peuple, quatre ans et demi, soit plus du double du temps qui reste aujourd'hui jusqu'à la fin du régime transitoire sous l'empire duquel nous vivons.

Tant que M. Nobs était à la tête du Département des finances, il a pratiquement laissé la question en suspens au lieu de s'y attaquer immédiatement, aussitôt après l'adoption par le peuple du régime transitoire. Il aurait eu quatre ans devant lui pour mettre sur pied tout le projet, mais soit lassitude, soit tactique politique, il n'en a rien fait.

Il a fallu que M. Weber lui succédât et que le peuple refuse, le 6 juillet 1952, le plan de financement des dépenses extraordinaires d'armement, plan fortement inspiré de tendances socialistes et dont on pouvait à bon droit se demander s'il était nécessaire, vu l'abondance des rentrées fiscales de la Confédération, pour que le Département des finances se remette à nouveau au problème, étant donné que l'on approche à grands pas de la fin du régime actuel.

En septembre de cette année, M. Weber, pour mettre en train cette réforme des finances, convoquait à Berne une commission consultative composée d'une quinzaine de parlementaires représentant toutes les tendances politiques suisses à part les communistes, afin de leur demander leur opinion sur le problème et pour se rendre compte de ses données politiques. Cette commission s'est réunie à deux reprises. Elle s'est prononcée, dans sa très grande majorité, pour la reconduction, ou même plus exactement la constitutionnalisation, du système provisoire actuel. Seuls quelques Romands, dont MM. Perréard et Picot, se sont opposés à ses conclusions. En réalité, la facilité et l'accoutumance ont joué leur rôle dans cette décision. Car lorsqu'un régime existe, et qu'il existe depuis de nombreuses années déjà, il est extrê-

mement difficile de le modifier profondément ; c'est, dans ce domaine-là comme dans beaucoup d'autres, une preuve que plus un régime provisoire dure et s'incorpore à la vie quotidienne, plus il est difficile de s'en débarrasser.

Ayant recueilli cet avis politique, qui au fond rejoint ses pensées profondes, M. Weber se propose de mettre sur pied son nouveau projet de réforme qui sera sans doute soumis aux Chambres au début de 1953. Vraisemblablement, ce régime ressemblera comme un frère au système financier actuel ; il comprendra notamment un impôt direct fédéral, dont la structure sera peut-être modifiée en ce sens qu'il ne frappera plus la fortune à titre complémentaire et que l'on cherchera sans doute à atténuer ses taux. Mais ses inconvénients de base demeureront, quelle que soit la forme qui lui sera donnée, vu que ces inconvénients — superposition de deux fiscs sur une même matière fiscale, double déclaration — ne peuvent être éliminés, quelle que soit la forme donnée à un impôt direct de la Confédération.

L'on part donc dans la direction de cette réforme des finances n° 3 (nous avons déjà eu les projets de 1938 et 1950) avec un sentiment de résignation, de laisser aller de la part de beaucoup d'hommes politiques et aussi de la part de certains responsables de l'économie. L'atmosphère de départ n'est donc guère favorable à une véritable réforme des finances, qui repense l'ensemble du problème financier fédéral sous l'angle de notre structure politique et sous celui d'une gestion plus rationnelle des finances publiques.

Faut-il alors lancer d'ores et déjà le manche après la cognée et admettre que les événements sont tels que l'on ne peut pas faire autrement que de s'incliner devant ceux qui nous déclarent que la seule solution consiste à légaliser définitivement le régime actuel ? Nous ne le pensons pas, en tout cas pas aujourd'hui. Le peuple suisse qui, il faut le rappeler, tranchera en dernière analyse la question, n'est pas si mûr que cela pour une solution de ce genre et c'est pourquoi il sied de lutter pour que nos autorités sortent de l'ornière alors qu'il en est temps et fassent preuve d'un peu plus de courage politique et surtout d'imagination.

Comment, dans ces conditions, peut-on considérer le problème financier de la Confédération ?

Le premier point, essentiel, consiste à marquer que le problème des finances fédérales *est au premier chef un problème de dépenses.*

Telle est aussi d'ailleurs l'opinion du peuple suisse qui, le 6 juillet 1952, l'a clairement démontré en refusant le projet de financement des dépenses d'armement dans la conviction qu'avant de demander des recettes nouvelles il convenait que la Confédération examinât toutes les possibilités d'économies dans son budget. Du reste, nos autorités commencent elles aussi à se rendre compte que l'on n'arrivera à rien si le peuple n'est pas convaincu que tout a été fait pour réduire au minimum les dépenses de la Confédération. C'est un hommage qu'il faut rendre à la commission des finances du Conseil national qui vient d'éplucher à fond le budget de la Confédération et d'inviter le Conseil fédéral à réduire le personnel, à revoir les bases des subventions et à exercer un contrôle plus effectif sur la gestion de l'administration fédérale.

Il est de fait qu'avec un budget aussi élevé que celui de la Confédération (les dépenses pour 1952 ont été budgétées à 2092 millions) une compression même faible en pour cent des dépenses entraîne tout de suite des montants importants. Une réduction de 5 % seulement sur le budget fédéral équivaut à 100 millions, somme représentant la moitié du produit moyen de l'impôt de défense nationale.

Il est hors de doute que les dépenses de la Confédération ont augmenté dans une proportion qui dépasse la dévalorisation de la monnaie et l'augmentation de la population. Lorsqu'on prend les tableaux publiés par l'Office de statistique, on constate que, tandis que les dépenses fédérales augmentaient de 231 % de 1938 à 1952, le revenu national ne s'accroissait que de 127 %, le coût de la vie passait à 171 et la population augmentait de 10,3 %.

Si l'on tient compte de la dévalorisation de la monnaie et de l'augmentation de la population, les dépenses fédérales, pour être égales à celles de 1938, auraient dû être de 1116 millions environ. Elles sont donc de 2092 millions. Même si l'on soustrait de ce chiffre les 325 millions de dépenses extraordinaires d'armement et les 113 millions de part de la Confédération à l'A.V.S., l'on arrive à 1544 millions au lieu de 1116 millions. Cette différence de quelque *400 millions* est ce qu'on peut appeler l'élément d'enflure du budget fédéral. C'est à cette enflure, qui découle de plusieurs facteurs, qu'il convient de s'attaquer. Il n'est pas sans intérêt de noter qu'en 1938, date sur laquelle porte notre comparaison, le message à l'appui de la réforme des finances qui échoua

à l'époque, disait que la « réforme qu'il convient d'opérer tombe à une époque de très grandes dépenses ».

Que faire alors pour en arriver à cette compression de dépenses si souvent réclamée et jamais obtenue, compression sans laquelle une réforme digne de ce nom risque bien de ne jamais aboutir ?

Le premier point qu'il convient de régler est celui de la *limitation des compétences des autorités en matière de dépenses*. En d'autres termes, il convient de créer des mesures *institutionnelles* qui offrent au citoyen des garanties contre une trop grande prodigalité des pouvoirs publics. Cela nous mènerait trop loin d'examiner ici toutes les possibilités qui s'offrent dans ce domaine (référendum financier obligatoire, référendum financier facultatif, interdiction pour le Parlement de dépasser les propositions du gouvernement en matière de dépenses, etc.). Pour notre part, nous verrions avec une sympathie particulière l'application sur le plan fédéral du système appliqué à Genève et qui a fait ses preuves, application qui pourrait être adaptée sur certains points aux conditions de la Confédération. Selon ce système, le gouvernement et le parlement ne peuvent décréter de dépenses nouvelles qu'avec une couverture financière correspondante, couverture financière qui ne peut être soustraite au référendum facultatif. Le projet de 1938 contenait une clause de ce genre, malheureusement excessivement atténuée. Il n'est pas exclu que l'on puisse arriver sur ce point à une solution qui en même temps sauvegarde la liberté d'action nécessaire aux autorités et offre une garantie suffisante contre des dépenses excessives des autorités.

Une autre source de dépenses en constant accroissement de la Confédération est représentée par les *subventions*. Le budget « idéal » élaboré par les experts pour la réforme des finances de 1950 prévoyait un total de 155 millions à cet effet. Le budget 1952 comporte pour 269 millions de subventions (sans la part de la Confédération à l'A.V.S.). Et ceci en pleine période de prospérité. Il sied, à notre avis, non pas de procéder à une réduction automatique, en pour cent, de toutes les subventions, ce qui est sommaire et peut aboutir à de très grosses injustices, mais de revoir tout le système de subventionnement tel qu'il existe actuellement. Tout d'abord, la *base légale* des subventions devrait être mise au point d'une manière claire et nette, en ce sens que toute subvention devrait découler d'un fondement

constitutionnel et que la loi de subventionnement devrait être une loi ou un arrêté ordinaire, c'est-à-dire non soustrait au référendum.

D'autre part, il conviendrait absolument de reviser les *critères d'attribution* des subventions. Il y a quelque chose d'infiniment choquant dans le fait que nombre de subventions sont allouées d'une manière uniforme, quelle que soit la capacité économique ou financière du destinataire. Il n'est pas normal qu'un canton riche, comme Zurich ou Bâle, reçoive des subventions calculées selon les mêmes normes qu'un canton pauvre comme Valais ou Uri. Il n'est pas normal non plus que certaines subventions soient allouées selon un même critère à un petit paysan besogneux et à un gros agriculteur ayant « du foin dans ses bottes ». Enfin, il serait intéressant d'envisager une limitation des subventions dans le temps, afin que leurs bénéficiaires ne s'accoutument pas à les considérer comme une manne permanente.

Enfin, il faudra également que le problème de *la réforme de l'administration* soit une fois pour toutes résolu. Il est certain — et la commission du Conseil national chargée d'examiner le budget 1953 l'a reconnu elle-même — qu'il y a en matière de personnel de la Confédération une enflure d'effectif à laquelle il faut s'attaquer. Le total de l'administration centrale était en 1938 de 10.365 unités, il était à fin 1951 de 21.396 personnes, soit du double, et de près d'un millier de fonctionnaires de plus que l'effectif considéré par le Conseil fédéral comme représentant la limite maximum dans son budget idéal pour 1950. En 1948, l'Administration fédérale avait remis aux Chambres un rapport très instructif sur la situation du personnel de la Confédération, rapport qui relevait l'évolution du nombre des unités *par service* et qui indiquait les réductions qu'elle estimait possible dans chacun des dits services. Or, si l'on compare les réductions admises par l'administration elle-même avec ce qui s'est passé en réalité, on constate une différence considérable. L'administration proposait une réduction de 1084 unités (431 si l'on ne tient pas compte du Département militaire) et il y a eu en réalité accroissement de 436 unités.

Que faire pour arriver à un résultat ? L'on a proposé de faire appel à des *experts indépendants* pour contrôler l'efficacité du travail de l'administration. Cette solution n'est pas la meilleure ;

elle a été appliquée en 1937 déjà et reprise en 1947, sans grand succès. L'expérience a démontré que si cette expertise n'entraînait guère de résultat tangible, c'est que ces experts ne disposent d'aucun autre moyen que de la bonne volonté de l'administration pour faire appliquer leurs propositions. D'autre part leur enquête est par définition unique, non permanente, alors que bien souvent les experts devraient suivre pendant plusieurs semaines, voire plusieurs mois le fonctionnement de l'administration, afin de se rendre compte si les affirmations des responsables quant au travail de leur service et à l'ampleur de leurs responsabilités cadrent vraiment avec la réalité.

D'autres ont proposé d'opérer *une réduction automatique sur tous les crédits de personnel.* Cette proposition, séduisante d'apparence, paraît trop sommaire. En effet, il y a dans certains services des possibilités d'économies qui dépasseraient le pourcentage fixé légalement, tandis que dans d'autres, qui se sont donné la peine de travailler le plus économiquement possible, de pareilles réductions seraient injustes, voire irréalisables. L'on accorderait, en fait, une prime à l'enflure administrative puisque seraient pénalisés davantage les services les plus rationnellement gérés.

D'autres enfin — et l'on est heureux de voir que la commission du Conseil national se rallie à cette idée — ont suggéré que soit instituée une *commission permanente de contrôle et de rationalisation de l'administration*, composée en majorité de personnalités prises en dehors des services. Son rôle devrait être d'examiner tous les services de l'administration sous l'angle de la rationalisation du travail, de formuler des suggestions qui deviendraient obligatoires après avoir été entérinées par le gouvernement, de contrôler l'application de ces propositions et de surveiller toute modification dans la structure de l'administration sous l'angle de la rationalisation du travail.

Il est évident que c'est de la composition et des compétences de cette commission que dépendra sa plus ou moins grande efficacité.

En ce qui concerne sa composition, il siérait d'y faire figurer des représentants de l'économie privée sous forme de spécialistes de l'organisation du travail, tels qu'en connaît l'économie privée ainsi que des représentants, mais en minorité, de l'office du personnel et de l'administration, lesquels doivent naturellement

pouvoir donner leurs informations et leur avis. La rationalisation du travail connaît maintenant une technique poussée, il n'y a pas de raison de ne pas l'appliquer sur le plan de l'administration fédérale.

Quant à ses compétences, il serait indispensable que ses propositions devinssent obligatoires, car sans cela cette commission n'aurait pas plus de succès que les fameux experts de 1937 et de 1947.

* * *

Ce n'est que lorsque ce problème des dépenses aura reçu, sur ces trois points essentiels, une solution, et non pas seulement une *promesse* de solution, qu'il sera possible de se déterminer définitivement sur la question, extraordinairement complexe d'ailleurs, des ressources de la Confédération, autrement dit sur le problème des *recettes*.

Avant d'admettre l'absolue nécessité de l'impôt direct fédéral, il convient selon nous :

1. D'examiner de très près *toute la série des ressources fédérales incontestées*, dont personne ne discute l'intégration dans la liste des recettes de la Confédération, et de voir si, pour chacune d'entre elles, il n'y aurait pas des aménagements possibles, qui apporteraient à la Confédération un complément qui peut être fort substantiel.

Examinons-les rapidement.

Prenons tout d'abord le problème délicat des *douanes*. La commission d'experts de 1947 avait estimé leur rendement à 330 millions. Le projet de budget de 1952 en évalue le produit à 428 millions. Rien n'est plus difficile à évaluer que le rendement moyen des douanes, étant donné sa dépendance de l'évolution économique. Le Département des finances lui-même n'est jamais arrivé à une estimation budgétaire à laquelle la réalité a correspondu. Il est certain que les rentrées actuelles sont exceptionnelles et ne peuvent être prises comme base permanente de recettes. Il sied, cependant, de tenir compte de trois facteurs d'amélioration qui, eux, joueront en tout temps : l'augmentation de la population, l'industrialisation du pays et le développement général du bien-être. D'autre part, on sait que le tarif douanier est actuellement

l'objet de revision de la part d'experts. S'il est exclu, pour la Suisse, de pratiquer une politique protectionniste à outrance étant donné sa situation économique, il est certain cependant que plusieurs positions du tarif pourraient être revisées sans qu'en soient affectées nos possibilités d'importation et l'indice du coût de la vie. Il y a dans ce secteur, soit du fait simplement d'une estimation des rentrées plus proche de la réalité, soit du fait de la rectification de certaines positions, des possibilités indéniables de recettes supplémentaires.

L'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt de luxe ont été consacrés par la votation populaire de mai de cette année, et représentent la source de recettes fédérales par excellence, si l'on admet que c'est à la Confédération que doivent appartenir les impôts indirects et aux cantons les impôts directs. Ces deux sources apportent, à la caisse fédérale, un produit que l'on peut estimer en moyenne à 400 millions. Il vaudrait la peine d'examiner de près s'il ne serait pas possible d'annuler la malencontreuse décision prise dans le cadre du régime transitoire et qui exonère de l'impôt sur le chiffre d'affaires non pas seulement les denrées alimentaires de première nécessité, mais *toutes* les denrées alimentaires, ce qui est absurde. Il y a là une possibilité d'aménagement qui peut apporter à la Confédération quelque chose comme 40 millions. Nous passons sur la *taxe militaire* dont le rendement ne pourra guère dépasser quelque 15 millions en moyenne, sur le *droit de timbre* et sur l'*impôt anticipé*, examinés l'un et l'autre un peu plus loin, sur l'*imposition du tabac* qui rapportera certainement bon an mal an en moyenne 100 millions lesquels, il faut le rappeler, sont affectés à l'A.V.S., sur l'*imposition de la bière* dont on peut contester l'équité, et qui rapporte 10 millions environ, sur l'*impôt compensatoire* qui est discutable, sur l'*excédent de la régie des alcools* dont le produit peut être évalué à une quinzaine de millions par an, sur l'*excédent des P.T.T.* duquel il ne faut guère espérer — étant donné le référendum, qui a abouti, contre la revision de la loi — une rentrée supérieure à 50 millions, sur le *produit de la fortune* qui peut être estimé à 40 millions en moyenne (fortune productive de la Confédération 1600 à 1800 millions) pour nous attarder encore, afin de démontrer par un autre exemple les possibilités d'aménagement existantes, à la rubrique « *autres recettes* », lesquelles sont budgétées, pour 1952, à 102 millions.

Or, sous cette rubrique figurent une série de recettes comme les quittances de douanes, les taxes de statistique, les droits sur la garantie à l'exportation, les produits des jeux, etc. Tous ces droits et taxes n'ont pas été modifiés depuis de très nombreuses années. On peut se poser sérieusement la question de savoir si certains d'entre eux ne pourraient pas être aménagés en tenant compte simplement de la dévalorisation de la monnaie. Il y aurait là certainement une recette supplémentaire, de 30 à 40 millions en tout cas, et cet aménagement correspondrait à l'application d'un principe de base de la réforme financière, principe selon lequel la Confédération doit se limiter à l'imposition indirecte dans toute la mesure du possible.

Ainsi donc, si l'on envisage simplement une réestimation et un certain aménagement limité des douanes, un certain aménagement modeste de l'ICHA., sans modification de ses taux, et une mise au point de certains droits et taxes figurant sous « *autres recettes* » au budget de la Confédération, l'on n'arrive pas loin de 90 millions. Et ce ne sont là que des exemples qui montrent qu'avant d'aller plus loin il sied absolument de revoir de très près les recettes existantes pour se rendre compte si, véritablement, il n'y a pas moyen de les aménager d'une manière appropriée.

La deuxième question qu'il faudrait résoudre est celle des *parts des cantons aux impôts fédéraux.* Il est anormal que la Confédération rétrocède aux cantons, sur le produit des impôts qu'elle perçoit, une proportion plus ou moins forte. Si l'on veut une vraie réforme, il faut répartir clairement la matière fiscale entre la Confédération et les cantons. Rien n'est d'ailleurs plus dangereux, du point de vue politique, que ces rétrocessions, lesquelles lient les États suisses à la Confédération et les rendent de plus en plus dépendants de l'Etat central. Il en résulte qu'il faudrait supprimer en tout ou partie les ristournes aux cantons sur le produit de la taxe militaire, sur le produit du droit de timbre (20 millions), sur le produit de la Banque nationale, et éventuellement sur celui de la régie des alcools, ristournes dont le total dépasse 40 millions.

Ceci étant — à savoir les *économies possibles* ayant été fixées, *les recettes indiscutées ayant été examinées à fond* sous l'angle de leur aménagement, *les parts des cantons au produit des impôts fédéraux ayant été supprimées ou réduites*, alors seulement il conviendra de voir quel est le déficit restant, qu'il faut combler

par des recettes nouvelles. Si les économies rapportent quelque 100 millions et si les aménagements ci-dessus indiqués en fournissent un montant à peu près analogue, le problème du substitut à l'impôt de défense nationale ne se pose pour ainsi dire plus, car, selon les experts, celui-ci devrait rapporter entre 200 à 300 millions. Mais, comme il y a fort à craindre que l'on n'arrivera jamais à des aménagements aussi complets, il faut, cependant, examiner de très près — toutes les opérations précédentes ayant été effectuées — le problème des *solutions de remplacement qui viendraient se substituer à l'impôt direct fédéral*, solutions qui seraient d'autant plus facilitées que le montant du déficit serait peu élevé.

A cet égard, *deux catégories de solutions* se présentent à nous.

Les solutions que l'on peut qualifier d'intégrales, c'est-à-dire selon lesquelles serait rétabli le principe traditionnel : impôts directs aux cantons, impôts indirects à la Confédération. Ces solutions sont les suivantes [1].

La première d'entre elles consisterait à remettre à la Confédération *le produit intégral de l'impôt anticipé*, à charge pour les cantons de récupérer sur leurs contribuables les sommes dont ils seraient frustrés.

Les *avantages* de ce système sont indéniables. Il n'y aurait pas de changement dans le système de l'imposition des titres, puisque la seule différence avec le régime aujourd'hui en vigueur consisterait dans le fait que les cantons ne se verraient pas rembourser par la Confédération les montants prélevés par elle au titre d'impôt anticipé. Le contribuable continuerait donc à pouvoir imputer sur son bordereau le montant de l'impôt anticipé. Seule la collectivité publique remboursant l'impôt serait changée, en ce sens que ce ne serait plus la Confédération, mais le canton. Le produit de ce système serait intéressant pour la Confédération : 110 à 120 millions. Les cantons pourraient récupérer sans difficultés trop considérables leur « manque à gagner » étant donné la suppression de l'impôt de défense nationale, qui représenterait pour eux un allègement plus important que leur nouvelle charge (la statistique le prouve). Enfin et surtout, on supprimerait tout l'appareil central de l'impôt de défense nationale avec ses fonctionnaires. Les *inconvénients* de ce système sont essentiellement

[1] Nous passons sur d'autres propositions qui n'ont guère de chance d'avoir un succès quelconque.

d'ordre politique. Certains trouveraient choquant que seuls les détenteurs de titres contribuent directement aux ressources de la Confédération. En outre, on nous dirait que c'est ressusciter sous une forme différente les contingents refusés en 1950 puisque chaque canton devrait en somme récupérer sur chaque contribuable un montant proportionnel à la valeur des titres suisses se trouvant sur son territoire.

Mais nous ne croyons pas qu'il faille considérer que ces arguments soient assez concluants pour nous faire dire non d'emblée à une telle solution. On pourrait d'ailleurs envisager un système intermédiaire ; la Confédération pourrait garder par devers elle non pas le produit total de l'impôt anticipé, mais seulement une partie du dit produit.

Une autre solution qui a été esquissée ces derniers temps est celle de l'institution de *centimes additionnels fédéraux sur les bordereaux cantonaux.* Cette solution a l'avantage d'être dans la ligne de la politique fiscale suisse puisque l'on transposerait la relation commune-canton sur le plan canton-Confédération. En d'autres termes, de même que l'habitant d'une commune voit son bordereau cantonal augmenter d'un certain pourcentage destiné à la commune, de même l'habitant du canton verrait son bordereau augmenter d'un certain pourcentage destiné à la Confédération. Selon un calcul sommaire, il faudrait, pour obtenir une somme de 180 à 190 millions, augmenter de 25 % le bordereau *cantonal* de base. Les avantages du système sont les mêmes que pour le numéro 1 : suppression de la taxation fédérale, ainsi que de tout l'appareil administratif de l'impôt de défense nationale, imposition selon les conditions locales, et non selon une norme uniforme ; simplicité.

Les inconvénients du système sont ceux inhérents en somme à toute solution fédéraliste, à savoir que l'habitant d'un canton avec un revenu donné ne participerait pas de la même manière que celui d'un autre canton avec le même revenu aux dépenses fédérales, puisque ses centimes additionnels fédéraux *seraient en fonction de la fiscalité de son canton.* C'est bien là que risque de se trouver la pierre d'achoppement d'un tel système.

Si ces deux solutions « intégrales » venaient à être considérées comme inapplicables, il conviendrait de s'attaquer aux solutions que l'on pourrait appeler de repli, à savoir celles qui instituent

un partage des compétences fiscales entre la Confédération et les cantons.

Ces solutions sont essentiellement les deux suivantes :

a) *Attribution de l'imposition exclusive des personnes morales à la Confédération.* Ce système est évidemment une solution semi-fédéraliste, puisqu'il maintiendrait l'impôt direct fédéral pour un certain secteur. Il aurait cependant l'avantage d'entraîner un partage des compétences fiscales entre la Confédération et les cantons, donc de supprimer les bordereaux d'impôts de l'impôt de défense nationale pour les personnes physiques.

Les responsables de nombreuses entreprises ne voient pas d'un très bon œil une semblable solution. S'il est vrai que cette unification de l'imposition des personnes morales aurait certains avantages (suppression des éternels conflits de double imposition, suppression des différences de taxation entre le canton et la Confédération et, dans certains cas, réduction des taux pour les entreprises sises dans des cantons à fiscalité élevée), l'on peut craindre que le jour où un impôt fédéral sur les personnes morales sera voté, celles-ci ne se trouvent à la merci du fisc fédéral, qui pourrait augmenter à sa guise les taux d'imposition. Ce danger est évident, mais l'on pourrait y parer en inscrivant dans la Constitution les taux maximum de l'imposition. D'autre part, un grand point d'interrogation se pose en ce qui concerne une incidence de cet impôt : n'y a-t-il pas en Suisse des communes dont le principal des ressources fiscales est représenté par l'imposition des personnes morales ? Que deviendraient-elles le jour où cette source leur serait supprimée ? Pour pouvoir juger de la question en connaissance de cause, il conviendrait d'avoir des bases statistiques dont nous sommes dépourvus. S'il s'avère que le nombre de ces communes n'est pas considérable et que les montants qui leur sont soustraits n'atteignent pas des sommes très élevées, on pourrait alors envisager une ristourne sur le produit de l'impôt, qui n'affecterait pas sensiblement son rendement [1]. Du point de vue financier, cet impôt rapporterait certainement 150 à 180 millions. Les cantons verraient leur manque à gagner résultant de l'interdiction pour eux d'imposer les personnes morales très largement

[1] Mais encore une fois il faudrait avoir des données précises pour juger définitivement de l'affaire.

récupéré par l'imposition des personnes physiques, de telle sorte que, sur ce point, une compensation pourrait se faire sans trop de difficultés.

La seconde solution dans le groupe « partage des compétences fiscales » consiste dans le projet, déjà souvent évoqué devant l'opinion et qui prévoit l'*imposition à la source du revenu des titres par la Confédération.* Pour notre part, après en avoir été partisan, nous y sommes opposés. Avec un taux uniforme de 25 à 30 % qui serait le minimum, il faudrait instituer tout un système de remboursement aux petits détenteurs de titres, remboursement qui ne pourra pas se faire sans déclaration, de sorte que l'on n'aurait même pas l'avantage de la suppression intégrale de l'administration de l'impôt fédéral et de la double déclaration des personnes physiques. En outre, les cantons continuant à pouvoir imposer la fortune, on risquerait de voir s'aggraver encore la surimposition actuelle du propriétaire de valeurs mobilières.

Nous venons d'esquisser de quelle manière se pose aujourd'hui à nos yeux le problème de la réforme des finances fédérales. En résumé, nous considérons qu'il y a lieu tout d'abord de s'attaquer résolument au problème des dépenses, de la solution duquel dépend en large partie l'aboutissement d'une véritable réforme. Puis il convient d'examiner de près les sources de recettes incontestées de la Confédération, à savoir dans quelle mesure celles-ci peuvent être aménagées. Il sied ensuite de résoudre une fois pour toutes la question des parts cantonales aux impôts fédéraux et, après seulement, d'étudier de près les solutions de remplacement dont l'aboutissement sera d'autant plus aisé que le « trou » à combler du fait de la suppression de l'impôt de défense nationale serait peu important. Ce n'est que si l'on obtient, après cela, la conviction absolue qu'il n'est pas possible de renoncer à recourir à un impôt direct fédéral qu'il siérait éventuellement d'admettre celui-ci, mais pas avant. Or, au lieu de procéder de cette manière, les autorités semblent vouloir admettre d'entrée de cause que l'impôt de défense nationale ne peut être remplacé par rien d'autre. C'est évidemment la solution de facilité. C'est aussi la solution qui consacrerait, qu'on le veuille ou non, l'abandon définitif d'un bastion de la structure traditionnelle de notre pays. Car, cette concession une fois faite dans le cadre de la réforme des finances fédérales, à savoir l'inscription dans la Constitution du principe

de la souveraineté de la Confédération en matière d'imposition directe, il faudra se résigner à considérer comme définitive la superposition des compétences fiscales de la Confédération et des cantons sur un même objet et par conséquent à admettre l'amenuisement de la souveraineté des cantons suisses. Et c'est ce que, nous fédéralistes, ne pouvons admettre qu'à la dernière extrémité.

SOCIÉTÉ FIDUCIAIRE LÉMANO

G.-A. Schaefer, adm.
LAUSANNE
12 bis place St-François
Tél. 23 66 22

● *Spécialistes en matière fiscale*

Société reconnue par le Conseil fédéral comme institution de revision au sens des articles 732, 764 et 874 C. O.

Discrétion absolue