

6169

RAPPORT

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative concernant les impôts sur le chiffre d'affaires

(Du 30 novembre 1951)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous remettre notre rapport sur l'initiative concernant les impôts sur le chiffre d'affaires.

Cette initiative a été déposée à la chancellerie fédérale, le 4 avril 1950, munie de 88 025 signatures valables. Elle est rédigée comme il suit :

Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizer Bürger, in der Erwägung, dass es notwendig ist, die Konsumenten von unsozialen indirekten Steuern, namentlich von preisverteuernden Umsatzsteuern zu entlasten, stellen hiermit gemäss Artikel 121 der Schweizerischen Bundesverfassung und gestützt auf das Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung vom 27. Januar 1892 das Volksbegehren, es sei in die Bundesverfassung der folgende Artikel 42, Absatz 2, aufzunehmen:

Der Bund ist zur Erhebung von Umsatzsteuern nicht befugt.

Les citoyens suisses soussignés, considérant qu'il est nécessaire de décharger les consommateurs des impôts indirects antisociaux, nommément de l'impôt sur le chiffre d'affaires qui augmente les prix, demandent, conformément à l'article 121 de la Constitution fédérale et aux dispositions de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire, que soit inscrit dans la Constitution fédérale l'article 42, chiffre 2, suivant:

La Confédération n'est pas autorisée à prélever d'impôts sur le chiffre d'affaires.

I seguenti cittadini svizzeri, aventi diritto di voto, considerando necessario liberare i consumatori dalle imposte indirette antisociali e, in modo particolare, dall'imposta sulla cifra d'affari che determina l'aumento del costo della vita, a norma dell'articolo 121 della Costituzione federale e valendosi della legge federale del 27 gennaio 1892 sulle iniziative popolari e votazioni circa la revisione della Costituzione, lanciano la iniziativa per iscrivere nella Costituzione federale il seguente articolo 42, paragrafo 2:

La Confederazione non è autorizzata a emettere imposte sulla cifra d'affari.

Le Conseil des Etats et le Conseil national ont pris acte, le 23 juin et le 28 septembre, de notre rapport du 12 mai 1950 (FF 1950, I, 1126) sur l'aboutissement de l'initiative, en nous invitant à leur présenter un rapport et des conclusions sur le fond.

I. FORME ET CONTENU DE L'INITIATIVE

L'initiative demande, sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, que l'article 42 de la constitution soit complété. D'après l'article 121, 6^e alinéa, de la constitution et les articles 8, 9 et 10 de la loi fédérale du 27 janvier 1892/5 octobre 1950 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale, les chambres doivent, lorsqu'une demande de revision partielle est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, décider dans les trois ans dès le dépôt de l'initiative si elles adhèrent au projet tel qu'il est formulé ou si elles le rejettent. Le projet doit être soumis ensuite au vote du peuple et des cantons, même si les deux conseils n'arrivent pas à prendre, dans le délai légal, une décision concordante à son sujet. Si l'Assemblée fédérale décide de ne pas adhérer au projet, elle peut, en le soumettant au vote du peuple et des cantons, présenter une proposition de rejet ou soumettre également à ce vote un projet élaboré par elle et portant sur la même matière constitutionnelle.

L'initiative veut ajouter à l'article 42 de la constitution, qui énumère quelques-unes des principales sources de recettes de la Confédération, un 2^e alinéa (nouveau) ainsi conçu :

La Confédération n'est pas autorisée à prélever d'impôts sur le chiffre d'affaires.

Les buts de cette nouvelle disposition constitutionnelle, tels qu'ils ressortent du préambule de l'initiative, sont, d'une part de supprimer les impôts indirects fédéraux actuels qualifiés d'impôts antisociaux, nommé-ment l'impôt sur le chiffre d'affaires qui augmente les prix, et, d'autre part, d'interdire expressément à la Confédération de percevoir à l'avenir des impôts de ce genre. Etant donné que la Confédération perçoit actuellement divers impôts sur le chiffre d'affaires, dont le rendement est d'une importance essentielle pour ses finances, le premier de ces buts est incontestablement le principal. Sous le couvert des slogans « élimination des impôts indirects antisociaux » et « protection des consommateurs », on veut retirer à la Confédération des ressources financières qui sont d'une grande importance pour la défense militaire et économique du pays et pour l'accomplissement des tâches sociales qui incombent à la Confédération.

L'initiative emploie l'expression « impôts sur le chiffre d'affaires » (« Umsatzsteuern ») et elle entend par là les impôts indirects fédéraux qui

grèvent la consommation. La Confédération perçoit actuellement divers impôts qui, par la voie du transfert, ont indirectement les effets d'une charge imposée au consommateur. Nous mentionnerons :

- a. Les contributions fédérales qui grèvent les transactions en biens ou marchandises, telles que l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt sur le luxe, qui ont été institués par le Conseil fédéral en 1941 et 1942 en vertu de ses pouvoirs extraordinaires pendant la guerre et dont la durée de perception a été prorogée jusqu'à la fin de 1954 par l'arrêté sur le régime financier du 29 septembre 1950, ainsi que l'impôt sur la bière (régime financier de 1951 à 1954);
- b. Les contributions fédérales qui grèvent dans sa totalité le chiffre d'affaires des propriétaires d'entreprises, telles que l'impôt fédéral compensatoire décidé en 1939 par le peuple et les cantons et codifié dans une disposition complémentaire de la constitution (AF du 21 juin 1939; AF du 24 septembre 1940 sur l'impôt compensatoire);
- c. Les contributions fédérales qui grèvent la fabrication de marchandises, telles que l'impôt sur le tabac (art. 41^{ter} de la constitution; LF du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants) et l'impôt sur les spécialités d'eaux-de-vie (art. 32^{bis} de la constitution; LF du 21 juin 1932 sur l'alcool);
- d. Les contributions fédérales perçues à l'importation des marchandises, telles que les droits de douane et les droits supplémentaires (art. 28, 29 et 30 de la constitution).

D'après la teneur de la disposition constitutionnelle (art. 42, 2^e al., de la constitution) proposée par les promoteurs de l'initiative, il serait seulement interdit à la Confédération de percevoir des *impôts sur le chiffre d'affaires proprement dits*, c'est-à-dire des impôts ayant pour objet les transactions, les passages d'un bien de consommation d'un échelon à l'autre de la production ou au consommateur. Ainsi la Confédération devrait renoncer désormais à percevoir les contributions dont il est parlé ci-dessus sous lettres *a* et *b*, et il ne lui serait pas permis non plus d'instituer de nouveaux impôts de ce genre sur n'importe quelle livraison faite à titre onéreux ou sur les prestations qui y sont liées. En revanche, elle serait autorisée à percevoir des impôts sur les transactions économiques qui n'ont pas pour objet un chiffre d'affaires, comme des taxes de fabrication, des droits de douane à l'importation et des droits supplémentaires, bien que ces contributions déploient les mêmes effets économiques que les impôts sur le chiffre d'affaires.

Même si l'initiative concerne les impôts sur le chiffre d'affaires d'une manière générale, il semblerait justifié de donner dans notre exposé une place prépondérante à l'impôt fédéral sur le chiffre d'affaires tel qu'il existe actuellement. Que l'initiative soit dirigée contre lui en premier lieu,

c'est un fait qui ressort tant de la désignation du comité d'initiative (*) que des textes français et italien du préambule de l'initiative. Contrairement au texte allemand (« in der Erwägung, dass es notwendig ist, die Konsumenten von unsozialen indirekten Steuern, namentlich von preisverteuernden Umsatzsteuern zu entlasten »), le texte français et italien porte « considérant qu'il est nécessaire de décharger les consommateurs des impôts indirects antisociaux, nommément de l'impôt sur le chiffre d'affaires qui augmente les prix », « considerando necessario liberare i consumatori dalle imposte indirette antisociali e, in modo particolare, dall'imposta sulle cifre d'affari che determina l'aumento del costo della vita ». En outre, lors des délibérations sur le régime financier de 1951 à 1954, M. Nicole, l'un des membres du comité d'initiative contre l'impôt sur le chiffre d'affaires, a protesté devant le Conseil national au sujet de la constatation faite (FF 1950, II, 438) dans notre message du 19 juillet 1950 sur le régime financier de 1951 à 1954, savoir que l'initiative veut enlever à la Confédération d'une manière générale le droit de percevoir des impôts sur le chiffre d'affaires, donc rendre impossible non seulement la continuation de l'impôt actuel sur le chiffre d'affaires, mais aussi celle de l'impôt sur le luxe, de l'impôt sur le tabac et de l'impôt sur la bière. M. Nicole a déclaré (Bull. stén. du CN, 1950, 391):

Il faut souligner, d'autre part, que l'initiative lancée par le parti du travail n'a pas les conséquences qu'indiquèrent Messieurs les rédacteurs du message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 19 juillet dernier au sujet du projet en discussion. Il est absolument faux de déclarer, comme ils le font, que la suppression de l'impôt sur le chiffre d'affaires ne permettrait plus de percevoir l'impôt sur le tabac, l'impôt sur le luxe, l'impôt sur la bière. Comment a-t-on pu oser se servir de « bourdes » pareilles? Comment a-t-on pu les écrire dans un document officiel signé du Conseil fédéral, alors que l'on sait que ces trois impôts sont perçus séparément, en vertu de dispositions légales spéciales et qu'on ne peut ignorer, par exemple, que l'imposition sur le tabac a été fixée dans l'article constitutionnel 41^{ter}, adopté le 6 décembre 1935 en votation populaire?

Vu l'opinion ainsi exprimée par l'un des promoteurs de l'initiative — opinion d'ailleurs en contradiction avec le texte proposé pour la nouvelle disposition constitutionnelle (surtout dans sa teneur en allemand), texte qui est seul déterminant pour interpréter cette disposition (**) — on ne peut donc pas s'étonner si l'opinion publique semble croire que l'initiative se borne à demander l'abrogation de l'impôt actuel sur le chiffre d'affaires, forme de la charge fiscale sur les chiffres d'affaires qui est la plus importante et la plus connue en Suisse en raison de son rendement et de son transfert, jusqu'ici apparent la plupart du temps.

(*) « Comité contre l'impôt sur le chiffre d'affaires ».

(**) Le texte allemand de la disposition constitutionnelle proposée excluait aussi la continuation de la perception des droits de timbre fédéraux sur titres négociés (art. 33 de la loi fédérale sur les droits de timbre).

II. LE DÉVELOPPEMENT DE L'IMPOSITION DU CHIFFRE D'AFFAIRES ET SA PLACE DANS LE SYSTÈME FISCAL

1. Le développement de l'impôt sur le chiffre d'affaires

L'impôt sur le chiffre d'affaires est un des impôts les plus anciens. A l'époque moderne, il ne s'est maintenu tout d'abord, il est vrai, que comme impôt spécial sur certaines marchandises (taxes dites accises). Au XIX^e siècle également, les impôts sur le chiffre d'affaires n'ont été perçus que sporadiquement et passagèrement, car la politique fiscale évoluait surtout dans le sens des impôts directs; l'intérêt du fisc et des contribuables s'est attaché avant tout à l'impôt sur le revenu, qui, pouvant tenir compte de très près de la capacité fiscale, était et est encore aujourd'hui considéré comme l'impôt le plus équitable. La première guerre mondiale donna cependant un regain de vie à l'impôt sur le chiffre d'affaires. Si l'on voulait éviter que les sources de recettes existantes ne s'épuisent en raison de l'accroissement inouï des besoins financiers, il fallait recourir à des réserves fiscales qui pouvaient rester inutilisées dans une situation plus favorable. On se souvint de l'impôt sur le chiffre d'affaires tombé en désuétude, et divers Etats l'introduisirent déjà pendant les premières années de guerre (par ex. la France, l'Allemagne). Dans les années suivant la première guerre mondiale, d'autres pays l'adoptèrent à leur tour (par ex. l'Autriche, l'Italie, le Danemark, la Norvège, la Belgique, l'Union soviétique).

L'impôt sur le chiffre d'affaires s'étendit davantage encore pendant la crise économique des années 1930 et suivantes, sous la pression d'une situation financière tendue. Il fut institué à cette époque aux Pays-Bas et dans la plupart des Etats de l'Union nord-américaine. La seconde guerre mondiale obligea aussi des Etats qui jusqu'ici avaient pu renoncer à l'impôt sur le chiffre d'affaires à revenir à leur tour à cette source de recettes (par ex. l'Angleterre).

Dans tous les pays qui ont eu recours à cette source fiscale, l'impôt sur le chiffre d'affaires a subi au cours des années des modifications diverses, parfois essentielles. Actuellement encore, la législation en ce domaine n'est pas fixée. L'impôt sur le chiffre d'affaires constitue, avec l'impôt sur le revenu, l'un des piliers principaux de la plupart des systèmes fiscaux européens.

En Suisse, on a commencé à parler de l'impôt sur le chiffre d'affaires après la première guerre mondiale. A la conférence des experts financiers tenue en 1920 à Kandersteg et lors des délibérations sur le programme financier de 1933, on a rappelé expressément cette ressource financière inutilisée et l'on a demandé que la Confédération puisse y recourir. En

1936, on approuva l'institution de cet impôt afin de se procurer des ressources pour favoriser l'exportation, aussi que l'industrie des étrangers; on y renonça cependant, parce que l'on voulut laisser cet impôt à la Confédération comme dernière grande réserve. Dans son message du 18 mars 1938 concernant la réforme constitutionnelle des finances fédérales, le Conseil fédéral exposa le problème de l'impôt sur le chiffre d'affaires, sans toutefois faire de propositions. Lors des discussions sur l'impôt compensatoire, des projets en vue d'instituer un impôt sur le chiffre d'affaires furent de nouveau présentés, mais, comme précédemment, on fut d'avis que l'impôt sur le chiffre d'affaires constituait une réserve fiscale qu'il fallait épargner pour y recourir en période critique.

La seconde guerre mondiale créa une situation qui rendit inévitable l'imposition des chiffres d'affaires en marchandises. Les recettes douanières provenant des droits d'entrée avaient subi un recul massif. La fortune et le revenu étaient déjà fortement chargés d'impôts fédéraux extraordinaires. On dut obligatoirement reconnaître qu'il n'était pas possible de couvrir les frais élevés de mobilisation et de défense sociale exclusivement à l'aide d'impôts fédéraux directs, d'autant qu'il fallait tenir compte de ce que les cantons et les communes doivent couvrir principalement leurs besoins financiers à l'aide des impôts sur le revenu et sur la fortune. Dans ces circonstances, on ne pouvait plus renoncer à un impôt sur le chiffre d'affaires, qui ne gênait pas les finances cantonales et communales et qui satisfaisait aux besoins de la Confédération.

Dans son message du 19 janvier 1940 (FF 1940, I, 37), le Conseil fédéral proposa la perception d'une contribution unique au titre de sacrifice pour la défense nationale, un impôt pour la défense nationale de durée limitée et un impôt sur le chiffre d'affaires. Les chambres approuvèrent ce programme (AF du 11 avril 1940; FF 1940, I, 428), mais cette disposition constitutionnelle ne put être soumise au vote du peuple, car la situation mondiale brusquement tendue obligea à agir rapidement. Le 30 avril 1940, le Conseil fédéral mit en vigueur, en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, un programme financier comprenant les mesures fiscales extraordinaires prévues (sacrifice et impôt pour la défense nationale, impôt sur le chiffre d'affaires). Le 29 juillet 1941, il édicta l'arrêté réglant la perception de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Par arrêté du 13 octobre 1942, il ordonna comme mesure complémentaire la perception d'un impôt sur les chiffres d'affaires en articles dits de luxe.

2. La place de l'impôt sur le chiffre d'affaires dans le système fiscal

L'impôt sur le chiffre d'affaires est, du point de vue juridique, un impôt sur les transactions économiques; par ses effets économiques, il a le caractère d'une taxe générale sur la consommation. Cet impôt est perçu

à un taux déterminé sur le chiffre d'affaires et il influence la formation des prix de la même manière que tout autre élément du prix de revient (douane, frais de transport et d'assurance, frais de réclame, etc.). Il entraîne donc une augmentation des prix correspondant à son montant et, constituée de cette manière, une charge grevant la consommation. Ce fait correspond parfaitement à l'idée du législateur, qui considère en principe le consommateur comme celui qui supporte l'impôt et qui mesure la charge fiscale d'après la capacité fiscale du consommateur, exprimée dans l'argent dépensé pour la consommation des marchandises. C'est à ce point que s'attache la critique faite aux taxes de consommation, savoir que l'impôt sur le chiffre d'affaires grève relativement plus les milieux de condition modeste que les classes aisées, parce que la consommation des marchandises absorbe en pour-cent une partie plus considérable des petits revenus que des revenus élevés.

Il est incontestable que les impôts sur le chiffre d'affaires peuvent avoir ces conséquences. Un système qui (comme par exemple en Russie) couvrirait surtout les besoins financiers par la voie d'une imposition générale et uniforme des chiffres d'affaires ne pourrait donc se justifier du point de vue de la politique sociale, dans les conditions existant en Suisse, et il serait en contradiction avec le principe d'une imposition équitable, adaptée à la capacité économique de ceux qui supportent l'impôt. Il en est autrement lorsque, comme c'est le cas dans les pays de l'ouest européen, y compris la Suisse, une contribution de ce genre s'insère dans le cadre d'un système fiscal constitué principalement d'impôts directs progressifs, et lorsqu'en outre cette contribution est conçue de manière à éliminer ou tout au moins à réduire fortement ses effets antisociaux.

Aucun impôt n'offre à lui seul la garantie que la répartition des charges soit équitable et tienne compte de la capacité économique des contribuables sous toutes ses formes. C'est pourquoi tous les systèmes fiscaux modernes reposent sur une combinaison de divers genres d'impôts. La capacité économique s'exprime, il est vrai, le plus directement dans le revenu, c'est-à-dire dans l'ensemble des ressources qui sont à la disposition de l'individu pendant une certaine période sans diminuer sa fortune. Mais elle se manifeste aussi dans la possession et son accroissement. Or l'imposition de la fortune peut être esquivée si l'on dépense les ressources dont on dispose. Mais celui qui consomme le revenu qui pourrait servir à constituer de la fortune n'a pas une moindre capacité et ne mérite pas d'égards plus grands que l'épargnant, qui doit prendre à sa charge l'imposition de son épargne et du rendement de celle-ci. C'est ainsi que l'imposition de la consommation par la voie des impôts sur le chiffre d'affaires remplit une fonction importante de complément et de compensation.

Tout aussi importante est une fonction accessoire de l'impôt sur le chiffre d'affaires dans le domaine de la politique et de la technique fiscales.

Cet impôt permet de donner à l'impôt direct une structure rationnelle, nécessitant moins de formalités et de frais. Avec la seule imposition directe du revenu et de la fortune, le principe de la généralité de l'impôt — c'est-à-dire l'obligation pour chaque citoyen, comme contre-partie de ses droits politiques, de fournir, dans la mesure de ses forces, une contribution aux dépenses publiques — ne pourrait être réalisé que si l'on n'accordait pas d'exemptions d'impôt pour le minimum nécessaire à la vie, ni de déductions sociales, ou tout au moins que ces allègements soient maintenus très bas. Mais l'exécution de la procédure de taxation nécessairement liée à la perception des impôts directs occasionne des frais qui ne se justifient guère lorsqu'il s'agit des prestations fiscales minimales que l'on demande aux petits revenus et aux petites fortunes. La contradiction existant dans ce cas entre le principe de la généralité de l'impôt et celui de sa rationalisation peut être compensée au mieux par une combinaison raisonnable d'impôts directs avec des minimums exonérés relativement hauts et un système de divers impôts sur le chiffre d'affaires qui permette, dans une procédure relativement peu coûteuse, d'obtenir aussi des personnes à faible capacité fiscale une contribution aux dépenses publiques calculée selon la nature et l'étendue de leur consommation de marchandises.

L'impôt sur le chiffre d'affaires offre l'avantage de la simplicité. Les consommateurs ne sont pas dérangés par des formalités, et l'impôt peut être encaissé sans frais administratifs importants. L'inconvénient est que, par sa nature, l'impôt sur le chiffre d'affaires ne peut considérer la situation individuelle de celui qui le supporte d'une manière aussi perfectionnée que le fait, en théorie tout au moins, un impôt direct à taxation officielle.

Mais cette différence ne doit pas être exagérée. L'impôt direct lui non plus, ne peut être parfaitement adapté à la capacité fiscale. La loi doit par exemple se fonder sur la fiction que tous les pères de famille avec deux enfants et 5000 francs de revenu ont la même capacité fiscale. Or il n'en est pas ainsi, étant donné que la capacité fiscale dépend de nombreuses circonstances et de situations personnelles diverses, dont la loi ne peut tenir compte. D'autre part, l'impôt sur le chiffre d'affaires, au détriment, il est vrai, de la simplicité et par conséquent seulement dans le cadre des possibilités techniques, offre aussi la possibilité de considérer la capacité fiscale de celui qui le supporte, si l'on choisit les objets imposables de manière appropriée et si l'on gradue les taux. On peut le faire en n'imposant pas du tout, ou en imposant seulement à un taux modique les chiffres d'affaires en marchandises nécessaires à la vie et en frappant d'autre part plus fortement les chiffres d'affaires en marchandises non indispensables. L'exemple de l'impôt suisse sur le chiffre d'affaires montre qu'il est possible d'épargner une charge excessive aux personnes moins aisées et, même s'il n'y a pas adaptation de la charge grevant chaque opération à la capacité fiscale du consommateur, d'arriver à ce que, dans

leur ensemble, les effets de l'impôt ne puissent être considérés ni comme inéquitables ni comme antisociaux.

III. L'IMPÔT FÉDÉRAL SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES

1. La charge imposée au consommateur

Les critiques faites à l'impôt sur le chiffre d'affaires et à l'impôt sur le luxe trouvent un terrain favorable dans le préjugé qu'ont en principe de larges milieux à l'égard des impôts indirects en général et des taxes de consommation en particulier. Il est difficile de tenir tête à l'opinion doctrinaire qui voit iniquement et en toutes circonstances dans les seuls impôts directs le moyen propre à répartir équitablement les charges, comme d'ailleurs de s'opposer à toute opinion doctrinaire, c'est-à-dire à celle qui répugne à vérifier ses idées préconçues et qui cherche à esquiver cet examen.

Cependant l'allégation généralisée qui sert de base aux critiques faites à l'impôt sur le chiffre d'affaires, savoir que les taxes indirectes de consommation ont une tendance innée à frapper relativement plus fort les milieux moins aisés que les milieux fortunés, ne suffit aucunement à condamner l'impôt fédéral sur le chiffre d'affaires en tant que mesure fiscale particulière ou surtout en tant que partie d'un système général suisse d'impôts.

Dans la structure de l'impôt fédéral sur le chiffre d'affaires, on a tenu largement compte de considérations sociales, dans les limites des nécessités techniques. Outre le gaz, l'eau, le courant électrique et les journaux, on a dès le début excepté de l'imposition les denrées alimentaires les plus nécessaires. Les chiffres d'affaires en autres marchandises n'ont été frappés qu'à 2 pour cent de la valeur au détail. Lorsque la prolongation de la guerre fit s'accroître les besoins financiers dans une proportion que l'on ne pouvait prévoir primitivement, il fut nécessaire de majorer les impôts fédéraux directs et indirects. Le taux normal de l'impôt sur le chiffre d'affaires fut porté à 4 pour cent. Mais en même temps on exonéra d'autres comestibles et on laissera imposables à 2 pour cent seulement les autres denrées alimentaires, les savons et les poudres à lessive, ainsi que les combustibles solides et liquides. A partir du 1^{er} janvier 1950, la franchise d'impôt s'étendit à toutes les denrées alimentaires de première nécessité et finalement, depuis le 1^{er} janvier 1951, on a exonéré tous les aliments (régime financier de 1951 à 1954).

Cette mesure dégrève sensiblement les milieux moins aisés et les familles nombreuses dont une partie notable de l'ensemble des dépenses pour achats de marchandises est consacrée à l'acquisition de denrées alimentaires et de combustibles. Même si, de par sa nature, l'impôt sur le chiffre d'affaires ne peut être progressif, on est donc arrivé à éviter que la charge augmente en pour-cent quand le revenu diminue.

En supposant que l'impôt sur le chiffre d'affaires soit toujours transféré au consommateur, la charge directe pour la période suivant le 1^{er} janvier 1950, d'après les comptes de ménage, oscille entre 1 et 1,5 pour cent du revenu pour les familles dont le revenu va de 7000 à 12 000 francs. On ne peut rien dire de précis quant aux effets indirects qu'a sur les prix des biens de consommation le renchérissement des moyens de production dû à l'imposition du chiffre d'affaires, pas plus qu'au sujet des opérations complexes et changeantes du transfert dans le domaine des impôts directs, qui ne sont pas non plus sans influencer les frais de production. L'effet que l'imposition des chiffres d'affaires en moyens de production a sur le coût de la vie en Suisse est d'autant plus difficile à établir que l'acheteur étranger, par l'exportation et le tourisme, supporte aussi une partie de la charge fiscale et que les collectivités publiques se présentent également comme consommateurs.

Si l'on constate que l'imposition des chiffres d'affaires en marchandises a pour effet une majoration correspondante des prix, cela ne veut pas dire que la charge soit aussi supportée en définitive et totalement par celui qui utilise les biens de consommation. Les dépenses pour les denrées alimentaires, les combustibles, l'éclairage, les vêtements et les loyers, qui incombent aussi en entier la charge provenant de l'impôt sur le chiffre d'affaires, sont déterminantes pour calculer l'indice du coût de la vie. Or ce dernier a acquis une importance décisive dans l'établissement du niveau des salaires et traitements. Par le détour des salaires, la charge fiscale est reportée sur l'employeur. La procédure complexe du transfert n'est pas, il est vrai, pour autant terminée, car le relèvement du niveau des salaires influe naturellement de nouveau d'une manière ou d'une autre sur les prix des marchandises. La procédure se continue donc et se perd peu à peu dans la spirale des prix et des salaires à des conditions qui ne sont pas uniformes et qui se modifient selon la situation économique. Ce qui est sûr toutefois, c'est qu'une partie notable des charges reportées par les employés sur les employeurs est incluse dans le prix des biens exportés, par conséquent transférée à l'étranger, et que d'autres parties disparaissent dans les opérations de production et de répartition des biens, sans atteindre le consommateur indigène.

Le jugement porté sur la charge grevant le consommateur du fait de l'impôt sur le chiffre d'affaires serait incomplet, si l'on ne considérait pas aussi les autres impôts de consommation. Il faut signaler parmi ces derniers en premier lieu les droits de douane et mentionner également l'impôt sur la bière, les taxes sur les boissons distillées (monopole de l'alcool), l'imposition du tabac, l'impôt sur le luxe, ainsi que les impôts cantonaux sur la consommation et la dépense, dont les plus importants du point de vue fiscal sont les impôts sur les automobiles et sur les divertissements. Il s'agit principalement de taxes qui frappent non pas la consommation non indis-

pensable, mais la consommation de luxe. C'est le cas aussi pour les droits de douane, dont les taux sont gradués principalement d'après le degré de nécessité des objets d'usage. Les recettes douanières se sont élevées à 438 millions de francs pour la moyenne de 1949 et 1950; de ce montant, 200 millions environ concernent des biens non nécessaires à la vie (automobiles, benzine, tabac, malt, orge, vins en fûts, vins mousseux, liqueurs, vermouths, articles de parfumerie, objets en métaux précieux, porcelaine).

Le tableau 1 ci-après indique la charge fiscale imposée par la Confédération, les cantons et les communes à la consommation de produits non indispensables.

Tableau 1. Charge fiscale imposée par la Confédération, les cantons et les communes à la consommation de produits non indispensables

Nature de l'impôt ou de la taxe	Rendement moyen 1949-1950	
	en millions de fr.	en %
1. Produits non indispensables:		
Impôts cantonaux et communaux sur la consommation et sur la dépense ⁽¹⁾	66,3	6,3
Impôts sur la bière et sur le tabac	78,0	7,4
Excédent de la régie fédérale des alcools ⁽²⁾	19,6	1,8
Droits de douane sur les marchandises de luxe ⁽³⁾	195,8	18,5
Impôt fédéral sur le luxe	17,9	1,7
Impôt sur le chiffre d'affaires frappant les articles de luxe ⁽⁴⁾	54,5	5,1
Total	432,1	40,8
2. Autres produits	626,8	59,2
Total des impôts sur la consommation et la dépense ⁽⁵⁾	1058,9	100,0

(1) Impôts sur les automobiles, sur les chiens, sur les divertissements, sur les boissons; impôts divers sur la dépense.
(2) Exercices de 1948—1949 et 1949—1950.
(3) Vins en fûts, automobiles, benzine, tabac, malt, orge, bière, articles de parfumerie, vins mousseux, eaux-de-vie, liqueurs, vermouths, objets en métaux précieux, porcelaine.
(4) Automobiles, tabac, boissons alcooliques, benzine et marchandises frappées de l'impôt sur le luxe.
(5) Y compris l'excédent d'exploitation de la régie fédérale des alcools.

Environ les deux cinquièmes des recettes provenant des impôts sur la consommation et la dépense concernent la consommation des produits non indispensables, bien que cette dernière ne constitue guère qu'à peu près 15 pour cent de la consommation totale des marchandises en Suisse. Les trois autres cinquièmes ne doivent cependant pas être considérés dans leur totalité comme constituant une charge fiscale des produits indispen-

sables. Ils proviennent, pour une bonne part, des droits de douane et impôts sur le chiffre d'affaires grevant des matières premières, produits mi-fabriqués et fabriqués, n'ayant que peu ou pas d'influence sur la charge directe imposée à la consommation de produits indispensables. S'il est impossible, ici également, de donner des nombres précis, il n'y a cependant aucun doute, après notre exposé, que le reproche fait aux impôts de consommation, savoir qu'ils sont d'emblée antisociaux parce qu'ils grevent surtout les milieux moins aisés, est une assertion qui ne résiste pas à l'examen. Elle n'est en tout cas pas fondée pour notre système actuel d'impôts sur la consommation.

2. Les recettes de l'impôt sur le chiffre d'affaires

Depuis son introduction (1^{er} octobre 1941) jusqu'à la fin de 1950, l'impôt sur le chiffre d'affaires a rapporté à la Confédération 3 milliards de francs. Le rendement fiscal le plus élevé fut celui de 1948, avec 462,6 millions de francs. La baisse de la conjoncture a fait reculer d'environ 30 millions les recettes de 1949, qui se sont élevées à 435 millions de francs. L'extension de la liste des marchandises exonérées à toutes les denrées alimentaires indispensables et d'autres allègements auraient eu pour conséquence une nouvelle diminution de 50 millions en 1950, si la hausse économique, à la suite de la situation politique mondiale, n'avait pas contribué à ralentir le recul. Le rendement de 1950 a donc été de 414 millions de francs. Pour 1951, d'après les résultats des trois premiers trimestres, on peut compter sur un rendement à peu près équivalent. Pour 1952, supposant que la situation économique reste inchangée, on a inscrit au budget un montant de 410 millions de francs.

Tableau 2. Les rendements de l'impôt sur le chiffre d'affaires

Années	Millions de francs
1941 ⁽¹⁾	6,9
1942	133,7
1943	200,5
1944	248,8
1945	282,5
1946	350,8
1947	435,6
1948	462,6
1949	435,0
1950	414,5
1951 ⁽²⁾	410,0
1952 ⁽³⁾	410,0

⁽¹⁾ Du 1^{er} octobre au 31 décembre.

⁽²⁾ Estimation.

⁽³⁾ Budget.

En moyenne, pour 1949 et 1950, le rendement de l'impôt sur le chiffre d'affaires a été 14,7 pour cent de l'ensemble des impôt fédéraux, cantonaux et communaux. Le tableau suivant donne un aperçu comparé des relations existant à l'étranger entre le rendement de l'imposition du chiffre d'affaires et l'ensemble des recettes fiscales.

Tableau 3. Impôt sur le chiffre d'affaires et impôts sur la consommation à l'étranger

Pays	Années fiscales	Recettes de l'impôt sur le chiffre d'affaires en % des recettes fiscales totales (Etat, provinces, communes)	Impôt sur le chiffre d'affaires	Impôts internes sur la consommation (sans les douanes)
			En francs par tête d'habitant	
Belgique	1949	26,6	167.—	261.—
	1950	28,0	167.—	246.—
Danemark	1949/50	12,4	62.—	211.—
	1950/51 (1)	12,4	59.—	189.—
Allemagne (république fédérale)	1949/50	22,4	87.—	198.—
	1950/51	26,2	107.—	226.—
France	1949	49,5	187.—	202.—
	1950	45,3	218.—	234.—
Pays-Bas	1949	16,2	94.—	160.—
	1950	18,8	109.—	179.—
Italie	1949/50	22,8	34.—	99.—
	1950/51 (1)	23,1	37.—	103.—
Norvège (3)	1949/50	15,6	97.—	255.—
	1950/51 (2)	15,4	96.—	251.—
Autriche	1949	21,5	30.—	61.—
	1950	24,2	45.—	81.—
Russie soviétique (4)	1949	79,2	483.—	—
	1950	75,8	436.—	—
USA	1948/49	7,9	106.—	318.—
	1949/50	8,6	115.—	340.—
Suisse	1949	16,1	93.—	129.—
	1950	13,5	88.—	127.—

(1) Budget. (2) Résultats provisoires. (3) Impôt sur le chiffre d'affaires et impôt sur le luxe. (4) Les données officielles font défaut.

Ce tableau montre que les recettes de l'impôt sur le chiffre d'affaires forment, aux Etats-Unis et au Danemark, une partie moins grande des recettes fiscales totales que ce n'est le cas en Suisse. La cote par tête d'habitant de l'impôt sur le chiffre d'affaires est moins élevée que chez nous au Danemark, en Italie et en Autriche seulement; celle des impôts internes sur la consommation n'est qu'en Autriche et en Italie plus basse qu'en Suisse. L'impôt sur le chiffre d'affaires joue un rôle prééminent dans les finances françaises. Mais ce rôle est dépassé largement en Russie, où l'impôt sur le chiffre d'affaires, frappant sans aucun égard la consommation des produits nécessaires à la vie, parvient à couvrir la moitié des dépenses totales de l'Etat.

IV. L'IMPORTANCE DE L'IMPÔT SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES DANS LE SYSTÈME FISCAL SUISSE

1. Les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes

Un impôt fédéral ne peut être considéré isolément; il faut l'étudier dans le cadre du système d'ensemble des impôts fédéraux, cantonaux et communaux, pour pouvoir juger s'il est supportable et équitable. Il importe moins en effet au particulier de savoir quelle est la souveraineté fiscale qui l'assujettit et quelle est la nature des impôts exigés de lui que de connaître le poids de la charge totale qu'il supporte.

**Tableau 4. Recettes fiscales totales de la Confédération, des cantons
et des communes, selon les genres d'impôts, depuis 1935—1939**

Année ou moyenne annuelle	Impôts sur le revenu, sur la fortune et sur les transactions concernant la fortune		Impôts sur la consommation et sur la dépense		Total des recettes fiscales	
	en millions de fr.	en % (1)	en millions de fr.	en % (1)	en millions de fr.	en %
1935/39 . .	635	62	383	38	1018	100
1940/44 . .	1101	75	359	25	1460	100
1945/46 . .	1606	73	609	27	2215	100
1947 . . .	1667	62	1007	38	2674	100
1948 . . .	1870	64	1061	36	2931	100
1949 . . .	1710	63	996	37	2706	100
1950 (2) . .	1988	65	1082	35	3070	100

(1) En pour-cent du total des recettes fiscales.
(2) Résultats provisoires.

Il ressort de ce tableau que, dans l'ensemble de la Suisse, c'est l'imposition du revenu et de la fortune qui est prépondérante et que la relation entre les impôts sur le revenu, sur la fortune et sur les transactions concernant la fortune, d'une part, et les impôts sur la consommation et sur la dépense, d'autre part, ne s'est pas essentiellement modifiée au cours des ans. L'augmentation des impôts directs de 1940 à 1946 est due principalement au recul des recettes douanières, ainsi qu'à la perception des deux sacrifices pour la défense nationale et de l'impôt sur les bénéfices de guerre. Pour les quatre dernières années, les impôts sur la consommation et sur la dépense, bien que comprenant l'impôt sur le chiffre d'affaires, constituent une partie des recettes fiscales totales un peu plus petite que pour la moyenne des années 1935 à 1939.

Dans les cantons et les communes, ce sont les impôts sur le revenu et sur la fortune qui prédominent; ils constituent 90 pour cent du rendement de tous les impôts cantonaux et communaux. La Confédération doit au contraire recourir dans une mesure plus forte aux impôts sur les transactions et sur la consommation. Les deux piliers principaux de ses recettes fiscales sont les droits de douane et les impôts sur le chiffre d'affaires.

Tableau 5. Recettes fiscales de la Confédération

	Part de la Confédération en millions de francs	
	1949	1950
Droits de douane et suppléments de prix	390,4	485,5
Autres impôts sur la consommation	540,4	526,1
Impôt sur le chiffre d'affaires	435,0	414,5
Impôt sur le luxe	17,8	17,5
Impôt compensatoire	12,8	13,0
Impôt sur le tabac	63,4	69,1
Impôt sur la bière	11,4	12,0
Autres impôts	308,63	500,7
Droits de timbre	71,8	80,2
Impôt anticipé	70,5	75,4
Impôt de garantie	0,5	0,5
Impôt de certification	0,2	1,7
Contribution de crise	0,1	0,0
Impôt pour la défense nationale	105,6	312,3
Sacrifices pour la défense nationale I et II	12,4	5,3
Impôt sur les bénéfices de guerre	47,5	25,3
Total des impôts	1239,4	1512,3

Les droits de douane et les autres impôts sur la consommation forment donc ensemble, en 1950, 67 pour cent et les impôts sur le chiffre d'affaires, à eux seuls, 35 pour cent de toutes les recettes fiscales de la Confédération.

Les recettes provenant des droits de douane et des autres impôts sur la consommation, sauf pendant les années de guerre, sont restées constantes par rapport à l'ensemble des recettes fiscales; elles n'ont donc relativement pas augmenté par rapport aux années d'avant-guerre, malgré l'institution de l'impôt sur le chiffre d'affaires le 1^{er} octobre 1941. Ce fait ne va pas de soi lorsque les recettes totales des contributions publiques augmentent d'une façon tellement massive et bien au-delà de la dévaluation de l'argent. Quand les besoins financiers s'accroissent, on est obligé de recourir à toutes les sources fiscales dont on dispose, de sorte qu'une augmentation disproportionnée des impôts généraux sur la consommation serait compréhensible en soi. Le fait que cette augmentation ne s'est pas produite montre que l'on s'est d'abord adressé aux impôts sur le revenu et sur la fortune et que l'on n'a recouru davantage aux contributions indirectes que lorsqu'il a paru indiqué de ne pas accroître encore la charge imposée au revenu et à la fortune.

Si l'on renonçait à percevoir l'impôt sur le chiffre d'affaires, on provoquerait un bouleversement fondamental de la relation entre les impôts sur le revenu et sur la fortune et les impôts sur la consommation. Si cette relation ne permet pas de tirer des conclusions satisfaisantes au sujet de la répartition définitive des charges, elle a cependant une certaine importance historique. Comme les impôts directs, depuis 1930, ont été modernisés dans un sens plus social, le fait que la relation des impôts sur la possession et sur la consommation est restée pratiquement inchangée, alors que les recettes fiscales totales ont triplé, permet de conclure que la relation des charges ne s'est en tout cas pas modifiée au détriment des milieux économiquement faibles.

Le peuple suisse comprend cette situation, comme il l'a montré dans son vote du 3 décembre 1950. A cette date, en effet, il a approuvé le régime financier de 1951 à 1954, qui comprend l'impôt sur le chiffre d'affaires, par 516 704 voix contre 227 131 (23 cantons et demi-cantons contre 2).

2. L'impôt sur le chiffre d'affaires peut-il être remplacé par un autre impôt ?

La Confédération se voit imposer des limites à l'utilisation des sources fiscales dont elle dispose. S'il s'agit des droits d'entrée calculés d'après la quantité des marchandises et ne subissant pas les fluctuations de la valeur de l'argent, les traités de commerce existants et diverses considérations de politique économique empêchent de procéder aux modifications des tarifs que l'on souhaiterait. Le recul des importations pendant la période de guerre a par conséquent entraîné, malgré le renchérissement continu,

une diminution des recettes douanières (moyenne des recettes douanières 1935 à 1939: 280 millions de fr.; 1942—1945: 127 millions de fr.); dans les années d'après-guerre les recettes douanières nominales dépassent, il est vrai, celles d'avant-guerre (1946—1950: 409 millions de fr.), mais leur valeur réelle, en raison de la dévaluation, est inférieure à celle d'avant-guerre.

Il n'est donc pas possible d'obtenir, même partiellement, par des droits d'entrée le rendement de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Au contraire, c'est plutôt ce dernier qui, au moins en partie, sert à couvrir le déficit du rendement douanier. Au surplus, il n'y a guère lieu de croire que les adversaires de l'impôt sur le chiffre d'affaires admettraient une majoration essentielle des droits de douane, notamment des droits fiscaux. A rendement égal, les droits de douane grèvent en général le consommateur plus fortement que les impôts sur le chiffre d'affaires, car, contrairement à ces derniers, ils ne renchérissent pas seulement les marchandises importées qu'ils frappent directement, mais ils permettent aussi un relèvement du niveau des prix des produits indigènes qu'ils protègent. La relation entre le rendement fiscal et la charge du consommateur est donc plus favorable en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires qu'en matière de douanes.

S'il s'agit de la perception des impôts sur le revenu et sur la fortune, la Confédération doit avoir égard aux cantons et aux communes, qui sont obligés de couvrir leurs besoins financiers à l'aide des impôts directs. La charge totale supportée par le revenu et la fortune ne doit raisonnablement pas atteindre un niveau où il faudrait s'attendre à des conséquences nuisibles pour l'économie.

Dans les calculs qui vont suivre, nous prenons pour base le rendement annuel de 410 millions prévu pour l'impôt sur le chiffre d'affaires dans le budget de 1952. L'impôt pour la défense nationale, d'après la réglementation actuelle, peut produire annuellement en moyenne un rendement de 280 millions de francs (voir les explications du budget de 1952), dont 70 pour cent, ou environ 196 millions de francs, reviennent à la Confédération. Si l'on remplaçait les impôts sur le chiffre d'affaires par une surtaxe majorant l'impôt pour la défense nationale, on ne pourrait évidemment pas fixer la part des cantons à cette surtaxe à 30 pour cent comme actuellement. En supposant que les cantons soient satisfaits d'une commission de 10 pour cent pour les travaux de taxation et de perception de la surtaxe, il faudrait majorer de 100 pour cent l'impôt pour la défense nationale, afin de procurer à la Confédération un rendement d'environ 250 millions de francs.}

Si l'on voulait compenser les 410 millions de francs produits par l'impôt sur le chiffre d'affaires, il faudrait donc majorer l'impôt actuel pour la défense nationale d'une surtaxe d'environ 165 pour cent. La suppression simultanée de l'impôt sur le luxe, qui doit rapporter 18 millions

de francs en 1952, obligerait à prévoir une surtaxe d'à peu près 170 pour cent. Comme la teneur de la demande en revision mettrait aussi en question l'imposition de la bière (rendement: 12 millions de fr.) ainsi que la perception de l'impôt compensatoire (rendement: 13 millions de fr.) et du droit de timbre sur titres négociés (part de la Confédération: 3,5 millions de fr.), la surtaxe majorant l'impôt pour la défense nationale devrait être portée à environ 180 pour cent.

Les charges résultant de ces surtaxes à l'impôt pour la défense nationale pour une personne mariée, sans enfants, se présenteraient comme il suit.

Tableau 6. Charge totale frappant le revenu du fait de l'impôt pour la défense nationale, de la surtaxe à cet impôt qui remplacerait les impôts sur le chiffre d'affaires ⁽¹⁾ et des impôts cantonaux et communaux

Produit du travail	Charge en pour-cent					
	Moyenne des chefs-lieux de cantons ⁽¹⁾ , y compris une surtaxe à l'impôt pour la défense nationale ⁽²⁾ s'élevant à			Chef-lieu de canton ayant la charge la plus élevée ⁽¹⁾ y compris une surtaxe pour la défense nationale ⁽²⁾ s'élevant à		
fr.	165 %	170 %	180 %	165 %	170 %	180 %
5 000	4,1	4,1	4,1	6,3	6,3	6,3
10 000	9,5	9,6	9,7	14,2	14,3	14,4
20 000	17,5	17,6	17,9	23,3	23,4	23,7
50 000	31,1	31,4	32,0	36,3	36,6	37,2
100 000	41,0	41,5	42,5	46,5	46,9	47,9
Rendement de la fortune: 3% d'une fortune de fr.						
100 000	27,7	27,7	27,9	46,7	46,8	46,9
200 000	35,4	35,6	35,7	57,4	57,6	57,9
500 000	51,3	51,6	52,2	71,5	71,8	72,4
1 000 000	71,4	72,0	73,2	91,9	92,5	93,7
5 000 000	100,7	101,7	103,8	123,2	124,2	126,3

(1) En 1950.
(2) Pour 1951.

(1) 165 %: compensation de l'impôt sur le chiffre d'affaires

170 %: compensation de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt sur le luxe

180 %: compensation de tous les impôts sur le chiffre d'affaires (impôts sur le chiffre d'affaires, sur la bière, sur le luxe, impôt compensatoire et droit de timbre de négociation)

Le tableau ci-dessus montre qu'il n'est guère possible de remplacer les impôts fédéraux sur la consommation par une majoration de l'impôt pour la défense nationale. La charge qui en résulterait serait considérée comme intolérable et il s'ensuivrait des réactions de défense, dont les effets seraient néfastes pour l'ensemble de l'économie.

Il ne faudrait guère espérer davantage d'une tentative de remplacer l'impôt sur le chiffre d'affaires par un impôt fédéral sur les successions. Chaque année, les dévolutions de fortune par succession atteignent en Suisse en moyenne 1 à 1,2 milliard de francs, de sorte qu'en théorie un taux de 35 à 40 pour cent permettrait de remplacer le seul impôt sur le chiffre d'affaires et un taux de 40 à 45 pour cent, tous les impôts fédéraux sur la consommation. Mais les dévolutions aux enfants et à l'époux ne pourraient en aucune manière jouir de privilèges importants. Il faudrait au contraire frapper déjà les petites successions de taux très élevés, car ni les dévolutions aux parents éloignés et aux personnes non apparentées, ni les gros héritages ne sont assez nombreux pour que leur seule imposition, même à des taux très élevés, produise le rendement nécessaire.

Bien que l'initiative vise à interdire à la Confédération la perception des impôts grevant la consommation, il semble indiqué d'étudier brièvement les possibilités de renforcer la charge imposée à l'alcool et aux marchandises de luxe, car il n'est pas rare de voir considérer ces deux objets comme des sources fiscales particulièrement intéressantes.

Il est complètement exclu d'instituer l'imposition de l'alcool de telle manière qu'elle produise le rendement d'un impôt général sur le chiffre d'affaires. Il faut se rappeler que les boissons alcooliques ont déjà aujourd'hui un rendement fiscal d'environ 100 millions de francs (droits d'entrée, droits sur les boissons distillées, impôt sur la bière, impôt sur le chiffre d'affaires, taxes cantonales). La comparaison avec les impôts sur les boissons qui rendent davantage à l'étranger, en particulier en Angleterre et dans les Etats scandinaves, ne doit pas faire oublier la diversité des conditions économiques.

L'impôt sur les boissons, tenant compte de la situation particulière de la production dans notre pays, qui avait été envisagé dans le projet de réorganisation des finances fédérales, rapporterait à la Confédération, en plus du rendement déjà existant, 40 millions de francs. Un impôt sur l'alcool, pour pouvoir remplacer l'impôt sur le chiffre d'affaires, devrait donc être perçu à des taux décuples de ceux qui étaient prévus dans ce projet, et s'élever, pour le vin par exemple, à environ 1 fr. 50 par litre.

Au développement de l'impôt sur le luxe s'oppose le fait que les objets de la consommation courante qui auraient un rendement productif sont déjà frappés d'impôts spéciaux (bière, tabac, automobiles, benzine, etc.). Une difficulté particulière résulte aussi de l'impossibilité de définir le luxe de manière objective; des marchandises de même nature peuvent être

indispensables ou non selon le cas. En plus de cette difficulté dans la délimitation des objets, la nécessité d'avoir égard à la production de qualité répandue dans notre pays oblige à une certaine retenue dans la fixation des taux d'impôt. L'impôt sur le luxe, qu'aucun Etat étranger n'a pu développer jusqu'à en faire une source fiscale très productive, n'est pas apte à fournir des recettes considérables. Il ne peut que jouer le rôle d'une mesure complétant l'imposition du chiffre d'affaires.

On ne pourrait non plus aboutir à une solution satisfaisante en essayant de couvrir la diminution de recettes provenant de la suppression de l'impôt sur le chiffre d'affaires par un ensemble de mesures de remplacement (majoration des taux d'impôt et extension du cercle des contribuables en matière d'impôt pour la défense nationale, majoration du taux d'impôt ou extension du domaine de l'impôt sur le luxe, institution d'un impôt fédéral sur les successions ou sur la masse successorale). Les effets nocifs de ces mesures, que nous avons rappelés ci-dessus, seraient bien atténués pour ces différents impôts, mais ne disparaîtraient pas.

V. CONCLUSIONS

Les tâches confiées à la Confédération et l'obligation de maintenir l'ordre dans ses finances ne permettent pas de supprimer l'impôt sur le chiffre d'affaires. Il peut encore moins être question, selon la teneur de l'initiative, de refuser d'une manière générale à la Confédération le droit de percevoir des impôts sur le chiffre d'affaires («Umsatzsteuern») car personne manifestement — pas même les promoteurs de l'initiative — ne veut étendre cette interdiction à l'impôt sur le luxe, à l'impôt sur la bière et au droit de timbre sur titres négociés.

Si nous nous en tenons donc, comme dans l'exposé qui précède, à l'intention réelle des promoteurs de l'initiative, savoir la suppression de l'impôt sur le chiffre d'affaires proprement dit, il faut d'abord constater que la diminution de recettes d'environ 400 millions de francs résultant de la disparition de cet impôt ne pourrait pas être couverte par d'autres impôts. Ni un impôt fédéral direct renforcé, ni un impôt fédéral sur les successions ne seraient propres à atteindre ce but. Tous deux grèveraient le revenu et la fortune d'une surcharge qui aurait indubitablement dans tous les milieux des conséquences et des réactions fort graves. Il s'y ajouterait que les cantons, dont les sources principales de recettes sont les impôts sur le revenu, sur la fortune et sur les successions, seraient restreints dans leur liberté de mouvement en matière financière d'une façon qui ne serait guère supportable.

La suppression de l'impôt sur le chiffre d'affaires déséquilibrerait les finances de la Confédération et par contre-coup celles des cantons; elle

mettrait en question la possibilité de réorganiser sur un fondement constitutionnel les finances fédérales.

La couverture des besoins financiers de la Confédération exige aujourd'hui et pour l'avenir que toutes les classes de la population soient astreintes à une prestation fiscale correspondant aux besoins des finances publiques et à la capacité fiscale de chaque contribuable. Cette politique fiscale n'est pas seulement fondée en raison du montant total à couvrir, mais aussi en raison de la nature de ces dépenses: La sauvegarde de notre existence et de notre indépendance, le soutien de notre économie, l'éducation de notre jeunesse, le maintien et le développement de nos institutions sociales intéressent tous les citoyens et justifient une répartition appropriée des charges fiscales sur une large base.

Malgré l'institution de l'impôt sur le chiffre d'affaires, la répartition des impôts entre la Confédération, les cantons et les communes, considérée dans son ensemble, n'a pas subi de modification fondamentale vis-à-vis de celle d'avant-guerre. Le rapport entre les impôts sur le revenu et sur la fortune et les impôts sur la consommation reste comme auparavant de deux à un. L'imposition prédominante est manifestement celle qui résulte des impôts directs progressifs. Les impôts sur la consommation lui cèdent largement en importance. Mais ces derniers non plus ne laissent pas de considérer la capacité fiscale de celui qui les supportent. Par l'exonération des denrées alimentaires, etc., la gradation des taux d'impôt, l'imposition supplémentaire des articles de luxe, la charge fiscale spéciale imposée aux boissons alcooliques et au tabac on a pu également en matière d'impôts sur la consommation tenir compte des égards nécessaires au point de vue social. La comparaison avec les impôts étrangers sur le chiffre d'affaires, notamment avec ceux des Etats de l'Est européen, met dans un jour très favorable l'imposition de la consommation en Suisse.

Nous savons que les promoteurs de l'initiative ne se laisseront guère convaincre par les objections que nous avons faites à la suppression de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Ils continueront à affirmer que cet impôt est antisocial et qu'il devrait donc être remplacé par un renforcement de l'imposition fortement progressive du revenu et de la fortune. En étudiant la possibilité de remplacer l'impôt sur le chiffre d'affaires par un autre impôt, nous avons démontré à l'aide de nombres que le renforcement de l'imposition directe dans la mesure nécessaire pour couvrir la diminution de recettes serait dangereux du point de vue de la politique économique. Ce risque est vraisemblablement aussi présent à l'esprit des promoteurs de l'initiative, mais ils n'en repoussent pas l'idée, en raison de leurs buts politiques qui visent à détruire l'ordre économique et social actuel pour le remplacer par un autre fondamentalement différent. Mais le peuple suisse, dans sa majorité, comme l'a démontré la votation populaire du 3 décembre 1950 concernant le régime financier de 1951 à 1954, rejette énergiquement

ces buts politiques. Il ne se laissera donc pas non plus, par répugnance envers une mesure fiscale naturellement impopulaire, abuser au point de servir des fins qui sont en contradiction avec ses conceptions démocratiques. Dans les Etats de l'Est européen, où sont réalisés les buts économiques et politiques des promoteurs de l'initiative, les besoins des finances publiques sont couverts surtout par les impôts sur le chiffre d'affaires. Il semble par conséquent douteux que les partisans des idéologies qui y sont réalisées aient qualité pour combattre les « impôts indirects antisociaux », en particulier l'« impôt sur le chiffre d'affaires qui augmente les prix ».

Vu ce qui précède, nous vous proposons de repousser l'initiative et de la soumettre au vote du peuple et des cantons, conformément au projet d'arrêté ci-joint, en leur proposant de la rejeter.

Veillez, Monsieur le Président et Messieurs, agréer les assurances de notre haute considération.

Berne, le 30 novembre 1951.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

Ed. de STEIGER

Le vice-chancelier,

Ch. OSER

Recettes provenant des impôts directs et indirects dans différents pays

(impôts de l'Etat central, ainsi que des associations provinciales ou communales subordonnées)

Pays	Année fiscale	Monnaie employée	Recettes fiscales totales (1)	Impôts sur le revenu, sur la fortune et sur les transactions concernant la fortune	Impôts sur la consommation et sur la dépense	
					Total	Impôts sur le chiffre d'affaires
Belgique	1950	millions de fr. b.	60 383	31 457	28 926	16 920
Canada	1949/50	» de \$	3 023	1 818	1 205	415
Danemark	1949/50	» de Kr.	3 331	1 792	1 539	413
Allemagne (2)	1950/51	» de DM.	18 812	7 679	11 133	4 925
France (3)	1950	milliards de fr. fr.	1 617	685	932	732
Grande-Bretagne	1950/51	millions de £	4 076	2 385	1 691	302
Pays-Bas	1950	» de fl.	5 042	3 034	2 008	952
Italie (3) (4)	1950/51	» de lires	1 048 857	312 185	736 672	243 100
Norvège (4)	1950/51	» de Kr.	3 288	1 804	1 484	505
Autriche	1950	» de Sch.	8 648	4 690	3 958	2 093
Suède	1949/50	» de Kr.	5 955	3 717	2 238	— (5)
USA	1949/50	» de \$	46 335	32 398	13 937	3 987
URSS (6)	1950	milliards de Rb.	312	76	236	236

(1) Y compris les impôts des Etats membres, provinces et communes (en partie par estimation).

(2) République fédérale de l'ouest, sans Berlin.

(3) On n'a pas les nombres relatifs aux recettes fiscales des associations subordonnées.

(4) Résultats provisoires.

(5) L'impôt sur le chiffre d'affaires a été supprimé à la fin de 1946.

(6) D'après les « Isvestija » du 14 juin 1950.

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

sur

l'initiative populaire concernant les impôts sur le chiffre d'affaires*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'initiative du 4 avril 1950 concernant les impôts sur le chiffre d'affaires et le rapport du Conseil fédéral du 30 novembre 1951;

vu l'article 121, 6^e alinéa, de la constitution fédérale et les articles 8 et suivants de la loi du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale,

*arrête :***Article premier**

L'initiative du 4 avril 1950 concernant les impôts sur le chiffre d'affaires sera soumise au vote du peuple et des cantons.

Cette demande a la teneur suivante:

« Les citoyens suisses soussignés, considérant qu'il est nécessaire de décharger les consommateurs des impôts indirects antisociaux, notamment de l'impôt sur le chiffre d'affaires qui augmente les prix, demandent, conformément à l'article 121 de la Constitution fédérale et aux dispositions de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire, que soit inscrit dans la Constitution fédérale l'article 42, chiffre 2, suivant:

« La Confédération n'est pas autorisée à prélever d'impôts sur le chiffre d'affaires. »

Art. 2

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter l'initiative.

Art. 3

Le Conseil fédéral est chargé d'assurer l'exécution du présent arrêté.

RAPPORT du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative concernant les impôts sur le chiffre d'affaires (Du 30 novembre 1951)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1951
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6169
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.12.1951
Date	
Data	
Seite	962-985
Page	
Pagina	
Ref. No	10 092 555

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.