

Vers la votation du 24 octobre 1954 : la lutte pour l'aménagement des finances fédérales

Autor(en): **Weber, Max**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **46 (1954)**

Heft 10

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-384876>

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.

REVUE SYNDICALE SUISSE

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

Supplément trimestriel : «TRAVAIL ET SÉCURITÉ SOCIALE»

46^{me} année

Octobre 1954

N° 10

Vers la votation du 24 octobre 1954

La lutte pour l'aménagement des finances fédérales

Par *Max Weber*

La seconde guerre mondiale a provoqué de profonds changements dans la structure économique et la vie politique du pays. Par un arrêté fondé sur un droit de nécessité théorique, l'Assemblée fédérale avait confié au Conseil fédéral le pouvoir de prendre, éventuellement en marge de la Constitution et de la loi, les mesures qu'il jugerait nécessaires. Au lendemain des hostilités, les Chambres se sont trouvées placées en face d'une obligation nouvelle: liquider le régime des pouvoirs extraordinaires et insérer dans le droit ordinaire les mesures du temps de guerre qui ne pouvaient pas être abrogées. Cette opération, qui a été menée à chef dans la plupart des domaines, a appelé une série de revisions constitutionnelles et législatives.

Les nouveaux articles économiques de la Constitution fédérale, adoptés par le peuple en 1947, ont jeté les bases de la politique suivie depuis lors dans l'agriculture, les arts et métiers, l'industrie et en matière sociale. La loi sur l'agriculture est la plus importante des lois mises sur pied en vertu des nouveaux articles économiques. La politique monétaire a également exigé une revision de la Constitution. Une première tentative visant à conférer à la Confédération l'autorisation générale d'attribuer aux billets de banque la qualité de moyen légal de paiement a échoué. Le peuple est revenu ultérieurement sur cette décision, il a ainsi permis la nécessaire revision de la loi sur la monnaie et de la loi sur la Banque Nationale. L'organisation militaire a subi de nombreux changements. Enfin, on a enregistré bien des innovations dans le domaine social; il suffit de mentionner l'A. V. S. et le nouveau régime des allocations aux militaires pour perte de gain.

Si maintes tentatives de réforme – à la suite d'affrontements plus ou moins vifs – ont réussi dans divers domaines, tous les efforts

similaires déployés sur le plan des finances fédérales ont échoué. Certes, il a été possible de remplacer le régime fondé sur les pouvoirs extraordinaires par une réglementation constitutionnelle, mais « transitoire », à court terme seulement.

Dans l'espace de quatre ans seulement, l'aménagement des finances fédérales a donné lieu à sept votations populaires

Rien n'éclaire mieux les extraordinaires difficultés auxquelles on s'est heurté jusqu'à maintenant. Le peuple a été appelé deux fois à se prononcer sur des initiatives populaires et cinq fois sur des projets du Conseil fédéral et des Chambres. Il est intéressant de rappeler les résultats de ces votations :

	Participation en %	Oui		Non		Cantons	
						Oui	Non
4 juin 1950: Régime financier impliquant le versement de contingents d'argent par les cantons	55,3	267 770	486 381	5 2/2	14 4/2		
3 déc. 1950: Régime financier 1951-1954	55,7	516 704	227 131	17 6/2	2		
20 avril 1952: Suppression de l'impôt sur le chiffre d'affaires	49,2	129 243	552 122	—	19 6/2		
18 mai 1952: Initiative concernant le prélèvement d'un sacrifice de paix	53,9	328 341	422 255	3 2/2	16 4/2		
6 juillet 1952: Couverture des dépenses extraordinaires d'armement	44,2	256 195	353 522	3	16 6/2		
6 décembre 1953: Arrêté constitutionnel instituant pour douze ans de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération	60,3	354 149	488 232	3	16 6/2		
23 octobre 1954: Régime financier 1955-1958	—	—	—	—	—		

L'initiative communiste pour la suppression de l'impôt sur le chiffre d'affaires a été repoussée à une très forte majorité; l'initiative socialiste pour le prélèvement d'un sacrifice de paix, en revanche, n'a été rejetée qu'à une majorité relativement faible. Le peuple s'est également prononcé contre les propositions des Chambres visant à insérer durablement l'impôt sur le chiffre d'affaires dans la Constitution, mais en renonçant à l'impôt fédéral direct sur le revenu (solution dite des contingents cantonaux). Il s'est opposé au plan établi pour la couverture des dépenses extraordinaires d'armement et à la prorogation, quelque peu modifiée et pour douze ans, du régime financier actuel. Seul ce dernier a trouvé grâce devant les citoyens. Il arrive à expiration à la fin de l'année.

Si toute réforme durable des finances fédérales a échoué jusqu'à maintenant, c'est parce qu'on n'est pas encore parvenu à s'entendre sur l'aménagement ultérieur de la politique fiscale. Tandis que les organisations ouvrières ont renoncé à leur opposition fondamentale

contre l'impôt sur le chiffre d'affaires (mais à la condition expresse que son prélèvement soit lié à une imposition appropriée des gros revenus et fortunes), les adversaires de l'impôt fédéral direct, malgré leur défaite de 1950, n'ont pas perdu l'espoir d'arriver un jour à leurs fins.

Le peuple n'a rien gagné à repousser, le 6 décembre dernier, l'additif constitutionnel qui devait assurer à la Confédération un régime financier stable pendant douze ans. Dans tous les milieux, on est conscient du fait que le pouvoir central ne peut en aucun cas se passer des recettes que lui assure le régime financier de 1951 à 1954.

La situation des finances fédérales

En dépit d'une économie prospère, les comptes de la Confédération se sont soldés par des déficits au cours des deux dernières années. Les résultats de l'exercice financier (compte financier, y compris les variations de la fortune) ont été les suivants :

	Montant de la dette fédérale
	En millions de fr.
1951: Excédent des recettes de 10 millions de francs	7800
1952: Déficit de 181 millions de francs	7981
1953: Déficit de 44 millions de francs	8025

Au cours des deux années 1952 et 1953, la dette fédérale s'est accrue de 225 millions de fr. et elle s'inscrivait à 8025 millions de fr. à la fin de 1953. Ce résultat, que l'on peut tenir pour défavorable en temps de prospérité, est dû aux dépenses extraordinaires d'armement, sans lesquelles la Confédération eût fait de considérables bonis. L'exercice en cours – les recettes assurées par l'impôt pour la défense nationale étant fortes – se soldera probablement par un bénéfice. On peut donc dire que le pays est en mesure de « digérer » le programme d'armement sans mesures complémentaires de financement. Mais seule la nouvelle intensification de l'activité économique – que l'on ne pouvait pas prévoir, il y a trois ans – a permis ce résultat. Rappelons que le Conseil fédéral, avec l'assentiment de l'Assemblée fédérale, a posé en principe que, dans les bonnes années, la Confédération doit tendre à réaliser des excédents de recettes et à amortir la dette, ce qui doit lui permettre d'envisager sans inquiétude des déficits lorsque l'activité économique fléchit. Le programme d'armement n'est pas entièrement exécuté. Compte tenu du renchérissement, il exigera encore quelque 500 millions de francs.

Même si l'on parvient à ramener sensiblement au-dessous de 600 millions de francs les dépenses militaires ordinaires, *on ne peut guère envisager une diminution notable des dépenses de la Confédération.*

La politique sociale exigera encore des sommes considérables. La revision de l'assurance-maladie et la création de l'assurance-maternité exigeront de 35 à 40 millions de francs par an. Nous ne pouvons pas nous permettre de renoncer à ce progrès social pour des raisons d'ordre financier. En outre, le moment est venu de songer très sérieusement à instituer l'assurance-invalidité.

On ne peut aborder qu'avec scepticisme toute annonce d'une réduction sensible des dépenses de la Confédération. Les dépenses nouvelles qu'exigeront les améliorations foncières et la lutte contre la pollution des eaux compenseront probablement à elles seules les économies que le Conseil fédéral a proposées aux Chambres l'an dernier.

Ainsi donc, dans l'ensemble, les besoins de la Confédération ne seront jamais moindres qu'aujourd'hui. C'est dire qu'elle ne peut pas renoncer aux impôts que l'actuel régime financier l'autorise à prélever.

L'importance financière du régime financier de 1951 à 1954

Si le régime en vigueur n'était pas prorogé, l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur le luxe, l'impôt anticipé et l'impôt sur la bière cesseraient d'être perçus dès le 1^{er} janvier 1955. L'impôt pour la défense nationale disparaîtrait à l'expiration de la période en cours et le produit des droits de timbre diminuerait de près d'un tiers. En 1953, ces impôts ont rapporté :

Impôt pour la défense nationale *	298 millions de francs
Impôt anticipé	88 » » »
Impôt sur le chiffre d'affaires	473 » » »
Impôt sur le luxe	21 » » »
Impôt sur la bière	14 » » »
Droits de timbre	30 » » »
Total	924 millions de francs
Part des cantons	95 » » »
Recettes nettes de la Confédération	829 millions de francs

* Moyenne des deux dernières années (1952: 385 millions, 1953: 211 millions)

Les cantons encaissant 30% du produit de l'impôt pour la défense nationale et 20% de celui des droits de timbre, ils ont intérêt à ce que le peuple accepte la prorogation du régime financier, et cela d'autant plus qu'il leur assure aussi la moitié des droits perçus à la frontière sur les carburants pour moteurs (60 millions en 1953). En 1953, les cantons ont participé pour une somme de 155 millions aux recettes de la Confédération. On a même des raisons de penser que leur part aux résultats de l'impôt pour la défense nationale est encore appelée à augmenter au cours des prochaines années.

L'additif constitutionnel repoussé en décembre dernier ayant été soumis à temps au peuple, on disposait encore d'un an pour aviser, pour soumettre aux citoyens et aux cantons un nouvel arrêté fédéral et pour faire l'économie d'un arrêté urgent. Cependant, le temps à disposition était trop court pour permettre une nouvelle et ample discussion sur l'impôt fédéral direct, l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur le luxe, etc., et pour rechercher un autre compromis. Il ne restait qu'une seule solution:

proroger sans changement le compromis mis sur pied il y a quatre ans.

Cette solution est connue de chacun. C'est un grand avantage. Personne ne peut prétendre, comme on l'a fait l'an dernier, que le projet entraîne une augmentation des charges pour telle ou telle catégorie de contribuables, qu'il ouvre la porte à l'impôt sur les boissons, etc. En outre, la prorogation du régime en vigueur n'engage pas l'avenir. Il importe donc qu'il soit prolongé *effectivement sans changement et que l'on s'abstienne d'interpréter ultérieurement tel ou tel article en faveur d'un groupe ou de l'autre de la population.*

Cette solution a cependant certains inconvénients: elle exclut pour quatre ans les améliorations que prévoyait l'additif constitutionnel repoussé en décembre 1953. Voici les principales des modifications qu'il aurait entraînées s'il avait été accepté:

- suppression de l'impôt supplémentaire sur la fortune prélevé au titre de l'impôt pour la défense nationale;
- accroissement de la progressivité pour les revenus de plus de 80 000 fr.;
- abaissement de 30 à 20 % de la part des cantons sur le produit de l'impôt pour la défense nationale;
- péréquation en faveur des cantons financièrement faibles.

Ces modifications n'entrent plus en ligne de compte. On peut d'autant mieux l'admettre (même pour celles qui auraient constitué de véritables améliorations) que la prorogation du régime financier est limitée. Certes, les allègements qui devaient être apportés à l'imposition du revenu de la fortune n'interviendront pas; mais une partie de ceux qui en aurait bénéficié s'en consolent: ils échappent, en effet, à une aggravation de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Quant aux travailleurs, ces différences entre le projet repoussé le 6 décembre dernier et le régime financier en vigueur ne les intéressent pas. Ce qui les intéresse, en revanche, c'est la disposition prorogée, qui autorise les contribuables à opérer une déduction de 2000 fr. sur le revenu net, de sorte que l'assujettissement commence à partir d'un revenu net de 5000 fr. et, pour les célibataires, de 4000 fr. Ces montants sont augmentés du chiffre des déductions pour enfants et personnes nécessiteuses. Quant à l'impôt complémentaire

sur la fortune, qui est maintenu, il est si faible pour les petits rentiers qu'il n'entre guère en ligne de compte.

L'opposition

Les grands partis et associations économiques se sont prononcés pour une prorogation de quatre ans du régime financier de 1951 à 1954. Ne cédon pas à l'illusion de croire que la décision est d'ores et déjà acquise. Certes, l'arrêté fédéral actuellement en vigueur a été adopté à une forte majorité en 1950. Mais, à cette époque, la guerre de Corée venait d'éclater et l'on redoutait une nouvelle conflagration mondiale. Bien que ce danger ne soit pas moindre aujourd'hui qu'alors, l'opinion est moins inquiète, voire fort indifférente. Même appuyé officiellement par les milieux les plus divers, le projet peut échouer sur l'écueil de cette indifférence.

Les communistes, qui cherchent à semer le désarroi parmi les travailleurs, combattent ouvertement la prorogation. En 1952, l'initiative communiste visant à la suppression de l'impôt sur le chiffre d'affaires a été repoussée à une écrasante majorité; le peuple a compris que la Confédération ne peut se passer des recettes de l'I. C. H. A.; en outre, les communistes avaient été incapables de proposer une solution propre à compenser ce manque à gagner. Le 6 décembre dernier, nombre de citoyens ont voté « non » pour protester contre les fortes dépenses militaires. En dépit de ce vote, elles n'ont pas été réduites. C'est ici le lieu de rappeler que *la consultation populaire du 24 octobre ne porte pas sur l'ampleur des dépenses militaires*. C'est aux Chambres fédérales qu'il appartient de se prononcer. Les élections parlementaires de l'automne 1955 donneront aux citoyens qui ne sont pas d'accord sur ce point avec le Parlement, l'occasion d'exprimer leur mécontentement.

Au cours de la campagne qui a précédé le 6 décembre 1953, les adversaires du projet ont créé un état d'esprit dangereux. Les citoyens qui ont cédé à l'argument fallacieux du « tonneau sans fond » se demandent ce que la Confédération a fait dans l'intervalle pour boucher les fuites du tonneau; ils constateront que la Confédération, si l'on excepte le projet d'économies du Conseil fédéral (dont on connaissait déjà les modalités), n'a guère modifié sa politique en matière de dépenses. Dans tous les cas, un assez gros effort est nécessaire pour neutraliser dans une certaine mesure les effets de cette propagande destructive.

Les conséquences d'un rejet

Lors de la campagne qui a précédé le vote du 6 décembre, on n'a pas – et avec raison – exposé en termes dramatiques les conséquences d'un éventuel rejet. On a simplement rappelé que les citoyens n'au-

raient rien à gagner à une décision négative et qu'ils ne peuvent se soustraire aux charges qu'impliquent les tâches qu'ils confient à l'Etat. Comme nous l'avons dit, on avait encore, à ce moment, un an pour aviser.

Aujourd'hui, la situation est nettement plus sérieuse. Si la prorogation de l'arrêté était repoussée, on n'aurait plus la possibilité de soumettre au peuple un nouveau projet dans les délais utiles. Il faudrait choisir entre les deux solutions suivantes :

a) Le Conseil fédéral pourrait être d'avis que le moment est venu de montrer au peuple ce qu'il advient lorsque la Confédération et les cantons sont privés brusquement, l'une de 800 millions par an et les autres de 150 millions. Le Conseil fédéral pourrait imposer des économies draconiennes qui feraient hurler même ceux qui revendiquent le plus énergiquement des coupes sombres dans le budget; il pourrait aussi se procurer par la voie de l'emprunt l'argent dont il a besoin. Cette méthode serait probablement bien accueillie par les capitalistes qui se plaignent actuellement du taux insuffisant de l'intérêt. Mais cette euphorie serait de courte durée. En effet, le poids du service de la dette (283 millions l'an dernier) augmenterait rapidement et il faudrait bien trouver quelque part l'argent nécessaire; l'euphorie se dissiperait rapidement aussi si les obligations révélaient des signes de faiblesse. Il n'est d'ailleurs pas probable que les Chambres fédérales se rallient à une telle solution, d'autant moins qu'elle acculerait les cantons à de graves difficultés financières.

b) Les Chambres votent un *arrêté fédéral urgent* pour procurer à la Confédération les recettes qui lui sont indispensables. Mais quelle en serait la teneur? Serait-il calqué sur le régime financier en vigueur? C'est peu vraisemblable. Mais alors sur quels points devraient porter les changements? Ce serait la toute grande bagarre, une bagarre à l'issue incertaine. Une seule chose est sûre: cet arrêté serait applicable pendant un an seulement. Le peuple serait de nouveau appelé à se prononcer et l'on se trouverait en face d'une situation semblable à celle d'aujourd'hui; il est même probable qu'elle serait plus grave. Dans tous les cas, on n'échappera pas à l'obligation de procurer à la Confédération les moyens financiers dont elle a absolument besoin pour exécuter ses tâches, tant il est vrai que les contribuables sont toujours, en fin de compte, les victimes des difficultés financières de l'Etat.

Aucun homme sensé ne peut considérer autrement le problème qui lui sera posé le 24 octobre. Souhaitons donc que, dans leur immense majorité, les citoyens se montreront aussi raisonnables qu'ils l'ont été il y a quatre ans. Les difficultés auxquelles se heurtera, au cours des quatre prochaines années, l'élaboration d'un nouveau projet financier plus durable et, nous voulons l'espérer « meilleur », seront déjà suffisamment nombreuses pour qu'on ne les aggrave pas par un rejet qui créerait une situation inextricable.